

The Relationship Between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts¹

ERIS S. HERRON Y KIRK A. RANDAZZO²

Después del colapso del comunismo, los diseñadores constitucionales codificaron reglas alrededor de la independencia judicial. ¿En qué grado estas garantías de independencia reflejan el comportamiento de las cortes? Este artículo muestra que los poderes judiciales oficiales no predicen las expresiones de revisión judicial. Por otro lado, cuestiones exógenas como condiciones económicas, el Poder Ejecutivo y la identidad de los litigantes influencia la probabilidad de que las cortes nulifiquen leyes.

CONTENIDO

Introducción.....	2
I. Independencia judicial y revisión judicial	2
Independencia judicial.....	3
Condiciones económicas.....	4
Características contextuales.....	4
ii. Extendiendo conceptos de independencia y revisión judicial a los estados post-comunistas...4	
Diseño de la investigación.....	5
VARIABLE DEPENDIENTE	5
INDEPENDENCIA JUDICIAL	5
CONDICIONES ECONÓMICAS	5
CARACTERÍSTICAS CONTEXTUALES	5
CARACTERÍSTICAS DEL LITIGANTE	6
CARACTERÍSTICAS DEL ASUNTO	6

¹ Síntesis elaborada por: Alberto Deaquino Reyes y Alejandro Olvera Fuentes.

² Herron, Erick S. y Kirk A. Randazzo (2003): "The Relationship Between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts." *The Journal of Politics*, vol. 65, núm. 2. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/10.1111/1468-2508.t01-3-00007?seq=1#metadata_info_tab_contents .

III. Resultados empíricos	7
Conclusión	8

INTRODUCCIÓN

Un poder judicial fuerte en los países recientemente independizados ayuda al estado a romper con su pasado autoritario y desarrollar una cultura constitucional que enseña a los actores estatales que el sistema legal no puede ser transgredido con fines políticos.³ Sin embargo, el desarrollo de un poder judicial independiente puede verse limitado por un legado institucional débil, capacitación limitada de los jueces, y la fortaleza de otros actores políticos. Si el poder judicial no tiene la autoridad para tomar decisiones independientes, el progreso democrático puede tambalearse, lo que podría devolver al país a "la oscuridad y el caos de un régimen totalitario y dictatorial".⁴

A pesar del papel vital del poder judicial en el desarrollo de la democracia y el estado de derecho, los académicos rara vez han examinado los sistemas judiciales de las democracias en ciernes. Ante lo cual, esta investigación proporciona información detallada sobre desarrollos del poder judicial de los países post-comunistas, pero tiene una capacidad limitada para evaluar explicaciones generales del comportamiento judicial.

I. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y REVISIÓN JUDICIAL

Comprender la relación entre la independencia y la revisión judicial es esencial para determinar el papel de los tribunales en los estados post-comunistas. A pesar de un consenso casi universal con respecto a su valor normativo, la evolución de la independencia judicial en las nuevas democracias aún no se ha explorado por completo. Los académicos plantean la importancia de la independencia judicial sin investigar a detalle cómo los tribunales expresan un comportamiento independiente.

Para complicar el estudio de la independencia judicial, es la falta de una definición única y satisfactoria. En su nivel más básico, la independencia está relacionada con la

³ Brewer-Carias, Allan R. 1989. *Judicial Review in Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Larkins, Christopher M. 1996. "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis." *American Journal of Comparative Law* 44: 605.

⁴ Mohan, Shanmugasundaram. 1982. *Justice Triumphs: A Comparative Study on the Independence of the Judiciary*. Madras: C. Subbiah Chetty

resolución imparcial del conflicto por un tercero neutral.⁵ Dentro de la noción de neutralidad está la creencia de que los jueces no serán influenciados por factores exógenos. Para que el poder judicial sea independiente no puede ser visto como una extensión de las ramas políticas del gobierno. Un poder judicial independiente será libre de ejercer su propio juicio en disputas legales sin temor a represalias.

La capacidad de los tribunales para anular leyes y decretos sirve como control contra las otras ramas del gobierno. Los jueces en los países poscomunistas parecen emplear con frecuencia estrategias sutiles cuando revisan la legislación. En vez de declarar un estatuto entero inconstitucional, los jueces han anulado partes de la ley como inconstitucionales o ilegales o declararon ilegal la legislación por razones de procedimiento. Los jueces en los tribunales poscomunistas pueden emplear estas estrategias porque no tienen el prestigio y la legitimidad asociados con los jueces en las democracias establecidas.

Para evaluar la relación entre independencia y revisión judicial, necesitamos identificar las características importantes para el desarrollo de un poder judicial independiente y examinar estas características junto con influencias adicionales sobre el ejercicio del poder judicial. Al intentar modelar influencias potenciales en el comportamiento judicial, es imperativo incluir una amplia gama de indicadores. Sostenemos que tres conjuntos de características influyen en el ejercicio de la revisión judicial: las disposiciones sobre la independencia judicial, las condiciones económicas y las influencias contextuales.

INDEPENDENCIA JUDICIAL

La estructura judicial formal, esbozada en constituciones y estatutos, proporciona la base primaria para la independencia judicial. Nuestra premisa principal es que los tribunales con mayores garantías de independencia deberían ser más libres para ejercer su propia voluntad y, en consecuencia, deberían tener más oportunidades para participar en la revisión judicial. Estas garantías implican ciertas características que podrían influir en el comportamiento judicial. Las personas cuyas carreras judiciales no son seguras son más susceptibles a las influencias externas. Por lo tanto, la permanencia de un juez es un componente crucial de su independencia.

A medida que más instituciones se involucran en las nominaciones judiciales, los jueces se vuelven menos dependientes de una institución, aumentando su independencia de cualquier rama del gobierno.

⁵ Shapiro, Martin. 1981. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

CONDICIONES ECONÓMICAS

La segunda característica que puede influir en la revisión judicial es el desempeño económico. Cuando las condiciones económicas se deterioran, las ramas políticas del gobierno son potencialmente más proclives a restringir la oposición, incluso desde los tribunales.

Por otro lado, es posible que los tribunales puedan aumentar el ejercicio de la autoridad judicial durante períodos de bajo rendimiento económico. Si los ciudadanos y las empresas no están satisfechos con la capacidad de las ramas políticas del gobierno de regular de manera eficiente la economía, entonces pueden recurrir a recursos legales. Con base en esta posibilidad, uno podría esperar un aumento en la aplicación de la revisión judicial.

CARACTERÍSTICAS CONTEXTUALES

La primera característica es el nivel de libertades civiles. Por lo tanto, es más probable que los tribunales participen en la revisión judicial cuando el país extiende formalmente niveles más altos de libertades civiles a sus ciudadanos.

En segundo lugar, la estructura del sistema ejecutivo también puede influir en el grado de revisión judicial. Si el ejecutivo tiene un poder político concentrado, entonces es menos probable que proporcione a los tribunales la libertad suficiente para ejercer la revisión judicial.

Finalmente, la fragmentación política dentro de la legislatura también puede afectar la aplicación de revisión judicial. Es menos probable que los estatutos elaborados a través del compromiso y la creación de coaliciones enfrenten desafíos judiciales porque las políticas satisfacen a una gama más amplia de actores políticos.

II. EXTENDIENDO CONCEPTOS DE INDEPENDENCIA Y REVISIÓN JUDICIAL A LOS ESTADOS POST-COMUNISTAS

A partir de 1989, los estados independientes poscomunistas desarrollaron nuevos sistemas legales que divergieron del modelo socialista. La autoridad relativa de los cuerpos del gobierno se redefinió, y los tribunales comenzaron a desempeñar un papel más prominente en la política. Los diseñadores constitucionales introdujeron cláusulas que garantizan la independencia judicial en la mayoría de los estados, y los tribunales superiores afirmaron su autoridad en algunas disputas importantes. Sin embargo, la voluntad del poder judicial de demostrar su independencia no siempre ha sido aceptada por otros actores políticos.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Examinamos los sistemas legales de siete países poscomunistas: República Checa (1992-1996), Estonia (1993-2000), Georgia (1996-1997), Lituania (1993-2000), Moldavia (1995-2000), Rusia (1995-1998) y Eslovenia (1993-1995). Seleccionaron estos casos por razones prácticas y sustantivas.

VARIABLE DEPENDIENTE

La variable dependiente para este análisis es la probabilidad de que el poder judicial participe en la revisión judicial.

INDEPENDENCIA JUDICIAL

Como una medida indirecta para la independencia judicial, adoptamos el índice Smithey e Ishiyama.⁶ Este índice mide seis componentes relacionados del poder judicial, incluyendo si las decisiones pueden ser revocadas, la presencia de una revisión a priori, la naturaleza de los términos de los jueces, el número de actores involucrados en la selección judicial, el establecimiento de procedimientos judiciales y las condiciones para la remoción judicial. La hipótesis es que los tribunales con niveles más altos de independencia judicial participarán con mayor frecuencia en la revisión judicial.

CONDICIONES ECONÓMICAS

Controlamos las influencias económicas sobre la independencia judicial al incluir el cambio en el crecimiento del PIB para todos los países. Sin embargo, solo pueden especular sobre la relación precisa entre las condiciones económicas y la revisión judicial.

CARACTERÍSTICAS CONTEXTUALES

Agregamos controles para numerosos factores contextuales que pueden socavar o reforzar la autoridad de los tribunales.

LIBERTADES CIVILES. Nuestra primera característica contextual es el respeto del estado por las libertades civiles. El concepto de libertades civiles incluye la libertad individual de expresión y disenso, los derechos humanos y económicos, así como el estado de derecho.

⁶ Smithey, Shannon Ishiyama, and John Ishiyama. 2000. "Judicious Choices: Designing Courts in PostCommunist Politics." *Communist and Post-Communist Studies* 33: 163–82.

La hipótesis es que los tribunales exhibirán un comportamiento más independiente en los países que tienen mayores niveles de libertades civiles.

PODER PRESIDENCIAL. El índice incluye niveles de poder de veto, poder de decreto, autoridad presupuestaria, formación y disolución del gabinete y otros poderes. Esperamos que los tribunales ubicados dentro de países dominados por presidentes más poderosos tengan menos probabilidades de participar en una revisión judicial.

FRAGMENTACIÓN. La fragmentación política en los cuerpos legislativos también puede influir en la probabilidad del activismo judicial. Midieron la fragmentación calculando el número efectivo de partidos parlamentarios en las elecciones más recientes. La hipótesis es que la fragmentación legislativa se relacione negativamente con la frecuencia de la revisión judicial.

CARACTERÍSTICAS DEL LITIGANTE

Específicamente, midieron cuando el presidente aparece como apelante ante el tribunal. La hipótesis es que los jueces serán más propensos a invalidar los estatutos legislativos cuando el presidente les pregunte directamente a través de un litigio. En segundo lugar, controlamos aquellos casos en los que personas, empresas u organizaciones (como sindicatos) aparecen como apelantes. Si los jueces ven su papel como protectores de las libertades civiles, entonces es más probable que realicen una revisión judicial cuando presenten un reclamo en nombre de estos litigantes. Finalmente, incluyeron una variable para controlar aquellas instancias en las que la legislatura aparece como un demandado. Esto es necesario porque es menos probable que los jueces invaliden un estatuto si el parlamento es un litigante directo. Además, en varios casos, las facciones minoritarias de la legislatura presentan una demanda en los tribunales contra la facción de la mayoría con el fin de anular una ley. En estos casos, es menos probable que los jueces se pongan del lado de la facción minoritaria.

CARACTERÍSTICAS DEL ASUNTO

La revisión judicial también puede verse influenciada por los asuntos específicos litigados. Los jueces pueden estar más inclinados a invalidar la legislación en ciertas áreas, como las relacionadas con los derechos privados o las operaciones gubernamentales. Es más probable que los tribunales invaliden los estatutos o decretos relativos a cuestiones de separación de poderes o cuestiones de autoridad gubernamental. Estos problemas a menudo implican la distribución del poder político a nivel nacional y local.

Además, los tribunales pueden ser más activos cuando resuelven problemas económicos. Estos casos a menudo involucran disputas privadas y públicas sobre los

derechos de propiedad. Dado que la distribución de bienes y reparaciones por pérdidas económicas después del colapso del comunismo son cuestiones muy importantes y controvertidas, los tribunales pueden estar más inclinados a actuar para preservar los derechos económicos individuales. Finalmente, es menos probable que los tribunales revoquen las leyes tributarias.

III. RESULTADOS EMPÍRICOS

La hipótesis es que la independencia judicial está relacionada positivamente con la probabilidad de una revisión judicial. Por lo tanto, aquellos tribunales con mayor independencia tienen más probabilidades de revocar la legislación y los decretos gubernamentales. Sin embargo, la variable que mide el índice de independencia judicial no está relacionada significativamente con la revisión judicial.

También sostienen que el desempeño económico ejerce un efecto sobre el comportamiento judicial. Sin embargo, no formulamos la hipótesis de una dirección de influencia específica. Los resultados empíricos demuestran que las condiciones económicas son estadísticamente significativas y negativamente relacionadas con la probabilidad de revisión judicial.

Los tribunales aplican la revisión judicial con mayor frecuencia cuando las ramas políticas del gobierno reconocen formalmente y permiten la expresión irrestricta de las libertades civiles. Sin embargo, los datos empíricos indican que el reconocimiento de las libertades civiles por parte de las ramas políticas no está significativamente relacionado con la probabilidad de una revisión judicial.

La segunda influencia contextual pertenece al poder ejecutivo. Nuestra hipótesis es que es menos probable que los tribunales invaliden los estatutos y los decretos gubernamentales a medida que aumenta el poder presidencial. Los datos empíricos respaldan esta hipótesis.

Finalmente, planteamos la hipótesis de que la fragmentación legislativa estaría negativamente relacionada con la revisión judicial. Es decir, a medida que aumentaba el número de partidos legislativos viables, era menos probable que los tribunales invalidaran los estatutos, las leyes y los decretos gubernamentales. Sin embargo, los datos empíricos no respaldan esta afirmación.

Un examen de las variables de control revela diversos efectos sobre el comportamiento judicial. Presumimos que ciertos litigantes influirían en la aplicación de la revisión judicial. Específicamente, argumentamos que cuando el presidente o un individuo, empresa u organización aparece como apelante, es más probable que los tribunales apliquen la revisión judicial. Por el contrario, cuando la legislatura nacional aparece como

demandado, es menos probable que los jueces invaliden los estatutos. Los datos no arrojan nada claro, por lo que tienen que analizarse las circunstancias de cada caso.

Respecto a la hipótesis de que los jueces son más propensos a invalidar los estatutos que rigen la separación de poderes y los problemas económicos. Los datos indican que es menos probable que los tribunales derriben los estatutos impositivos.

CONCLUSIÓN

Del examen de las cortes postcomunistas, surgen tres conclusiones. En primer lugar, las explicaciones del comportamiento judicial que se centran en garantías formales de independencia son inadecuadas. La evidencia indica que las disposiciones constitucionales y legales diseñadas para promover la independencia judicial no están significativamente relacionado con el ejercicio de la revisión judicial.

En segundo lugar, los datos indican que es más probable que los tribunales invaliden la legislación en países con niveles más bajos de crecimiento económico. Lamentablemente, nuestros datos no proporcionan una explicación suficiente para este fenómeno; se necesitan análisis adicionales para explorar a fondo la relación entre la economía y el ejercicio de la revisión judicial.

Finalmente, nuestro análisis demuestra que el poder político del ejecutivo influye directamente en el ejercicio de la revisión judicial en los estados poscomunistas. Los presidentes fuertes imponen limitaciones sustanciales al comportamiento judicial, y los tribunales pueden verse afectados por el poder presidencial de dos maneras. Por un lado, es menos probable que los jueces invaliden la legislación o las acciones gubernamentales en países que poseen presidentes fuertes. Además, si el presidente se presenta ante el tribunal como apelante, es más probable que los tribunales acepten la autoridad ejecutiva.