



## **INFORME DE AUDIENCIA**

### **“SITUACION DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN AMERICA DEL SUR”**

**DEJUSTICIA – COLOMBIA  
FUNDACIÓN CONSTRUIR - BOLIVIA  
ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)- ARGENTINA  
FUNDACIÓN CIUDADANIA Y DESARROLLO –ECUADOR  
FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO (DPLF)**

Audiencia celebrada el 09 de junio de 2016  
158 Período Extraordinario de Sesiones

## I. Resumen

La independencia judicial constituye uno de los pilares fundamentales de todo sistema democrático. La actuación independiente de la judicatura es una garantía de la vigencia del ordenamiento jurídico, y especialmente de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, que se encuentran en la base de todo Estado Democrático de Derecho, permitiendo hacer efectivo el control del poder mediante mecanismos jurisdiccionales.

Es por ello que los diversos sistemas de protección de derechos humanos se han ocupado de analizar y establecer estándares internacionales acerca de las condiciones necesarias para garantizar la independencia de la judicatura, así como para identificar los principales obstáculos que impiden su existencia.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha reconocido la garantía de la independencia judicial como un derecho humano, en el artículo XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, “*por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial*”.

La Comisión Interamericana de Derechos, desde el 2006 con su *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, ha considerado a los operadores de justicia como una categoría especial de defensores de derechos humanos en situación de indefensión.

A su vez, en su *Segundo Informe* realizado en el 2011, dedicó un apartado especial a la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, estableciendo en el párrafo 357, que “en virtud de la garantía de independencia, desde el punto de vista institucional, los juzgadores que hacen parte de la función jurisdiccional del Estado deben ejercer sus funciones sin ser objeto de injerencias indebidas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes del proceso, los actores sociales, y otros órganos vinculados a la administración de justicia.”

La CIDH ha venido dando especial atención a la situación de la independencia y autonomía de la administración de justicia en sus informes de país, como se aprecia claramente en el informe emitido en 2016 sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala.

Por su parte, en diversos pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que uno de los propósitos de la separación de poderes, es precisamente, garantizar la independencia de la judicatura. A través de diversas sentencias, como en las emitidas en los casos *Tribunal*

*Constitucional vs. Perú, Palamara Iribarne vs. Chile, Apitz Barbera vs. Venezuela*, y recientemente en el caso *Lopez Lone y Otros vs. Honduras*, por citar algunos, la Corte ha establecido claramente la obligación de los Estados de respetar y garantizar la independencia judicial.

La CIDH ha sistematizado los estándares ya existentes, y avanzado en la formulación de nuevos estándares, en su Informe titulado *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia: Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, emitido en el año 2013.

Como se puede apreciar, el tema de la independencia judicial ha sido tradicionalmente abordado por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, y estos avances han tenido un impacto importante en la creación de mejores condiciones para la actuación independiente de los operadores de justicia en los países de nuestra región.

Pese a ello, **la independencia judicial no ha superado aun los viejos obstáculos**, y debe enfrentarse a nuevos retos, como lo muestran los casos de la región que presentamos en esta audiencia. Los países aún mantienen deficiencias estructurales, marcos normativos, políticas y prácticas que afectan la independencia de sus operadores de justicia, y que permiten –o al menos, no limitan efectivamente- la injerencia de los otros poderes del Estado y de poderes privados, en la labor de los jueces y otros operadores de justicia.

A su vez, **estos poderes han encontrado nuevos espacios y nuevas estrategias para desplegarse**, lo que debe ser advertido por la CIDH para dar un seguimiento adecuado a la situación de la independencia judicial en nuestros países, y avanzar en el desarrollo de nuevos estándares. De manera particular, queremos resaltar los siguientes temas:

- **Los mecanismos de selección y nombramiento de altas autoridades del sistema de justicia, siguen estando politizados.** En la mayoría de nuestros países, siguen siendo los poderes políticos –el Ejecutivo, el Legislativo o ambos- los que nombran a magistrados de las altas cortes, fiscales generales, y miembros de cortes constitucionales, mediante mecanismos poco transparentes, que limitan la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y que no incorporan criterios objetivos para la evaluación del mérito.

Por su parte, en aquellos países en los cuales se han incorporado otro tipo de mecanismos de selección, como es el caso de Bolivia, que tiene un sistema de elección de autoridades judiciales por voto popular; de Colombia, cuyo sistema otorga esta competencia principalmente a las altas cortes; o Perú o Ecuador, cuyo mecanismo de selección consisten

en un concurso de méritos llevado a cabo por un organismo aparentemente independiente, **tampoco se han desarrollado herramientas para eliminar injerencias indebidas, ni para garantizar que sea el mérito de los candidatos, y no su cercanía a determinados grupos de poder, lo que determine su designación.** Además, en algunos países, eso tampoco ha evitado el sesgo corporativo de algunos poderes judiciales en la selección de candidatos, ni ha fortalecido la transparencia en dichas elecciones.

- Por otro lado, las normas para seleccionar y nombrar a los integrantes del sistema de justicia en general (y ello incluye a sus altas autoridades), **no incorporan perfiles claros y detallados**, que permitan identificar el mérito de los candidatos, que funcionen como una herramienta objetiva para la selección de los mejores aspirantes, y que sean considerados vinculantes por las autoridades competentes.

En efecto, en la mayoría de nuestros países, las regulaciones normativas incluyen apenas un listado de requisitos mínimos de edad, profesión, duración en el cargo, entre otros, que si bien cumplen el papel de un primer tamiz mínimo para apartar a quienes NO resultan elegibles para el cargo, no brindan ningún elemento para determinar quiénes son los más idóneos para ocuparlo.

En el caso de aquellos países cuyas regulaciones incorporan algún elemento del perfil de tipo material, como por ejemplo, alguna referencia a la probidad moral, integridad, honorabilidad, o capacidad profesional, ello ha sido realizado a través de formulaciones vagas e imprecisas, que dejan a discreción de las autoridades competentes –que como se ha visto, e muchos casos son autoridades políticas- la determinación de su contenido y la forma de aplicación en cada caso.

Esta ausencia de perfiles claros y detallados previamente en una norma jurídica en sentido estricto, ha tenido como resultado que incluso en aquellos países que cuentan con un proceso de selección más riguroso, los nombramientos hayan recaído sobre personas poco idóneas, frente a otros aspirantes objetivamente mejor calificados. La confusión que existe entre los requisitos mínimos, por un lado, y los elementos del perfil por otro, ha servido para que se justifique nombramientos indebidos, aduciendo que los escogidos “cumplen con todos los requisitos” para el cargo.

**La definición de un perfil claro y previo, establecido en una ley en sentido formal, así como su rigurosa aplicación** es una herramienta esencial para la identificación del mérito, y en esa medida, para la selección y nombramiento de jueces y fiscales independientes e

imparciales, que no ha sido debidamente adoptada por los países de la región.

- En tercer lugar, **los Consejos de la Judicatura** creados en nuestros países en los últimos 20 años han ido adquiriendo un importante poder sobre la carrera de los jueces, y por lo tanto les es posible afectar efectivamente su independencia. Sus competencias incluyen, por lo general y más allá de la configuración que adopten en cada país, la preselección, nombramiento, evaluación y sanción disciplinaria de los jueces y otros operadores de justicia.

Pues bien, estos Consejos han sido identificados y utilizados por los poderes políticos y fácticos, como una herramienta poderosa para influir sobre la labor jurisdiccional. Pese a haber sido concebidos como un mecanismo que garantizaría una mayor independencia judicial -al permitir en ocasiones una mayor participación de la sociedad civil en su conformación, por ejemplo-; **los Consejos de la Judicatura se han convertido en una de sus principales amenazas.**

Ello se debe, en gran medida, a que no se ha prestado una debida atención a la manera en que estos Consejos se conforman, y no se han establecido garantías suficientes para evitar que otros poderes políticos, fácticos o corporativos los “capturen” a través del nombramiento de sus integrantes.

En el presente informe, presentamos ante la Honorable Comisión, información acerca de la situación de la independencia judicial en cuatro países de América del Sur: Ecuador, Argentina, Bolivia y Colombia, brindando información específica sobre los principales problemas y desafíos que estos países enfrentan en esta materia, con el objetivo de brindar elementos para el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia*.

Asimismo, esperamos que la información proporcionada permita a la Comisión identificar nuevos desafíos para la independencia judicial, que puedan ser monitoreados en toda la región, y que puedan generar nuevos y más detallados estándares a nivel interamericano.

## **II. SITUACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN ARGENTINA**

El presente apartado tiene por objeto describir una serie de condiciones institucionales así como algunos episodios recientes que afectan la independencia judicial en Argentina.

### **1. La integración del Consejo de la Magistratura**

En Argentina, el Consejo de la Magistratura es el órgano encargado de la selección y sanción de los jueces. Desde su creación, se han sucedido distintas reformas legales que han modificado en diferentes sentidos el esquema de distribución del poder entre sus integrantes, pero aún no se ha llegado a un modelo que a la vez sea respetuoso del equilibrio que manda la Constitución Nacional y que permita reducir las influencias políticas indebidas en los procesos de selección y sanción de magistrados<sup>1</sup>.

La Constitución Nacional establece en su artículo 114 que éste deberá ser integrado "...de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley".

La Constitución delegó en el Congreso la facultad de definir el modo de integración del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, en estos 21 años, el ámbito legislativo no llegó a un acuerdo definitivo sobre este punto. Luego de la ley 24.937 (1998) que estableció una integración de 19 miembros, la ley "correctiva" 24.939 (1998) los elevó a 20, en tanto que la ley 26.080 (2006) los redujo a 13, disminuyendo la representación de todos los sectores (minorías, abogado/as y académicos/as) menos la del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

La ley 26.855 (2013) elevó nuevamente el número de miembros del Consejo de trece a diecinueve integrantes, aumentando los representantes del estamento de abogados/as y de académicos/as. La particularidad de esta norma fue haber establecido la elección popular de los representantes de los jueces/zas, abogados/as y académicos/as a través de elecciones populares entre listas presentadas por los partidos políticos<sup>2</sup>. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco del caso "Rizzo", declaró la inconstitucionalidad de tal modificación. También han sido declaradas inconstitucionales las regulaciones referidas al régimen de mayorías para seleccionar candidatos a jueces/zas, sancionar a jueces/zas, suspenderlos/as y abrir procedimientos de remoción.

Actualmente, el Poder Ejecutivo Nacional se encuentra elaborando una nueva propuesta de reforma del Consejo de la Magistratura.

## **2. Las demoras en los procesos de designación y el nombramiento de jueces subrogantes (interinos)**

---

<sup>1</sup> Esto fue advertido por el Comité de Derechos Humanos, en el año 2010: "ONU. Comité de Derechos Humanos. 98º período de sesiones. Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010, RG/CO/4."

<sup>2</sup> El régimen anterior, previsto por la ley 24.937, establecía que los representantes de los jueces, abogados y académicos serían elegidos por sus respectivos pares.

El artículo 114, inc. 1 de la Constitución Nacional dispone que el Consejo de la Magistratura tiene la función de “[s]eleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores”. Asimismo, el artículo 99.4. dispone que el Presidente de la Nación “nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos”.

En consecuencia, **el proceso de selección de jueces/zas inferiores supone la intervención de tres órganos:** el Consejo de la Magistratura, el Poder Ejecutivo Nacional y el Senado de la Nación. Según la ley del Consejo de la Magistratura, este procedimiento de selección se inicia con la realización de un concurso público de oposición y antecedentes en el ámbito del Consejo de la Magistratura, en el que los aspirantes deben probar sus conocimientos en las materias legales correspondientes, así como su experiencia previa en el ejercicio profesional y académico. Esta instancia se compone de un examen escrito, y tras él se elabora un orden de mérito entre los candidatos, a partir del cual algunos de ellos participarán de una instancia de entrevista pública con los consejeros, y luego el Consejo define una terna de tres candidatos que es enviada al Poder Ejecutivo, que debe seleccionar a uno de los aspirantes y remitir la designación al Senado para que preste su acuerdo.

Si bien la ley 24.937 establece el plazo legal de 90 días hábiles prorrogables por 30 días<sup>3</sup> para resolver los concursos en el ámbito del Consejo, **en la mayoría de los casos este plazo no se cumple.** Un informe de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) señala que los concursos concluidos entre 2007 y 2012 para cubrir las vacantes en el fuero nacional y en el fuero federal en el interior del país no se desarrollaron en el término establecido en la ley 24.937 y solo el 7 % los concursos para cubrir vacantes en el fuero federal con competencia en la Ciudad de Buenos Aires se realizaron durante el plazo legal<sup>4</sup>.

**La demora en los procesos de selección sumada a la cantidad de vacantes existentes en el Poder Judicial ha tenido un fuerte impacto negativo en materia de independencia judicial.** La falta de actividad del Consejo respecto a los concursos en los últimos 5 años condujo a una situación crítica en materia de independencia del Poder Judicial. De los 993 cargos de jueces que existen en todo el Poder Judicial de la Nación, hay 264 que se encuentran vacantes<sup>5</sup>, es

---

<sup>3</sup> Ley 24.937, conforme la reforma introducida por la Ley 26.080, establece en su artículo 13, inciso C: “La duración total del procedimiento no podrá exceder de noventa (90) días hábiles contados a partir de la prueba de oposición. El plazo sólo podrá prorrogarse por treinta (30) días hábiles más, mediante resolución fundada del plenario, en el caso de que existieren impugnaciones”

<sup>4</sup> Asociación por los Derechos Civiles. “¿Cuánto demora la designación de jueces/zas en Argentina?”. Revista Digital Cuestión de Derechos de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) N° 5. 2014.

<sup>5</sup> Consejo de la Magistratura de la Nación, Estado de Concursos 2016. Disponible en [http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=96721&CI=INDEX100](http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=96721&CI=INDEX100)

decir, más del 26% de los cargos existentes en el Poder Judicial de la Nación carecen de un/a juez/a designado/a titular.

De estas vacantes, 8 expedientes se encuentran en el Senado esperando tratamiento, 15 en el Poder Ejecutivo Nacional, y los 241 restantes en el Consejo de la Magistratura, de los cuales 206 se encuentran en trámite y 35 no tienen trámite alguno. Las 206 vacantes en trámite se encuentran divididas en 83 concursos que el Consejo de la Magistratura aún no resuelve, habiendo concursos cuya prueba de oposición se realizó en el año 2010.

Esta situación de vacancia en el 26% de los cargos del Poder Judicial federal ha conducido a la **designación sistemática e irrestricta de jueces subrogantes (interinos)**. Por esa razón, y también porque algunos jueces titulares se encuentran de licencia, hay 172 jueces subrogantes ejerciendo funciones<sup>6</sup>, lo cual representa alrededor del 17% de los cargos totales<sup>7</sup>.

En síntesis, la demora en el sistema de selección de jueces -en especial a partir de la inactividad del Consejo de la Magistratura- ha conducido a que muchos cargos judiciales se encuentren ocupados por jueces interinos, que carecen de las garantías mínimas de independencia previstas en nuestro sistema institucional, lo cual pone al Poder Judicial en una situación de debilidad en términos de independencia, en contra de lo prescripto en el art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

### 3. Los procesos disciplinarios contra jueces/as

El artículo 114 de la Constitución Nacional, en sus inc. 4 y 5 dispone que el Consejo de la Magistratura tiene la atribución de ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados y decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente. Las facultades disciplinarias involucran tanto el poder de sancionar, suspender y remover a los jueces, fundado en las causales previstas por ley.

Sin embargo, el uso que tradicionalmente se ha hecho de dichas facultades es discrecional y **ha sido utilizado tanto para presionar a jueces incómodos para el poder o para proteger a jueces considerados aliados**. Las posiciones dominantes en el Consejo de la Magistratura respecto de estos procesos suelen oscilar entre dos objetivos opuestos, pero con una estrategia común: **manejar a discreción y arbitrariamente los tiempos y etapas de la tramitación de los**

---

<sup>6</sup> Poder Ciudadano y Asociación por los Derechos Civiles, "Situación de la independencia judicial en la Argentina", Noviembre de 2015.

<sup>7</sup> Al referirnos a cargos totales se incluye la totalidad de los cargos creados legalmente, aun si hay juzgados que no han si efectivamente puestos en funcionamiento. De tal forma, la incidencia de la cantidad de jueces subrogantes es aún mayor respecto de los cargos judiciales ya habilitados, aunque se carece de información precisa al respecto.

**casos disciplinarios**, ya sea para condicionar el accionar de determinados/as jueces/zas manteniendo abiertas las denuncias que pesan sobre ellos/as -por más infundadas que sean-, ya sea para protegerlos/as impidiendo el avance de las mismas -por más fundadas que sean-. El resultado de ello son procesos abiertos durante años, que sólo en contadas excepciones se traducen en la aplicación de sanciones disciplinarias o la remisión a juicio político.

Si bien la ley reconoce que los expedientes disciplinarios contra magistrados/as que tramiten en el Consejo de la Magistratura son “especialmente” públicos<sup>8</sup>, **en la práctica no es posible acceder a ellos para su consulta por parte de ciudadanos y/u organizaciones de la sociedad civil.**

El 8 de mayo de 2015, ACIJ solicitó a la Comisión de Disciplina y Acusación del Consejo de la Magistratura de la Nación, el acceso a los expedientes referidos a procesos disciplinarios contra jueces/zas que se encontraban en trámite.

El plenario de la Comisión denegó el pedido en forma unánime, aduciendo que la publicidad de los actos se veía garantizada en las publicaciones periódicas por medio del sitio web de la institución donde informan el estado del proceso y las resoluciones de cada expediente. Sin embargo, **la información publicada en el sitio web del consejo es muy limitada, y resulta insuficiente** para poder controlar el modo en que son gestionados los procesos disciplinarios por el Consejo. En efecto, sólo puede conocerse por ese medio un listado con: i) la carátula de los expedientes abiertos; ii) la fecha de inicio del expediente; iii) el nombre del consejero a cargo de la investigación y el estado procesal. Esos datos no son idóneos para permitir que la ciudadanía conozca lo que ocurre con la tramitación de las denuncias contra los jueces. En particular, impide conocer:

- La conducta que constituye el objeto de la denuncia.
- La falta disciplinaria que se denuncia haber sido violada.
- Las pruebas que existen en contra o a favor del/la juez/a denunciado/a.
- En algunos casos, ni siquiera se puede conocer el nombre del juez contra el cual se dirige el procedimiento<sup>9</sup>.

La consecuencia de todo esto es una **total falta de transparencia y rendición de cuentas sobre qué es lo que ocurre en 217 expedientes sobre procesos disciplinarios contra jueces**, y que incluso en 34 de ellos ni siquiera se pueda

---

<sup>8</sup> Ley 24.937, art. 8- “(...)Los expedientes que tramiten en el Consejo de la Magistratura serán públicos, especialmente los que se refieran a denuncias efectuadas contra magistrados”.

<sup>9</sup> Por sólo citar algunos ejemplos, en el listado incluye los siguientes expedientes “a “Carlotta Estela B. (Pta. Asociación Abuelas Plaza de Mayo) s/ presentación”, “Organismos de Derechos Humanos de Santiago del Estero s/ su presentación”, “Cámara Federal de Casación Penal – Sala II – remite copia de lo resuelto en causa 15.554”, entre muchos otros.

saber la identidad del juez denunciado por una conducta que podría ser pasible de sanción disciplinaria<sup>10</sup>.

La relevancia del asunto es aún mayor al **advertirse casos que han tenido largas etapas de inactividad y que han tenido repentinos movimientos coincidentes con decisiones judiciales que afectaban los intereses de los sectores políticos** con mayor representación en el Consejo de la Magistratura. La falta de transparencia en el trámite de estos expedientes facilita la **utilización política de los procesos disciplinarios**, y por consiguiente las presiones contra jueces/zas, y que los expedientes avancen o se detengan por conveniencias políticas, y no según el mérito de los hechos denunciados.

#### **4. La falta de transparencia y rendición de cuentas del Poder Judicial**

##### **El acceso a la información pública en el Poder Judicial**

La publicidad de los actos del Poder Judicial es una herramienta que contribuye a garantizar la independencia judicial. El derecho de acceder a información pública se encuentra previsto en el art. 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y constituye “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”<sup>11</sup>. El acceso a la información permite transparentar el modo en que el Poder Judicial gestiona los asuntos a su cargo, y en especial desincentiva los acuerdos entre jueces y sectores políticos y otros grupos de poder que afectan la imparcialidad de la justicia.

En Argentina **existen diversos obstáculos que dificultan el acceso a la información en la órbita del Poder Judicial**. En primer lugar, la falta de una ley que regule el acceso a la información en este poder del Estado<sup>12</sup>, y de un órgano encargado de proveer la información que los ciudadanos solicitan. Asimismo, existe en el ámbito judicial una **baja cultura de transparencia** y rendición de cuentas, que redundan en la falta de información disponible acerca de temas básicos relativos a la prestación del servicio de justicia.

Finalmente, el Código Procesal Penal de la Nación establece la imposibilidad de acceder a expedientes judiciales para quienes no sean partes en el proceso judicial, aún en casos de interés público<sup>13</sup>, lo cual contribuye a un ámbito de

---

<sup>10</sup> Información producida en base a los datos publicados por el Consejo de la Magistratura en el sitio web [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar)

<sup>11</sup> Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003.

<sup>12</sup> El 18 de mayo de 2016 tuvo media sanción en el Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de ley de acceso a información pública. Actualmente el proyecto se encuentra a consideración del Senado.

<sup>13</sup> Código Procesal Penal de la Nación, “Art. 204.- El sumario será público para las partes y sus defensores, que lo podrán examinar después de la indagatoria, dejando a salvo el derecho establecido en el segundo párrafo del artículo 106. (...) El sumario será siempre secreto para los extraños.”.

secreto propicio para que existan vínculos indebidos entre el Poder Judicial, el poder político y otros grupos de presión.

### **El régimen de declaraciones juradas patrimoniales en el Poder Judicial**

El libre acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de los/las funcionarios/as públicos/as permite a la ciudadanía conocer los bienes, ingresos y antecedentes laborales de quienes ejercen cargos públicos, como los/as jueces/zas del Poder Judicial de la Nación. Esta información resulta clave para identificar potenciales enriquecimientos indebidos, incompatibilidades y conflictos de intereses en el ejercicio de sus funciones.

Respecto de la Corte Suprema, en agosto del año 2013, **el máximo tribunal estableció a través de la acordada N° 25/2013 que no le era aplicable el art. 6 de la ley N° 26.857 de publicidad en internet de las declaraciones juradas en todos los poderes del estado**, en cuanto establecía a la Oficina Anticorrupción -dependiente del Poder Ejecutivo Nacional- como autoridad de aplicación de la norma. La Corte fundamentó su decisión en la independencia del Poder Judicial, de lo que consideró que derivaba que “no resulta admisible que las declaraciones de aquellos[agentes] pertenecientes al Poder Judicial sean controladas por funcionarios de la Administración Pública”.

A partir de ello, en esa acordada se estableció que la autoridad de aplicación de la ley en lo referido a ese tribunal sería la Secretaría General y de Administración de la Corte. Asimismo, estableció que su publicidad se aseguraría a través de la página web de la CSJN. El 29 de abril de 2014 se reafirmó mediante la acordada N° 9/2014 que la Secretaría General de Administración es la dependencia a cargo de la recepción, custodia, registro y archivo de las declaraciones juradas y de su posterior publicación en el sitio web de la CSJN. Sin embargo, hasta el momento ACIJ no ha podido acceder a las declaraciones juradas de los jueces de la Corte a pesar de los reiterados pedidos y tampoco se han publicadas en su portal web<sup>14</sup>.

Respecto de los jueces inferiores, en el año 2014 el Consejo de la Magistratura dictó la Resolución N° 237/2014 que establece el régimen de presentación y consulta de las declaraciones juradas patrimoniales de magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación. La norma establece que la Presidencia del Consejo de la Magistratura de la Nación es el órgano a cargo de la recepción, custodia, registro, publicación y archivo de las DDJJ y por ende la autoridad de aplicación de la Ley. De acuerdo al art. 12 de esta resolución, el

---

<sup>14</sup> En el marco de la anterior formulación de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, el 23 de octubre del 2012 ACIJ presentó un pedido para acceder a las DDJJ de los/as Ministros/as de la Corte, y ante la ausencia de respuestas fue reiterado en dos oportunidades. Tras ello, y tras haber mantenido sucesivos encuentros con funcionarios/as de la Corte para conversar sobre el régimen de DDJJ, en diciembre de 2013 la Corte resolvió el pedido de ACIJ y decidió “diferir el acceso a las declaraciones juradas” hasta el tribunal reglamente la ley 26.857, lo cual significa que diferiría el acceso hasta que fuera regulado el contenido y la publicidad de las DDJJ en el nuevo régimen.

anexo público de las DDJJ debe ponerse a disposición del público en el sitio web del Consejo de la Magistratura dentro de los 10 días hábiles posteriores al vencimiento del plazo de presentación. Si bien el anexo público debería poder ser consultado de manera libre, directa, inmediata y gratuita a través de internet, lo cierto es que hasta la fecha de esta presentación el sistema de consulta online no se encuentra disponible, sino que el acceso sólo es posible a través de la presentación de un pedido por escrito ante el Consejo de la Magistratura, mecanismo que se ha mostrado poco expedito, ya que en los hechos termina imponiendo la necesidad de un acto que lo autorice y excesivo tiempo para su tramitación.

## **5. Algunos episodios recientes que afectan la independencia judicial**

### **La designación de jueces de la Corte Suprema por decreto y en comisión**

El 14 de diciembre de 2015, el Presidente de la Nación dictó el decreto 83/15, a través del cual designó en comisión a Carlos Rosenkrantz y Horacio Rosatti como jueces de la Corte Suprema de Justicia en los términos del art. 99 inc. 12 de la Constitución, hasta tanto se sustanciara su designación conforme el decreto 222/03 y el Senado aprobara su designación regularmente en los términos del art. 99 inc. 4 de la Constitución.

Luego de dicha designación se inició un fuerte debate público en torno a las facultades del Presidente de la Nación para nombrar jueces de la Corte Suprema en esos términos y la propia Corte, tras una reunión con el Presidente, emitió un comunicado el 16 de diciembre, donde se expresó la voluntad de postergar la toma de posesión del cargo de Rosenkrantz y Rosatti. Si bien el procedimiento de designación se reencauzó de facto y se espera que prontamente el Senado sesione para dar acuerdo o desechar los pliegos de los candidatos nombrados por el Poder Ejecutivo, lo cierto es que el decreto de designación en comisión sigue vigente y nada obsta a que los candidatos tomen posesión del cargo.

La cobertura de las vacantes en la Corte Suprema por medio de nombramientos “en comisión” representa un avance indebido del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado; contraría los principios definidos por la Corte Suprema de Justicia en fallos recientes para asegurar la estabilidad e imparcialidad de los jueces; y constituye un grave retroceso en los mecanismos de participación popular para la evaluación de los candidatos. **La independencia, imparcialidad y legitimidad de la Corte Suprema resultan afectadas si sus integrantes son designados por decreto, sin discusión pública previa y sin acuerdo del Senado.** Además de los problemas relacionados con la legitimidad de esta forma de designación –en la que sólo intervino el Presidente–, los jueces designados en comisión no contarían con las garantías constitucionales mínimas para ejercer su trascendental rol, en particular su tarea de evaluar la validez de los actos y decisiones de los demás poderes del Estado,

dado que su estabilidad se encontrará sujeta a la aprobación de sus pliegos. Esta precaria situación impide a la Corte ejercer su rol con imparcialidad, afecta la división de poderes, y la hace pasibles de presiones del poder político.

### **El proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional de reforma del Ministerio Público Fiscal**

La persecución penal pública en Argentina se encuentra a cargo del Ministerio Público Fiscal (MPF), órgano creado por el art. 120 de la Constitución Nacional. Conforme esa norma, el MPF es un órgano independiente, y para ello lo dota de autonomía funcional y autarquía financiera, y tiene el deber de promover la actuación del Poder Judicial en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.

Si bien la norma constitucional establece que el órgano debe ser encabezado por un/a procurador/a general, es Ley Orgánica del MPF (Ley 27.148), la que establece acabadamente su estructura funcional. Sucintamente, la norma establece una estructura jerárquica piramidal encabezada por el/la Procurador/a General de la Nación (PGN), que es elegido por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, emitido por el voto de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación. El funcionamiento de esta institución se rige, entre otros principios, por el de unidad de actuación, lo cual significa que todos los miembros del MPF pueden actuar en representación de la institución, aunque se encuentran subordinados a la máxima autoridad jerárquica del organismo. En consecuencia, conforme el modelo vigente, el poder último de decisión se encuentra en cabeza del/la PGN, y también la responsabilidad por la gestión del organismo. Los principales mecanismos previstos para dotarlo de independencia son su designación por el Senado con una mayoría legislativa calificada, la imposibilidad de removerlo si no es a través del procedimiento de juicio político fundado en las causales de mal desempeño previstas en la ley, y el manejo privativo de sus recursos. En el régimen institucional argentino actual, es condición inherente al MPF su independencia respecto de los tres poderes del Estado.

Ahora bien, **en un contexto de cuestionamiento desde diversos sectores a la figura de la actual Procuradora General, el Gobierno Nacional ha manifestado en numerosas oportunidades su intención de removerla de su cargo.** Sin embargo, al no contar con las mayorías legislativas necesarias para hacerlo, esa iniciativa fue finalmente abandonada.

En el contexto descripto, el 4 de abril de 2016 el Presidente envió a la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del MPF<sup>15</sup>, que **de ser aprobado, impactaría negativamente en la independencia de este órgano.**

---

<sup>15</sup> Expediente n°5-PE-2016.

Fundamentalmente, el proyecto crea la figura de cuatro suprocuradores/as temáticos/as, que pasarían a tener en sus áreas temáticas las funciones sustantivas que actualmente tiene la figura del/la PGN, y éste/a sólo pasaría a ejercer funciones de representación y administración del MPF, y participación en los procesos de selección, sanción y remoción de fiscales. Los subprocuradores/as serían designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, a través del voto de la mayoría simple de los legisladores presentes al momento de la votación (a diferencia de los dos tercios exigidos para el nombramiento del Procurador General). Su remoción es decidida por el Senado, por la votación de dos tercios de los miembros presentes al momento de la votación, a partir de un pedido efectuado por decreto presidencial o mediante la votación por mayoría simple de la Cámara de Diputados. El proyecto modifica el mecanismo previsto actualmente para el/la PGN, que establece el procedimiento de juicio político, que sólo puede ser iniciado a partir de la acusación de la Cámara de Diputados, aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes<sup>16</sup>.

Como podrá advertirse, la regulación establecida en el proyecto de Ley supone vaciar las facultades más relevantes del/la PGN. En el contexto actual, esto impacta de manera negativa en la independencia del MPF, pues significa un acto de desplazamiento de facto de la actual Procuradora General, nombrando nuevos funcionarios que tomarían a su cargo sus principales funciones, designados mediante un mecanismo que no exige mayorías agravadas y que **resulta más permeable a las influencias del Poder Ejecutivo**.

El hecho de contar con una institución independiente para investigar los delitos cometidos por el poder político, en especial graves violaciones a los derechos humanos y delitos de corrupción y criminalidad organizada, puede conducir a situaciones de vulneración del derecho de los justiciables a acceder a la justicia, e incluso a afectar la división de poderes. Ello, en tanto, la existencia de acusación penal es fundamental para poder investigar y sancionar estos casos, y en muchos casos no es posible suplirla por la acusación privada. En consecuencia, el deber de investigar, reparar y sancionar graves violaciones a los derechos humanos no sería satisfecho en casos en los cuales las autoridades encargadas de la persecución penal no ejercieran la actividad persecutoria en virtud de las presiones o influencias que pudiera tener el poder político.

### **La independencia judicial en la provincia de Jujuy y la detención de Milagro Sala**

---

<sup>16</sup> Nótese que el nuevo mecanismo habilitaría prescindir de esta mayoría de calificada de  $\frac{2}{3}$  de los presentes, ya que bastaría con la mayoría simple de la Cámara de Diputados o con un simple decreto presidencial para que tenga intervención el Senado.

La Provincia de Jujuy renovó sus máximas autoridades ejecutivas en diciembre de 2015, y fue electo como gobernador Gerardo Morales, uno de los líderes del partido Unión Cívica Radical (UCR), hasta entonces opositor. Al día siguiente de haber asumido, el gobernador convocó a sesiones extraordinarias para tratar, entre otros temas, la ampliación del Superior Tribunal de Justicia (STJ) de cinco a nueve integrantes.

El día 15 de diciembre, la Legislatura provincial aprobó por 25 votos el proyecto de ley enviado, y al día siguiente el Gobernador designó a los nuevos magistrados del STJ, nombrando entre ellos a dos diputados de su partido - Pablo Baca y Beatriz Altamirano- que la jornada anterior habían votado a favor de la ampliación de integrantes del Máximo Tribunal Provincial. Otro de los designados fue Federico Francisco Otalola, ex diputado del mismo partido y ex candidato a vicegobernador. Además de los **vínculos partidarios de los nuevos jueces**, el proceso de selección fue realizado en un tiempo extremadamente corto, lo cual impidió cualquier tipo de control ciudadano al respecto. Asimismo, diversas fuerzas denunciaron que los pliegos fueron aprobados en violación del reglamento de la Legislatura Provincial.

Si bien situaciones como la descrita suelen repetirse en distintas provincias (que, por tratarse Argentina de un país federal, tienen sistemas de justicia autónomos del federal), el caso de Jujuy tomó particular notoriedad por la **detención de la dirigente Milagro Sala**, que fue denunciada como arbitraria por diversas organizaciones de derechos humanos. En efecto, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la ONU dio curso a la denuncia contra el Estado argentino presentada por Amnistía Internacional, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES).

Milagro Sala fue denunciada penalmente el 15 de diciembre pasado por el Fiscal de Estado de la provincia por instigación a cometer delitos y sedición, por participar de un acampe. El 16 de enero fue detenida por casi dos semanas hasta el 29 de enero, día en que el juez resolvió su excarcelación. Sin embargo, no fue puesta en libertad ya que al mismo tiempo se ordenó su detención por otra causa iniciada durante la feria judicial, en la que se la acusa de defraudación al Estado, extorsión y asociación ilícita.

Desde el momento de la detención, distintas organizaciones y periodistas han denunciado irregularidades en la investigación judicial contra Milagro Sala así como injerencias indebidas del poder político en la tramitación de la causa, incluyendo presiones al fiscal que inicialmente intervino en el caso, la designación irregular de una fiscal y la violación de diversas normas de procedimiento.

### III. SITUACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN BOLIVIA

La administración de justicia en Bolivia atraviesa **una crisis institucional profunda** en la que se han visto afectadas y disminuidas las garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, debido a múltiples factores entre ellos:

a) **Reformas Legales que han limitado y retrasado la implementación de las carreras en las instituciones que intervienen en la administración de Justicia:**

La Ley N° 025 del Órgano Judicial ha limitado la carrera judicial a los jueces y vocales, eliminando incentivos para el buen desempeño del resto de los funcionarios que intervienen en la administración de justicia.

Por su parte la Ley 463 del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, promulgada en 2013, ha omitido la posibilidad de institucionalizar la carrera en la defensa pública, limitando los procesos de formación y especialización a meros cursos de actualización, lo que, sumado a una escala salarial deficiente, contribuye a la **alta rotación de funcionarios en esta institución** que asume la vital tarea de asistir a los sectores menos favorecidos.

Las reformas emanadas del proceso de transición constitucional han ampliado los servicios y las demandas en la administración de justicia, sin embargo las mismas **no han venido acompañadas de un incremento en el porcentaje presupuestario** asignado anualmente al Órgano Judicial, que en 2015 fue cercano al 0,56%. Ello genera serias dificultades humanas, técnicas, de infraestructura y equipamiento suficientes para afrontar el proceso de implementación.

Asimismo producto de la crisis en la justicia que actualmente ha motivado al país a discutir las bases de nuevas reformas en el sistema de justicia en la Cumbre Nacional de Justicia en la que todos los sectores de la población han sido llamados a participar de propuestas para transformar la justicia. Pese al importante espacio proporcionado por el Estado Plurinacional de Bolivia para el diálogo horizontal en el que todas las instancias que intervienen en la administración de justicia y la población generen consensos sobre la ruta crítica de las reformas en la administración de justicia, **preocupa que tales propuestas se traduzcan en medidas que profundicen aún más la crisis en el sistema y debiliten aún más las garantías para la independencia e imparcialidad** de las y los operadores de justicia, principalmente porque los resultados preliminares generados a partir de las consultas locales contemplan opciones de reforma constitucional en dos temas de importancia como ser la **supresión del procedimiento de elección de autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional a partir del sufragio universal, y la supresión del Consejo de la Magistratura.**

La primera propuesta se basa en el supuesto de que la primera elección de autoridades desarrollada durante la gestión 2011 no ha garantizado la idoneidad y meritocracia de las autoridades electas, aspecto que habría profundizado la crisis en el sistema.

Siendo que la meritocracia y la idoneidad en los cargos sólo puede ser garantizada por un proceso de preselección en el que primen tales requisitos, preocupa que la discusión generada en la Cumbre Nacional de Justicia pueda materializarse en reformas constitucionales en las que, en lugar de fortalecer dichos mecanismos, se generen mayores márgenes de discrecionalidad en el Órgano Legislativo y Ejecutivo para el nombramiento de estas autoridades.<sup>17</sup>

Asimismo, la ausencia de una mirada de proceso en las reformas judiciales, ha motivado de igual manera a discutir en la Cumbre Nacional de Justicia la posibilidad de suprimir el Consejo de la Magistratura y crear en su lugar un supra-órgano de control disciplinario con la participación del Órgano Ejecutivo y sectores sociales.

Cabe destacar en este punto que el diseño constitucional ha mantenido la figura del Consejo de la Magistratura, como instancia responsable del control disciplinario y fiscalización del manejo administrativo, financiero, así como la formulación de sus políticas de gestión.

Sin embargo, debilidades en la actual gestión de sus autoridades, no implican soluciones meramente circunscritas a términos de reforma normativa, más aún cuando aquellas reformas en curso no lograron materializarse o consolidarse en los términos planteados y aquellas soluciones en discusión en lugar de garantizar un control disciplinario eficaz y adecuado a los estándares internacionales sobre independencia podría debilitar aún más dichas garantías en la administración de justicia<sup>18</sup>.

**b) Mecanismos de Institucionalización, selección y nombramiento de los cargos en la administración de justicia:**

Pese a que la CIDH en su Informe *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, precisó que los nombramientos provisionales deben constituir una situación excepcional y no la regla, recomendando a los Estados asegurar en tales casos una actuación independiente debiendo para ello otorgarles estabilidad en el cargo, **en Bolivia**

---

<sup>17</sup> Algunas de las propuestas que han sido presentadas y serán discutidas plantean la generación de mecanismos mixtos de elección con la participación de los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y la sociedad civil en las que se otorgue al Órgano Ejecutivo facultades para elegir discrecionalmente a cierto cupo de magistrados de la terna presentada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Un ejemplo de estas propuestas es la presentada por la Procuraduría General del Estado.

**se mantiene el carácter de *transitoriedad*** otorgado por la Ley N° 212 de 2011.

Los avances son modestos en el proceso de institucionalización del periodo de *transitoriedad*, situación que además de dar lugar al desconocimiento de las garantías de estabilidad en funciones y procesos de remoción de operadores de justicia sin condiciones de apego a los procedimientos pre establecidos, **contraviene lo dispuesto por la Comisión en el punto 93 del mencionado informe** que precisa *“Aunque por circunstancias excepcionales puede ser necesario nombrar operadores de justicia con un carácter temporal, como cuando se trata de periodos de transición durante la reestructuración de aparato de justicia, aún en esos casos, dichos operadores de justicia deben ser nombrados mediando un procedimiento adecuado, por un tiempo o condición preestablecidas y deben tener garantías de estabilidad en sus cargos.”*

A la fecha sólo existe una promoción de jueces que ingresarán a funciones en el marco del proceso de institucionalización y lo propio sucede con la carrera fiscal en la que los avances son moderados y la cantidad de funcionarios institucionalizados aún es escasa en relación al total de operadores en funciones.

En el marco de la carrera defensorial, actualmente el Servicio Plurinacional de la Defensa Pública continúa bajo la dependencia del Órgano Ejecutivo, la Ley 463 del Servicio Plurinacional de Defensa Pública promulgada el mes de diciembre de 2013 ha omitido la carrera de la defensa pública, lo que sumado al escaso número de ítems y escalas salariales notablemente inferiores a las del resto de los cargos en la administración de justicia genera alta rotación de funcionarios, dificulta la posibilidad de proveer incentivos adecuados al buen desempeño y genera barreras para consagrar un servicio suficiente y especializado a la población usuaria.

### **c) Presupuesto Insuficiente:**

El presupuesto asignado al Órgano Judicial **es menor al 1%**<sup>19</sup> del total del presupuesto anual asignado al tesoro general de la nación, a ello suman debilidades en la distribución estratégica de los recursos disponibles, puesto que el mapa judicial no responde a las necesidades de cobertura, asistencia especializada, personal suficiente, tecnologías y otras necesidades que permitan remover todos los obstáculos para consagrar una justicia accesible a todas y todos los(as) ciudadanos(as) desde su pluralidad y necesidades diversas.

---

<sup>19</sup> Correo del Sur, Órgano Judicial recibe menos de 1% del presupuesto y reconoce corrupción, 5 de enero de 2016, nota publicada por Correo del Sur, link: <http://aclo.org.bo/bolivia/index.php/historial-aclo-chuquisaca/5429-%C3%B3rgano-judicial-recibe-menos-de-1-de-presupuesto-y-reconoce-corrupci%C3%B3n.html>

Tal es el caso de los juzgados especializados contra la violencia hacia la mujer, que fueron creados a partir de la promulgación de la Ley 348<sup>20</sup>, en el proceso de implementación se ha determinado que los juzgados en materia anticorrupción también sean competentes para reconocer casos de violencia, omitiendo en detrimento de las partes en conflicto las competencias y capacidades especializadas requeridas para la administración de justicia en ambas materias.

Sin embargo, **es la defensa pública la instancia que cuenta con menores recursos para funcionar**, situación que además de todos los problemas ligados a falta de institucionalización (mencionados anteriormente) genera una limitada cobertura que llega sólo a 95 de los 339 municipios en el país (29%). En promedio existe un defensor por cada 6 fiscales y/o por cada 10 jueces.

A ello se suman en todas las instancias requerimientos de infraestructura, equipamiento, personal multidisciplinario y otros para consagrar servicios judiciales capaces de remover todos los obstáculos que impactan en el acceso igualitario a la justicia de la población a partir de sus **necesidades diferenciadas** en temas de situación frente al derecho vulnerado, criterios de género, pertenencia cultural, edad, nivel educacional, situación económica entre otras.

En tanto estos desafíos no sean vislumbrados, no podrán paliarse los riesgos de generar procedimientos que puedan **re victimizar a quienes buscan justicia** y descriminalizar la pobreza y la diferencia entre quienes son procesados(as).

#### **d) Presiones Externas e Internas que Impactan en las Decisiones de los Jueces y Fiscales:**

Producto de los argumentos descritos y la crisis de credibilidad en la justicia, sus funcionarios son pasibles a presiones externas, principalmente en casos de alta connotación social, esta presión se da a partir del Estado, la ciudadanía y los medios de comunicación comprometiendo la imparcialidad de dichos funcionarios en la tarea de administrar y buscar justicia.

Resulta contradictorio que los jueces asuman cada día en funciones **cargas procesales altísimas** y estén sujetos a estándares de eficacia al momento de definir o no su permanencia en el marco de la situación de *transitoriedad*, y que sin embargo, no cuenten con las condiciones de estabilidad que son requeridas para garantizar a la población las garantías de una justicia imparcial e independiente.

## **IV. SITUACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN ECUADOR**

---

<sup>20</sup> Ley 348 para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia. 2013

Desde el inicio del gobierno de Rafael Correa, y más específicamente desde la vigencia de la Constitución de 2008, las reformas constitucionales y legales ejecutadas, así como las acciones del poder político, han afectado severamente la independencia judicial de las altas cortes nacionales del Ecuador, esto es la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional del Ecuador.

Este es un proceso que ha impedido el desarrollo del adecuado ejercicio de control entre funciones del poder público (*“checks and balances”*), habiendo sin duda continuado y profundizado **la indebida intromisión de la política en la justicia, una** relación históricamente existente y demostrada. El problema de la independencia judicial en Ecuador ha sido abordado previamente por el reporte preparado por el Profesor Luis Pásara sobre el tema, en el año 2012, y la situación se mantiene en los mismos términos, sin aparente viso de mejora <sup>21</sup>.

Esta profundización de la relación ocurre, sin duda alguna, a raíz de la vigencia de la Constitución de la República aprobada por referendo popular en 2008, y reformada mediante la misma fórmula plebiscitaria en 2011, precisamente en materias relativas a la justicia nacional. Este último proceso fue fuertemente criticado a nivel nacional e internacional, ya que significó la directa participación y control de la función ejecutiva en la administración de justicia, a través de la conformación del Consejo de la Judicatura (organismo de gobierno y administración de la función judicial) con tres miembros nombrados por otras funciones del Estado, en un régimen de transición de 18 meses. Esta reforma se dio en un contexto de conflicto social por la inseguridad ciudadana que se percibía, reclamándose reformas jurídicas para mejorar dicha situación. Como es lógico, poco han contribuido los cambios constitucionales para que la seguridad pública haya cambiado.

Por una parte, **la Constitución modificó el sistema de designación de jueces de la Corte Nacional de Justicia** (ex Corte Suprema de Justicia) eliminando el sistema de cooptación que había funcionado exitosamente desde 1997 y las salas permanentes por materias.

Esta es la muestra inicial de acercamiento (indebido a nuestro criterio) de la actividad política a la función judicial, ya que finalizó de forma abrupta el proceso de autonominación y designación de magistrados de la más alta corte nacional, que en un lapso de apenas 10 años dictó fallos judiciales que aún a la fecha se siguen utilizando como referente jurídico para las actuaciones en tribunales. El proceso de cooptación aseguraba que los jueces no dependían de nadie más que de sus propios méritos y transparencia para mantener su cargo, sin que tuvieran obligación de responder al poder político. A la fecha, **los jueces tienen duración limitada en sus cargos y están sometidos al control externo del Consejo de la Judicatura.**

---

<sup>21</sup> En este reporte se omite intencionalmente la mención a casos específicos, ya que se trata de reflejar la situación global que se soporta en múltiples casos individuales que han sido conocidos por el grupo de trabajo.

Esta última idea nos lleva a la discusión del rol del Consejo de la Judicatura dentro de la función judicial. Si bien dicho órgano no representa a esta función del Estado, siendo la Corte Nacional y su Presidente a quien le corresponde tal rol, sin embargo en la práctica la jerarquía es clara: la Corte Nacional de Justicia (y evidentemente los tribunales inferiores) se somete a lo que dispone el órgano administrativo.

Ante este escenario y condiciones, es poco probable que la Corte Nacional de Justicia (de cuyos fallos nace el sistema de precedentes legal aplicable en toda la función judicial) se encuentre integrada por abogados probos y conocedores de las materias discutidas en tal foro, ya que dichos profesionales no estarán dispuestos a someter sus actuaciones a las órdenes que de otras zonas del poder público puedan recibirse. Por ello, **la Corte Nacional y múltiples tribunales está de manera general (con claras y marcadas excepciones) integrada por abogados afines ideológicamente al régimen político actual**, instalados en sus cargos con un régimen salarial privilegiado en comparación con sus méritos profesionales.

**¿Cómo se ejecuta el control político a la actividad de la función judicial? A través del control y sanción que ejerce el Consejo de la Judicatura** sobre la actividad judicial. Si bien es cierto que la Constitución de la República confiere capacidad de sanción sobre los jueces de la función judicial, dicha capacidad ha sido ejercida con discrecionalidad, cuando es claro que esta es una potestad reglada, sometida a la exigencia de motivación, debiendo ser las decisiones consistentes en el tiempo.

Si bien el acceso a los expedientes de sanción judicial es harto complejo, múltiples casos han sido revelados por los servidores que han sido sancionados, en varias ocasiones por resolver causas en contra de los intereses de las entidades gubernamentales o de sus funcionarios, y no con el fin de asegurar la “prestación de un servicio de impartición de justicia cualitativa y cuantitativamente eficiente”.

La figura utilizada es el “**error inexcusable**”, introducida mediante el Código Orgánico de la Función Judicial de 2009, que no es nueva en la región, la misma que se encuentra plenamente delimitada por la doctrina, pero que en la práctica ha servido para excluir a ciertos jueces de sus funciones, pero más allá de eso (y más grave según nuestra perspectiva) ha dejado claro a los demás jueces respecto a cómo deben comportarse si desean mantener sus cargos y remuneraciones.

No se pretende de forma alguna sugerir la aplicación de un régimen de arbitrariedad judicial, en el que se desconozca la ley, los méritos del proceso o los precedentes jurisprudenciales al momento de resolver, ni tampoco evitar la revisión que corresponde a la actuación de los jueces por parte de sus superiores, **pero la aplicación indiscriminada de la destitución judicial por**

**error inexcusable vulnera de forma clara el principio de independencia externa de la función judicial ecuatoriana.**

Los errores que humanamente (y de buena fe) se cometen son corregidos por los tribunales superiores o por el régimen constitucional que más adelante describiremos, y la sanción debe limitarse en su aplicación a cuando existe verdadera “inexcusabilidad”, esto es según Marroquín Zaleta, a) una equivocación crasa (decisión fuera de las opciones válidas razonable y jurídicamente), b) cometida culposamente (generada por notoria ineptitud o descuido del juzgador), y c) que cause un daño significativo.

Sin perjuicio del eventual desacuerdo de la definición, es indispensable para asegurar la independencia externa de la función judicial, que el órgano sancionador adopte un estándar predecible y perdurable, y que lo aplique motivadamente, de tal manera que los jueces tengan certeza respecto a que si realizan su trabajo de manera apegada a derecho y ajustada a estándares aceptables de eficiencia, no deben temer por sus cargos.

Todo el escenario precedente es posible que ocurra por la **virtual inexistencia de justicia constitucional en el Ecuador**. Si bien es cierto que la Corte Constitucional ha adquirido facultades extraordinarias según la Constitución del año 2008 (incluido el control constitucional de las decisiones judiciales de última instancia), la Corte ha optado por ejercer de manera marginal sus atribuciones de control en casos que han sido relevantes para el poder político.

**El proceso de elección de jueces de la Corte Constitucional es altamente político**, ya que el órgano de designación se conforma por delegados de otras funciones del estado (controladas desde hace al menos cuatro años por una sola fuerza política). Por lo tanto, la lealtad es sin duda un requisito indispensable para acceder a dicha función. Sin embargo, curiosamente la Constitución garantiza a los jueces de este tribunal independencia externa posterior a su designación, ya que ningún órgano externo puede destituirlos. Lamentablemente, la Corte Constitucional – y la justicia constitucional - desde su creación han estado subordinadas al poder político.

Esta interferencia del poder político se puede constatar en la causas sometidas a conocimiento de la Corte Constitucional, casos generalmente de interés social. La diferencia es gigantesca: cuando un proceso interesa a la función ejecutiva del Estado, o a sus funcionarios (siendo aún presentado o patrocinado por ciudadanos privados), el tratamiento es favorable y expedito, como el actualmente en curso para eliminar las restricciones para la reelección presidencial indefinida. Mientras tanto, **los casos que buscan que se declare la inconstitucionalidad de normas jurídicas expedidas por el régimen político, o que busca promover causas incómodas al mismo poder**, como una consulta popular para mantener un área natural como intangible, **el tratamiento no solo es ineficiente, sino que busca de manera deliberada y expresa bloquear el acceso a la justicia** de los peticionarios.

En su afán de defender al poder público, la Corte Constitucional ha causado un daño gravísimo al sistema de precedentes jurisprudenciales, ya que su actividad se ha limitado a analizar un puñado de derechos constitucionales, dejando de lado en su mayoría el inmenso catálogo que precisamente era el mérito que señalaban los constituyentes hace ocho años, y en buena medida se ha limitado a negar la aplicación de esos pocos derechos, por lo que el desarrollo progresivo de los derechos constitucionales en el Ecuador es una quimera, que quedará para el futuro, cuando un tribunal independiente decida ejecutar tal tarea.

## V. SITUACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN COLOMBIA

En el caso de Colombia, este documento se concentra en tres asuntos que afectan la independencia judicial en el país: i) los problemas con los concursos de cargos en propiedad de la rama judicial; ii) los problemas en la transparencia y la falta de perspectiva de género en las designaciones de los magistrados de las altas cortes; y, iii) problemas por la concepción de una independencia judicial que no admite la pluralidad.

### 1. Concursos y provisionalidad en la rama judicial

Un primer problema que afecta la independencia judicial en Colombia se refiere a las **debilidades del Consejo Superior de la Judicatura** en llevar adelante, en tiempos cortos y oportunos, los concursos que permiten proveer cargos de carrera en el país. En ocasiones, dichos concursos duran años y no cuentan con cronogramas claros, lo que impide el fortalecimiento de la carrera judicial en el país.

En efecto, la **carencia de cronogramas claros y específicos** dentro de las convocatorias de los concursos refleja una falta de transparencia y rendición de cuentas por parte del Consejo Superior de la Judicatura, que es el órgano que lleva a cabo dichos concursos. Dicha falta de transparencia se refleja en que en ocasiones **los aspirantes deben presentar derechos de petición frente al Consejo para conocer el estado y avance de los concursos**. También, se refleja en la falta de claridad respecto del tiempo en el que se deciden los recursos contra las decisiones adoptadas durante la convocatoria, entre otras cuestiones.<sup>22</sup>

Pero, además, las deficiencias en llevar a cabo los concursos en la rama judicial generan que, **mientras los concursos finalizan, los cargos sean ocupados de manera provisional y que dichos funcionarios provisionales sean elegidos con un alto grado de discrecionalidad** por los jueces a cargo de su nominación. Esto genera diversos problemas: inestabilidad en la función de

---

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, <http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administracion-Publica/que-pasa-con-la-meritocracia-en-la-rama-judicial.cshtml>

administrar justicia, politización y clientelización en la provisión de dichos cargos por parte de miembros de la rama judicial, demora injustificada frente a los aspirantes en el concurso que promueve su renuncia al mismo, entre otras.

Según los datos del Consejo Superior de la Judicatura de abril de este año, hay más de 1000 vacantes en las distintas especialidades, que en la actualidad, están provistas en provisionalidad. Este problema se agrava cuando se analizan con detalle las cifras de las especialidades vacantes, pues la mayor provisionalidad se presenta en los cargos de los despachos promiscuos municipales (629 vacantes), es decir, aquellos juzgados de los municipios de la periferia del país que son multi-competentes para resolver asuntos penales y civiles. Por este motivo, de cara a una etapa de pos-acuerdo y construcción de paz, es importante fortalecer la presencia institucional de los jueces en dichos territorios.<sup>23</sup>

## **2. Problemas en la transparencia y la falta de perspectiva de género en las designaciones de los magistrados de las altas cortes**

Un segundo problema se refiere a la falta de perspectiva de género en los procesos de selección y nombramiento de los altos cargos de la rama judicial, y a la falta de transparencia en los procesos de elección por parte de las altas instancias judiciales.

Respecto de la perspectiva de género, la composición de las altas cortes sigue sin garantizar una participación suficiente de mujeres en ellas. Un ejemplo de esto, es que recientemente la Corte Suprema de Justicia eligió 7 magistrados titulares de vacantes que tenía disponibles, y en dicha elección, **ninguna mujer fue designada**. En otras cortes la situación es similar, pues están integradas principalmente por hombres.

En lo que hace referencia a la **falta de transparencia** en las elecciones que realiza la rama judicial, esta se refleja en dos asuntos. Primero, en la falta de explicación de los criterios de selección para llenar los cargos vacantes. Por ejemplo, en las recientes elecciones que organizaron y realizaron los presidentes de las altas cortes con el fin de integrar el órgano de gobierno judicial que reemplazaba al Consejo Superior de la Judicatura, no se explicitaron los criterios para la selección de las hojas de vida de los candidatos, ni dichas elecciones se realizaron de manera adecuada, lo que llevó a la suspensión de los procesos de elección por parte del Consejo de Estado.

Segundo, la falta de transparencia se refleja en la demora de las altas esferas judiciales para llenar cargos vacantes en sus propias corporaciones, lo que genera que exista interinidad en algunos de los máximos órganos judiciales. Un ejemplo de esto, es la demora de la Corte Suprema de Justicia de elegir las siete

---

<sup>23</sup> Consejo Superior de la Judicatura, (2016). Informe al Congreso, 2015, Bogotá, p. 113-114.

vacantes mencionadas anteriormente, y la falta de mecanismos transparentes que permitan comprender las razones de la demora y los cronogramas ciertos de elección.

### **3. Problemas por la concepción de una independencia judicial que no admite la pluralidad**

En 2015 se adoptó una reforma constitucional que, entre otras cosas, pretendía modificar el esquema de gobierno y administración judicial, es decir, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Dicha reforma estableció un nuevo esquema conformado por un Consejo de Gobierno judicial (integrado por nueve miembros: 3 presidentes de las altas cortes, un representante de los jueces y magistrados, un representante de los empleados, un gerente, y tres técnicos elegidos por los otros miembros del Consejo), y una Gerencia judicial.

Este proceso de reforma, promulgada a mediados de 2015, generó debates en torno a la conformación del gobierno judicial. El debate llevó a una concepción cerrada del concepto de independencia en el gobierno judicial, lo que contraría una de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que promueve una pluralidad en el organismo de gobierno judicial. En efecto, el sector judicial ha promovido una concepción del gobierno judicial de un esquema que no admite la pluralidad ni en los perfiles de los profesionales que integran el órgano de gobierno ni en la participación de otros sectores distintos al judicial.

## **VI. PEDIDOS A LA CIDH**

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, presentamos a la Ilustre Comisión, las siguientes peticiones:

1. Impulsar un estudio a nivel regional para determinar los mejores modelos de nombramiento de jueces de altas cortes nacionales y miembros de Consejo de Judicatura, así como para determinar la mejor manera de participación de la sociedad civil en dichos procesos, principalmente a través de la realización de un profundo escrutinio de la idoneidad y probidad de las autoridades nominantes y de los candidatos postulados.

Sugerimos que dicho estudio incluya el análisis de las distintas posibilidades de esquemas de gobierno judicial, como es el caso de los Consejos de la Judicatura, que observe principios adecuados de independencia, pluralidad, diversidad y con perspectiva de género en su composición.

2. Exhortar a las autoridades nacionales que corresponda, a adoptar mecanismos, herramientas y buenas prácticas que permitan llevar adelante, con transparencia, publicidad y en tiempos cortos, los concursos para designar jueces para los cargos vacantes, promoviendo la institucionalización de la carrera judicial, mediante prácticas transparentes en la selección de magistrados y garantizando la equidad de género en dichos nombramientos, adoptando las medidas necesarias para reducir la provisionalidad y la discrecionalidad política en tales procesos.
3. Exhortar a los Consejos de la Judicatura de cada país a emplear su potestad de sanción disciplinaria a los jueces de manera motivada y garantizando el derecho al debido proceso, efectuando el análisis de la conducta de los jueces con relación a sus obligaciones y prohibiciones, y sancionando de una manera uniforme y proporcionada, cuando corresponda.
4. Recomendar a los Estados para que a través del poder judicial y del Consejo de la Judicatura impulsen planes integrales destinados a aumentar los niveles de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas a la ciudadanía, en el marco de los estándares internacionales aplicables.
5. Recomendar el desarrollo de políticas institucionales que incluyan la asignación de presupuesto mínimo para el funcionamiento de la administración de justicia y a partir de allí posibilitar incrementos paulatinos con base en las necesidades de cobertura, infraestructura, especialización y asistencia a la población usuaria de los servicios de justicia.
6. Solicitamos que la CIDH que continúe monitoreando y acompañando los procesos de reforma de los sistemas judiciales, a fin de salvaguardar la aplicación del principio de independencia judicial interna y externa en los mismos, como garantía de acceso a la justicia a los ciudadanos.