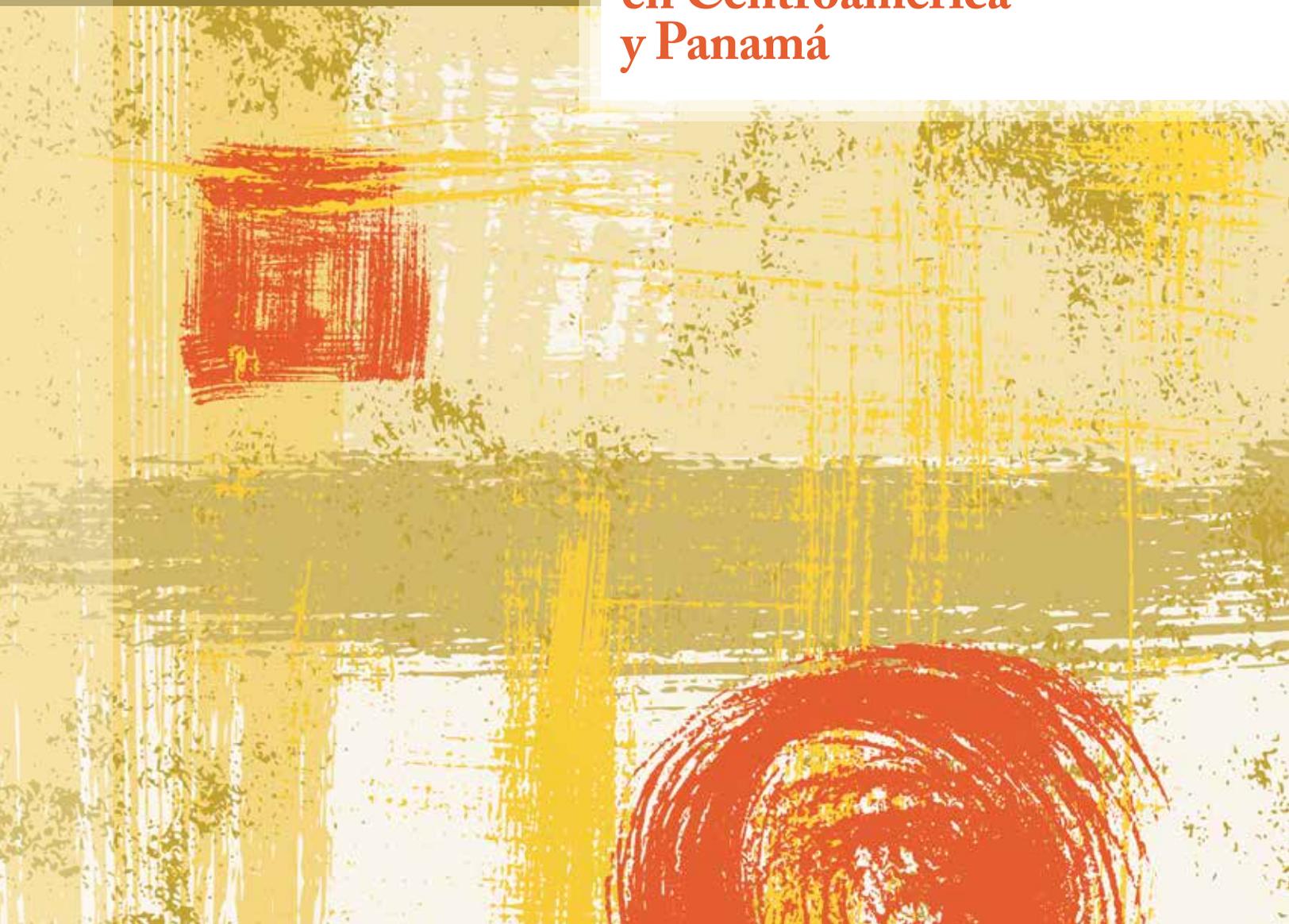


Ley vs. realidad

Independencia y
transparencia de la justicia
en Centroamérica
y Panamá



Ley vs. realidad

Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá



1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703
info@dplf.org | www.dplf.org

© 2013 Fundación para el Debido Proceso

Todos los derechos reservados

Impreso en los Estados Unidos de América

Publicado por la Fundación para el Debido Proceso, Washington D.C., 20036

www.dplf.org

ISBN: 978-0-9827557-7-8



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Open Society Foundations (OSF)

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de OSF.

Supervisión: Mirte Postema

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

ÍNDICE

1. Obstáculos y desafíos en independencia y transparencia judiciales	1
2. Informe comparativo	7
<i>Abraham Siles Vallejos</i>	
I. Introducción	9
II. Resultados generales	10
III. La independencia judicial	11
III.1. Los principales avances generales: marco normativo e institucional y asignación presupuestaria	11
III.2. Las principales dimensiones problemáticas: independencia interna, individual y <i>de facto</i>	16
III.3. La cuestión del sistema de nombramiento de los jueces de la corte suprema de justicia	21
III.4. La cuestión del sistema de nombramiento de los jueces inferiores	27
IV. La transparencia judicial	30
V. Conclusiones y recomendaciones	33
V.1. Resultados generales	33
V.2. La independencia judicial	33
V.3. La transparencia judicial	39
VI. Referencias bibliográficas	40
3. Conclusiones de los informes nacionales	43
3.I Costa Rica	44
3.II El Salvador	45
3.III Guatemala	47
3.IV Honduras.....	49
3.V Nicaragua	52
3.VI Panamá	54
4. Recomendaciones de los informes nacionales	57
4.I En el ámbito legislativo	58
4.I.1 Costa Rica	58
4.I.2 El Salvador	58
4.I.3 Guatemala	58

4.I.4	Honduras	59
4.I.5	Nicaragua	59
4.I.6	Panamá	59
4.II	En el ámbito de los procedimientos	59
4.II.1	Costa Rica	59
4.II.2	El Salvador	60
4.II.3	Guatemala	60
4.II.4	Honduras	61
4.II.5	Nicaragua	61
4.II.6	Panamá	61
4.III	En el ámbito de las prácticas	62
4.III.1	Costa Rica	62
4.III.2	El Salvador.....	62
4.III.3	Guatemala	62
4.III.4	Honduras.....	63
4.III.5	Nicaragua	63
4.III.6	Panamá	63

5. Guía para el relevamiento de datos sobre independencia y transparencia del poder judicial en América Latina 65

Karina Ansolabehere



1. Obstáculos y desafíos en independencia y transparencia judiciales

La independencia y la transparencia judicial no van de la mano en Centroamérica. Ésta es la primera conclusión que podemos sacar del presente estudio. La segunda es que existe una brecha considerable entre el marco normativo y su efectividad, lo cual se hace notar, sobre todo, en torno a la independencia judicial: aunque existe un marco legal para garantizarla, esta garantía no se cumple en la práctica. Hay distintas razones para esto: la carencia de mecanismos que hagan efectivos a las normas es una y, en términos más amplios, la existencia de una cultura política de falta de respeto a la legalidad es otra.

Estos dos señalamientos probablemente no son nuevos o sorprendentes. Pero es pertinente subrayar la falta de respeto a la legalidad, como un rasgo cultural, porque, si bien es un factor reconocido, a la hora de abordar asuntos como la independencia y la transparencia judiciales parece ponerse de lado. Esto es, se olvida, como si estos ámbitos del funcionamiento del sistema de justicia –claves

para el logro de una justicia democrática– no resultaran sustancialmente afectados por un contexto social en el que la efectividad de la ley es intermitente y discriminatoria.

La contribución que hace este estudio busca, en todo caso, desagregar los elementos que componen la independencia y la transparencia judiciales, para señalar cuáles son las falencias que llevan a que no sea efectiva la independencia judicial en Centroamérica, y de qué manera normas, procedimientos y prácticas existentes recortan o anulan tanto independencia como transparencia.

Falta de relación necesaria entre independencia y transparencia judiciales

Este estudio aborda tanto la independencia como la transparencia judiciales porque la transparencia es condición indispensable para acceder a la información sobre el fun-

METODOLOGÍA

Definida la independencia judicial como ausencia de interferencia, proveniente de las otras ramas del gobierno y de actores privados, en el accionar del poder judicial y en sus decisiones, se distinguieron dos aspectos principales de ella:

- a) El componente institucional, que a partir del diseño constitucional y legal protege al aparato de justicia de la interferencia, por ejemplo, en los mecanismos de selección de jueces, y
- b) El componente individual, que atiende a las posibilidades de presión indebida sobre el actuar de los jueces, proveniente de la jerarquía de la propia institución. Un ejemplo está dado por la (in)existencia de procedimientos disciplinarios claros y eficaces en el interior del poder judicial.

La transparencia atendió a la disponibilidad de información y medios de escrutinio sobre los jueces y la justicia, abierta a la comunidad legal, los ciudadanos y los medios de comunicación, a través de medios oficiales, claros y fácilmente discernibles, y accesibles. Se desdobló en:

- a) Acceso a la información, que se centra en la disponibilidad de información sobre el funcionamiento del poder judicial.

- b) Control, que busca identificar la existencia de mecanismos de control de corrupción de los funcionarios; por ejemplo, si se realizan declaraciones de bienes y con qué periodicidad, si el funcionamiento del poder judicial está sujeto a auditorías, etc.

Una vez diseñada la guía metodológica (incluida como anexo en esta publicación), en cada país se procedió a examinar, según los criterios fijados, las dos dimensiones que fueron objeto del estudio. A tal efecto, se procedió, en primer lugar, a recabar y analizar tanto el material normativo como la documentación oficial disponible sobre ambos temas. Luego, se realizó un conjunto de entrevistas exploratorias que en cada país debían efectuarse a diez abogados con, cuando menos, diez años de experiencia profesional y a diez jueces, con una experiencia equivalente en la función. Para determinar a quiénes entrevistar se confeccionó un listado de cien abogados y de cien jueces, utilizando para ello tanto la representatividad de sexo como la proporcionalidad según materias de especialización. Los diez candidatos a ser entrevistados fueron seleccionados al azar de ese listado. No obstante, las entrevistas a jueces no pudieron ser completadas en todos los países, debido a la dificultad encontrada en algunos para aceptar la entrevista.

cionamiento de la justicia, desde la cual puede comprobarse que existe (o no) independencia judicial. Sin embargo, un primer elemento que debe ser destacado como resultado de este estudio es, como se ha mencionado, que independencia y transparencia judiciales no parecen ir de la mano en Centroamérica. De hecho, en el conjunto de los seis países estudiados, los resultados en cuanto a transparencia son menos satisfactorios aún que los correspondientes a independencia.

Además, los datos muestran que el país a cuyo órgano judicial se le reconoce la mayor independencia, Costa Rica, exhibe un bajo nivel en cuanto a transparencia; inversamente, Panamá tiene un alto nivel en transparencia al tiempo de hallarse en un bajísimo nivel en independencia. Ha de decirse que no hay ninguna razón teórica por la cual ambas dimensiones puedan imaginarse en desarrollo paralelo, pero la información del estudio presenta, en cada país, independencia y transparencia judiciales en clara divergencia. Merece la pena reflexionar sobre las razones por las cuales se presenta esta situación.

Brecha entre el marco normativo y su efectividad

El siguiente elemento que resalta entre los resultados del trabajo efectuado es la fisura existente, en los temas analizados, entre el marco normativo y su efectividad. Esta grieta se hace especialmente notoria en torno al tema de la independencia judicial, respecto al cual constituciones y leyes orgánicas de los países estudiados se extienden en “garantías” que, en varios de los casos, no resultan ser tales, pese a que los textos legales repiten las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Con respecto a la transparencia, la distancia entre norma y realidad es menos sobresaliente, dado que el asunto ha sido objeto de interés en la agenda pública sólo recientemente y, en consecuencia, los desarrollos legales aún son relativamente escasos.

Este estudio ha identificado varios factores que contribuyen a hacer posible y mantener esa distancia entre el contenido legal y la realidad. Acaso el más importante sea dar a la norma declarativa –constitucional o legal– un brillante tono principista pero, al mismo tiempo, privarla de instrumentos concretos que la hagan viable. En los resultados del estudio, esta trampa legal se ve claramente, con ocasión de la prohibición –en varios casos expresa– de que un juez interfiera en la decisión de un juzgador de

instancia inferior. Es decir, el principio resulta consagrado como tal, pero no se establecen mecanismos confiables para denunciar y sancionar las interferencias que violen la regla, con lo cual la “garantía” en principio existente deviene ineficaz.

Otro elemento que, según el trabajo realizado, contribuye a la inefectividad de las normas surge de los modos y las maneras que adopta la vida política en el país del que se trate. Así, en Panamá y Nicaragua –países ambos que en el conjunto estudiado ocupan los niveles más bajos en materia de independencia judicial–, resulta evidente, a partir de la información recabada, que no importa lo que digan las normas; el quehacer político se encarga de poner de lado a aquél elemento que resulte contrario a la utilización de las instancias judiciales por quienes detentan poder. En esas condiciones, cualquier reforma centrada en un rediseño normativo está probablemente destinada a alcanzar una efectividad muy limitada, debido a que será reabsorbida por el juego político prevaleciente.

La clave no está en la existencia de las normas, sino en su funcionamiento efectivo

Las constataciones precedentes conducen a subrayar que para el estudio de los sistemas de justicia de América Latina en general, y para el correspondiente análisis de independencia y transparencia judiciales en particular, lo más importante es centrarse en el funcionamiento efectivo de tales dimensiones. Esto no significa que se pueda desatender el examen del marco normativo existente, pero está claro que entender el derecho como norma escrita y no como vigencia efectiva, lleva a indagar preferentemente por el contenido constitucional y legal, lo cual es una forma profundamente sesgada de ver el tema.

En razón de que lo que interesa son los hechos concernientes a su funcionamiento, las normas deben ser examinadas en cuanto a su (in)capacidad para producir resultados, no como objeto de valor en sí mismas. Una lección del presente trabajo consiste en que el terreno fáctico de independencia y transparencia, que en este estudio se exploró de manera limitada, en rigor debe constituir el corazón de una investigación sobre estos temas y otros atinentes a los sistemas de justicia.

Los sistemas de nombramientos judiciales constituyen una debilidad importante

Al abordar algunos asuntos más específicos, el trabajo efectuado ha puesto de manifiesto las marcadas debilidades que persisten en los sistemas de nombramientos judiciales. Si bien el estudio llegó al tema desde la indagación por la independencia de quien es nombrado, fue inevitable examinar la amplia discreción y arbitrariedad en manos de quienes –desde el congreso o desde la corte suprema– están encargados de nombrar jueces, que pueden así prescindir de toda consideración objetiva de méritos y calidades de los candidatos. Este rasgo cobra especial gravedad en el caso del nombramiento de los magistrados de las cortes supremas, cuyas responsabilidades no sólo corresponden a la última instancia del aparato de justicia sino a la competencia exclusiva sobre determinados asuntos de trascendencia y, en el caso de varios países, al gobierno del poder judicial.

En esa endeblez de los mecanismos de nombramiento reside una clave que no sólo tiene importancia en relación con la insuficiente independencia judicial. De quiénes son nombrados jueces depende, en definitiva, la calidad del servicio de justicia. Una de las constataciones más desalentadoras del trabajo, hechas a partir del examen de los mecanismos existentes y de las opiniones calificadas que han sido recogidas, es que en la mayoría de los países estudiados el sistema no busca designar a los más calificados para desempeñar la función judicial sino a las personas que tienen alguna vinculación política o personal con quienes detentan el poder. Esta constatación apunta a la necesidad de reflexionar profundamente sobre los actuales mecanismos de designación de magistrados. En sus *Lineamientos para una selección transparente y basada en méritos de altos funcionarios judiciales*, DPLF hace una propuesta en este sentido.

La independencia interna es más débil que la independencia externa

Otro aspecto específico que merece atención es el tipo de relación establecida entre la jerarquía institucional y los juzgadores. Los resultados del estudio –especialmente los datos proporcionados por los entrevistados– muestran la práctica, muy enraizada en algunos casos, por la que el juez “superior” induce, de manera sutil o abierta, una decisión que corresponde tomar al juez “inferior”. Es ésta una injerencia interna en la independencia del juez que a

menudo canaliza una injerencia externa, esto es, la presión que viene de parte interesada para que el juzgador no arribe imparcialmente a una decisión sino que adopte aquélla que favorece a quien tiene la capacidad de intercambiar favores con el juez “superior”.

Dos aspectos complementan la vigencia impune de esta práctica. En primer lugar, la ausencia de procedimientos confiables –esto es, imparciales– para denunciar y sancionar la práctica. En segundo lugar, el reforzamiento de esta costumbre perversa mediante el diseño y funcionamiento de los procesos disciplinarios, que vienen a agravar la relación de subordinación establecida entre jueces “superiores” e “inferiores”. Al tiempo de que los mecanismos de evaluación no existen o no operan adecuadamente en los países estudiados, los procesos disciplinarios se hallan abiertos, en la mayor parte de los casos, a la arbitrariedad del superior jerárquico, en detrimento de la independencia y del servicio de justicia.

La independencia interna enfrenta un vínculo de subordinación que no sólo atenta gravemente contra la autonomía del juez en su función sino que afecta de otras maneras el servicio de justicia; por ejemplo, cuando lleva a que gentes capaces y con criterio propio –que no están dispuestas a someterse a tal subordinación– decidan no ingresar a la función judicial.

Falta de mecanismos para garantizar la imparcialidad

El estudio revela que la imparcialidad del juzgador no sólo resulta afectada mediante los actos directamente atentatorios contra su independencia. En el funcionamiento del aparato judicial existen otras formas de recortar o anular la imparcialidad. Uno de ellos corresponde a las insuficiencias presentes en materia de asignación de casos. En casi todos los países estudiados no existe, o no se halla generalizado, un sistema que confiablemente asigne de modo aleatorio los casos entre los tribunales disponibles en un lugar dado. La constatación de esta carencia, que no ha recibido hasta ahora suficiente atención –incluso en los programas de los procesos de reforma–, compromete radicalmente la imparcialidad del sistema.

Otro asunto que no ha merecido suficiente atención es el tratamiento expreso de los conflictos de interés. Este estudio señala que las normas tradicionalmente existentes sobre inhibición y recusación no parecen ser suficientes para abordar el asunto que, en un mundo de relaciones

más amplias y complejas, puede comprometer –inadvertidamente en el mejor de los casos– la imparcialidad del juzgador. El problema resulta agravado por el uso creciente de las “capacidades de relación” –no siempre legítimas– como recurso de los abogados litigantes.

Insuficiencia generalizada de la transparencia judicial

El examen correspondiente a la dimensión de transparencia judicial arroja resultados claramente insatisfactorios, tanto en lo que se refiere a la información que el sistema pone a disposición del usuario y el ciudadano en general, como en lo concerniente a los controles establecidos para evitar la corrupción en el aparato de justicia. Puede haber control ciudadano sobre el desempeño del poder judicial y sus funcionarios solamente cuando existe información veraz y relevante, que es accesible públicamente. En consecuencia, la existencia y la disponibilidad de datos e información sobre el funcionamiento del sistema de justicia es fundamental para el buen funcionamiento del sistema de justicia, porque sólo sobre esa base se puede vigilar socialmente su tarea. Esa vigilancia permite combatir tanto el cobro injustificado por servicios prestados en el marco de la función judicial como la arbitrariedad en las decisiones adoptadas.

Sin embargo, la situación en Centroamérica, tal como aparece en los resultados del estudio, dista mucho de lo deseable: aquello que se supone que es un servicio público no provee accesos sencillos y suficientes, en la mayoría de países, para que el usuario o el simple interesado puedan entender cómo funciona el servicio, quiénes son sus operadores y otros asuntos elementales. La opacidad más grave probablemente es la correspondiente a la declaración de bienes de jueces y magistrados que, por otro lado, en ninguno de los países estudiados se constituye en eslabón de una cadena de seguimiento del incremento patrimonial del declarante, con el fin de prevenir la corrupción.

De la constatación sobre la falta de transparencia en los poderes judiciales de los países estudiados se deriva una explicación importante acerca de la desconfianza con la que, según múltiples encuestas y sondeos de opinión, la ciudadanía ve a los sistemas de justicia en América Latina. El secreto y los velos que pretenden proteger un funcionamiento de los aparatos de justicia que está al margen de la vigilancia social, en realidad, no los protegen sino que los nublan, al tiempo que los hacen objeto permanente de sospecha.

Independencia y transparencia insuficientes, pese a las reformas de la justicia

Uno de los asuntos que surge del examen de los trabajos componentes del presente estudio es el contraste entre la pobreza de los resultados constatados en materia de independencia y de transparencia judiciales, de una parte, y la enorme inversión efectuada, en las últimas décadas, en reformas de la justicia desarrolladas en todos los países incluidos en la investigación, de otra parte. Si bien este asunto tendría que ser materia de otro estudio, no puede dejar de notarse su importancia y significación, especialmente de cara al futuro del trabajo con los aparatos judiciales.

No sólo múltiples proyectos y millones de dólares han sido invertidos en estos esfuerzos de reforma. Los países han incrementado de manera muy significativa el gasto público dedicado a la justicia, sacrificando otras prioridades. En el caso de los diversos préstamos contraídos para financiar proyectos de reforma, la deuda externa se ha visto afectada por la importancia reconocida a reformar la justicia. Cientos, o tal vez miles, de personas han dedicado conocimientos y esfuerzos a llevar a cabo esos proyectos. Los resultados, según se ve en este estudio, son decepcionantes.

Más allá de la crítica, la lección a extraer de esta observación debería consistir en la necesidad de adoptar un enfoque distinto al formular proyectos de reforma. Esto es, un enfoque en que se tengan presentes la importancia de contar con diagnósticos en profundidad, la necesidad de tomar verdaderamente en cuenta el contexto institucional y político del país, y la imposibilidad de prescindir de una estrategia en la cual ubicar las acciones concretas de un proyecto.

DPLF agradece a quienes contribuyeron a esta publicación. En primer lugar, a Karina Ansolabehere, profesora investigadora de FLACSO-México, quien preparó la matriz para este trabajo, a partir de un documento inicial formulado en la Clínica de Derechos Humanos de la George Washington University y una reunión de expertos para reflexionar sobre los elementos que componen la independencia y la transparencia judicial. A todos ellos debe agradecerse sus valiosas contribuciones a este trabajo, pero de manera especial a Karina Ansolabehere, cuya elaboración de la metodología, el acompañamiento de la investigación mediante dos reuniones metodológicas y la elaboración de un documento comparativo de base fueron decisivos para los logros de este estudio.

También agradecemos al Mtro. César Valderrama Gómez, quien participó en el proceso de análisis de los datos recabados en las investigaciones nacionales.

Igualmente, debe reconocerse a los autores de los informes por país, cuyo texto completo puede consultarse en www.dplf.org. El cuidado que DPLF empleó en la preparación de la publicación hizo necesario actualizar los documentos iniciales de este estudio, para incluir los desarrollos más recientes en los respectivos países. Mónica Leonardo Segura en Guatemala (entonces investigadora en la Fundación Myrna Mack); José Marinero Cortés (con el apoyo de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social - FUSADES) en El Salvador; Leo Valladares Lanza, Tirza Flores Lanza y Rigoberto Ochoa en Honduras; Pablo Barahona Kruger en Costa Rica; Dayra Valle Orozco (con la asistencia de Yasser Saenz y Leonardo Labarca, todos del Instituto de Estudios Estratégicos

en Políticas Públicas - IEEPP) en Nicaragua; y Magaly Castillo y Gina de la Guardia Fernández (de la Alianza Ciudadana Pro Justicia) en Panamá, trabajaron para esta investigación más allá de las obligaciones que habían contraído formalmente. Agradecemos también a Abraham Siles Vallejos, quien preparó un informe comparativo, a partir del documento base de Karina Ansolabehere y de la versión preliminar de los informes nacionales preparados por los autores mencionados.

La presente publicación incluye, primero, las conclusiones y las recomendaciones correspondientes a los seis países; en segundo lugar, se encuentra el análisis comparativo de los resultados, preparado por Abraham Siles Vallejos; como anexo se incluye la guía de relevamiento de datos utilizada en el estudio, que fuera preparada por Karina Ansolabehere. La versión final de los estudios nacionales se encuentra en la página web www.dplf.org.

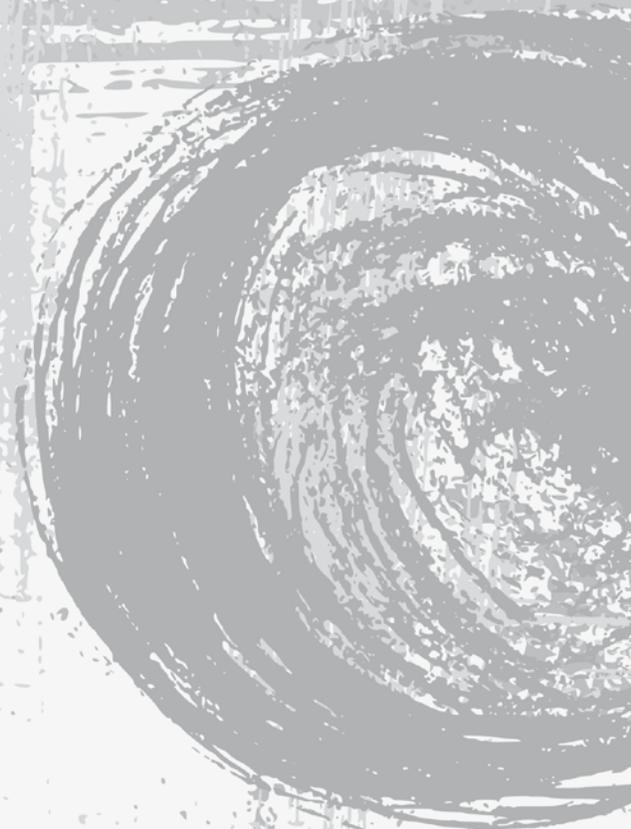
Katya Salazar

Directora Ejecutiva
Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Mirte Postema

Oficial de Programa Senior
Programa de Independencia Judicial
Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

2. Informe comparativo



Independencia y transparencia del Poder Judicial en la América Central del siglo XXI: ¿cuáles cambios?

*Abraham Siles Vallejos**

I. INTRODUCCIÓN

La pregunta que el título de este artículo formula puede ser entendida de dos maneras distintas. En primer lugar, ella indaga por lo que ha variado en la realidad judicial de América Central acompañando el cambio de siglo. En efecto, uno puede preguntarse cuáles han sido las transformaciones que han experimentado los Poderes Judiciales centroamericanos, en la perspectiva de fortalecer sus atributos esenciales de independencia y transparencia desde que, en los últimos años del siglo XX, empezaran los procesos de reforma judicial en la región.

Y es que, ¿ha habido realmente un cambio cualitativo en las judicaturas, en el contexto general de democratización y desarrollo de la economía de mercado que se ha expandido en todos los países del istmo, durante las dos o tres últimas décadas? ¿Tienen ahora los jueces en Centroamérica un poder independiente para decidir toda clase de litigios sin interferencias indebidas y, de otra parte, actúan de modo transparente y sujetos a rendición de cuentas?

Los resultados del nuevo estudio de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), al trazar un amplio y detallado estado de la cuestión a nivel regional, dejan poco lugar para cualquier sentimiento de complacencia o triunfalismo. Es claro que existen avances importantes —inclusive sobresalientes—, no obstante lo cual la situación sigue siendo deficitaria, erosionando la calidad del Estado de Derecho y la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

Surge entonces el segundo sentido de la pregunta planteada: la expresión «¿cuáles cambios?» significa también, y sobre todo, «¿cuáles son los cambios ahora requeridos?» Es decir, ¿qué medidas deben ser adoptadas a fin de profundizar las reformas judiciales centroamericanas y consolidar judicaturas independientes y abiertas al escrutinio público? Ahora, tras las primeras oleadas de modernización de los aparatos judiciales en América Central, ¿cuál es la agenda pendiente?, ¿qué se puede hacer para asegurar la independencia y transparencia del Poder Judicial, y con ello la calidad de la democracia, en los países del istmo?

La investigación de DPLF, realizada en los seis países de Centroamérica conforme a una metodología de indicadores y a una guía temática que permiten hacer comparaciones con criterios homogéneos, muestra la persistencia de una serie de problemas comunes —politización del sistema de selección y nombramiento, excesivo poder de la Corte Suprema que amenaza la independencia interna, limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas, etcétera—, de lo que deriva una primera impresión general.

Tal impresión general, que se apoya tanto en la solidez de los datos recopilados como en las evaluaciones cualitativas que contienen los informes nacionales, consiste en que los principales obstáculos a la independencia y la transparencia judiciales en Centroamérica, así como sus posibles soluciones, parecen estar identificados sobre bases ciertas, al menos en sus rasgos esenciales. Dicha identificación, desde luego, constituye tanto un desafío como una invitación. El desafío es el de ir más allá del mero diagnóstico, el de trascender el reiterativo listado de males y dificultades; la invitación es a esbozar remedios y correcciones, pero partiendo de la experiencia, del conocimiento proporcionado por el funcionamiento real de las instituciones, lo que puede conducir a delinear nuevas alternativas de diseño e implementación institucionales.

El presente artículo procurará, en consecuencia, no sólo perfilar con nitidez algunos de los ámbitos críticos que se considera entre los más relevantes en materia de independencia y transparencia judiciales en Centroamérica, según aparece de la realidad registrada por la investigación de DPLF. Procurará, además, en relación a dichos ámbitos críticos, examinar los límites y las potencialidades de ciertas medidas ya probadas en los hechos o que, a la luz de los resultados obtenidos hasta hoy, se presentan como alternativas válidas o prometedoras de corrección o innovación.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

II. RESULTADOS GENERALES

El siguiente Cuadro N° 1 sintetiza los resultados generales de la investigación llevada a cabo por DPLF. Lo primero que debe ser puesto de relieve es que el promedio general de independencia y transparencia judiciales en Centroamérica es apenas de 2.78 puntos, es decir, bastante inferior al mínimo aceptable, fijado en 5 puntos. El valor registrado para la independencia (3.30), sin embargo, es muy superior al de la transparencia (2.26), por lo que puede sostenerse que las judicaturas en Centroamérica son poco independientes y muy poco transparentes.

Ahora bien, si se toma por separado la situación de la independencia judicial para América Central (3.30), se observa que ella se encuentra por encima del promedio general, considerando de manera conjunta o agregada la medición de independencia y transparencia judiciales (2.78). No obstante, el indicador de independencia judicial se halla igualmente a considerable distancia del nivel estimado como de cumplimiento de los requerimientos mínimos (5).

De otro lado, siempre en el terreno de la independencia judicial medida para toda la región centroamericana, es notorio que el grado de independencia institucional (3.70) aventaja por mucho al de independencia personal (2.90), confirmando así las evaluaciones realizadas en diversos estudios anteriores que ya advertían acerca del mayor riesgo que viene experimentando en la actualidad la independencia personal de los jueces, en particular, respecto de los jueces de la Corte Suprema y de las cortes

superiores, tras una primera ola de reformas efectuadas en los años ochenta y noventa, focalizadas sobre todo en la dimensión de la independencia institucional.

En lo que compete a la esfera de la transparencia judicial, además de ser necesario recalcar que la puntuación global es «muy deficiente» (2.26), resulta pertinente anotar que la dimensión de control recibe un puntaje desagregado (2.58) significativamente más elevado que la dimensión de acceso a la información (1.95, realmente muy bajo), de lo que surge el carácter imperativo de la pronta adopción de medidas de corrección por parte de las autoridades correspondientes.

Asimismo, el Cuadro N° 1 confirma que, en el panorama de la región centroamericana, midiendo la independencia y la transparencia judiciales en conjunto o de manera agregada, las judicaturas de Costa Rica y El Salvador cuentan con los mejores promedios generales (3.29 y 3.07, respectivamente), hallándose inclusive por encima del resultado global de la región (2.78). Su ventaja es clara, por lo tanto, respecto de sus homólogas de Guatemala (2.45), Honduras (2.85), Nicaragua (2.38) y Panamá (2.64), que se ubican dentro del rango de lo «muy deficiente» y, con la única excepción de Honduras, por debajo del promedio general centroamericano.

Las situaciones más preocupantes son, como es de ver, la de Guatemala y la de Nicaragua, cuyos valores nacionales son los más bajos. Ello no significa, empero, que

Cuadro N° 1. Medición de independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica, según DPLF (2012)

País	Promedio general	Independencia	Independencia institucional	Independencia personal	Transparencia	Acceso a la información	Control
América Central	2.78	3.30	3.74	2.86	2.26	1.95	2.58
Costa Rica	3.29	3.92	4.33	3.51	2.66	2.50	2.83
El Salvador	3.07	3.58	3.50	3.67	2.57	1.14	4.00
Guatemala	2.45	3.34	3.96	2.72	1.55	1.78	1.33
Honduras	2.85	3.48	3.81	3.16	2.22	1.78	2.66
Nicaragua	2.38	2.89	3.73	2.05	1.88	1.43	2.33
Panamá	2.64	2.59	3.12	2.06	2.70	3.07	2.33

Fuente: Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2012.
Elaboración propia.

Cuadro N° 2. Nivel de independencia y transparencia judiciales en Centroamérica, según categorías de calificación cualitativa (2010)

Región / País	Promedio	Independencia	Transparencia
América Central	Muy deficiente	Deficiente	Muy deficiente
Costa Rica	Deficiente	Deficiente	Muy deficiente
El Salvador	Deficiente	Deficiente	Muy deficiente
Guatemala	Muy deficiente	Deficiente	Muy deficiente
Honduras	Muy deficiente	Deficiente	Muy deficiente
Nicaragua	Muy deficiente	Muy deficiente	Muy deficiente
Panamá	Muy deficiente	Muy deficiente	Muy deficiente

Fuente: Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2012, p. 25.

los Poderes Judiciales costarricense y salvadoreño hayan alcanzado la situación óptima, pues sus puntajes apenas exceden de 3 puntos, lo que técnicamente los define como judicaturas en situación «deficiente».

De modo complementario, el siguiente Cuadro N° 2 muestra la situación general, lamentablemente deficitaria, en la que todavía se encuentran en la actualidad la independencia y la transparencia de las judicaturas centroamericanas, conforme a las categorías de calificación cualitativa empleadas en la investigación de DPLF.

Así, pues, hablando en términos generales, los más importantes resultados del estudio de DPLF pueden quizá ser resumidos con las siguientes afirmaciones:

- 1) Los Poderes Judiciales en los seis países de América Central son poco independientes y muy poco transparentes (su desempeño es peor en transparencia que en independencia).
- 2) En el campo de la independencia, las judicaturas en Centroamérica muestran mayores grados de independencia institucional que individual (siendo de especial preocupación la dimensión de la independencia interna).
- 3) En el ámbito de la transparencia, los Poderes Judiciales centroamericanos exhiben mejores niveles de control que de acceso a la información.
- 4) En cuanto a la comparación entre países de la región, las judicaturas de Costa Rica y El Salvador son las que se encuentran en mejores condiciones, por contraste con lo que ocurre en Guatemala y Nicaragua, que experimentan problemas graves (especialmente, este último país).

III. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

III.1. Los principales avances generales: marcos normativo e institucional y asignación presupuestaria

En el campo de la independencia judicial, no cabe duda de que América Central ha experimentado progresos. Diversos autores coinciden en señalar que, hoy en día, las judicaturas del istmo son más independientes de lo que solían ser antes del inicio de los procesos de reforma judicial¹. Pero, ¿dónde es que se registran tales avances y de qué naturaleza son? Debe observarse al respecto que los cambios son heterogéneos y de distinto impacto.

III.1.1. Avances normativos e institucionales. Importancia especial de la jurisdicción constitucional

Ante todo, están los cambios producidos en el marco normativo, que van desde la adopción de nuevas normas constitucionales (mediante la elaboración de una nueva Carta política o a través del procedimiento de reforma constitucional) hasta la puesta en vigor de leyes de carrera judicial, nuevas leyes orgánicas de la judicatura y nuevos códigos procesales penales de corte acusatorio y garantista, para solo mencionar algunas reformas legales de gran calado.

¹ Véase Lovo Castelar, José Luis, «Experiencia de América Central sobre el Poder Judicial», en Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, UNAM – IDEA – AECID – IIDC, 2009, pp. 519-520; Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián, «Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas», en *América Latina Hoy* núm. 39, Universidad de Salamanca, España, 2005, pp. 48 y 50.

También deben ser registrados aquí, como parte de los cambios institucionales, la creación o el fortalecimiento de diferentes entidades que integran el sistema de justicia, las cuales, de una u otra manera, contribuyen a robustecer la independencia judicial. Entre tales entidades se hallan los Consejos de la Judicatura o del Poder Judicial, las Escuelas Judiciales, el Ministerio Público o la Procuraduría General de la Nación, y, en especial, la jurisdicción constitucional especializada (por lo general, insertada en el aparato jurisdiccional ordinario en la región centroamericana).

El valorar los avances realizados a nivel de legislación y de organización institucional en el sector judicial de América Central sólo señala una tendencia general y no significa, por cierto, que no existan deficiencias y, por ende, críticas. De hecho, diversos informes nacionales señalan las imperfecciones o vacíos de la regulación constitucional o de las más importantes leyes del ámbito jurisdiccional, así como las debilidades organizativas de la judicatura, en relación a la independencia judicial.

Así, a manera de ejemplo, cabe citar el caso guatemalteco, donde Mónica Leonardo Segura hace notar que el artículo 209 del texto constitucional únicamente vincula la carrera judicial al nombramiento de «jueces y personal auxiliar», pero no al de miembros de las Cortes de Apelaciones ni de la Corte Suprema de Justicia, lo que, indica la autora, «no pareciera deberse a una inadvertencia del Constituyente»². Con ello, la carrera judicial en Guatemala aparece muy limitada desde el propio diseño constitucional.

En el mismo sentido puede citarse el caso nicaragüense, país respecto del cual Dayra Valle Orozco observa que la Constitución omite ciertas regulaciones que, de haber sido incluidas, llevarían a calificarla de «garante», tales como «mecanismos dificultosos de destitución» y «permanencia de más de siete años como magistrados»³.

Igualmente, a pesar del progreso normativo e institucional, existen manifestaciones de descontento en cuanto a la creación o fortalecimiento de instituciones que pueden contribuir a garantizar mejor la independencia del Poder Judicial. Un ejemplo de ello lo constituye lo que asevera Leo Valladares para el caso de Honduras.

En efecto, este analista sostiene que la creación meramente nominal del Consejo de la Judicatura mediante la reforma constitucional del año 2001, sin que se hubiere emitido la correspondiente legislación de desarrollo, trajo como consecuencia, entre otros problemas, que la Corte Suprema desempeñara a la vez funciones jurisdiccionales y administrativas. Es más, diferentes informantes calificados que fueron entrevistados en Honduras critican el texto constitucional (artículo 317) por no fijar las «atribuciones específicas» del Consejo de la Judicatura, dejando indefinida esta cuestión de primera importancia⁴. Por desgracia, la ley finalmente aprobada en el año 2011 padece serias lagunas al definir las facultades del Consejo y sus modalidades de ejercicio.

Pese a estas y otras críticas de carácter puntual, o inclusive pese a posibles cuestionamientos de mayor envergadura formulados a los diseños normativos e institucionales —cuestionamientos dirigidos no sólo a modificaciones puntuales o de detalle, sino a cambios de modelo, tal como la introducción del Consejo de la Judicatura con potestades exclusivas de selección y nombramiento⁵—, puede decirse, en general, que el marco legislativo y el marco institucional de la judicatura centroamericana han evolucionado favorablemente, en el sentido de que tienden a garantizar de mejor manera la independencia judicial.

Uno de los aspectos más relevantes de la apuntada evolución legislativa e institucional es, por cierto, el referido a la jurisdicción constitucional. Y es que, en todos los países del área centroamericana, se observa la trascendencia que ha venido adquiriendo la justicia especializada en asuntos constitucionales. Como han destacado Alexandra Huneeus, Javier Couso y Rachel Sieder para todo el ámbito latinoamericano, muchas cortes han asumido un nuevo rol político de alto perfil como guardianes de la Constitución, defensores de los derechos fundamentales de las personas y árbitros de diferentes conflictos sociales y políticos, lo que se canaliza de modo especial a través de la justicia constitucional⁶.

² Véase Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, pp. 5 y 6.

³ Véase Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, p. 3.

⁴ Véase Valladares, Leo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Honduras» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, pp. 3 y 4.

⁵ Véase Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, p. 10. Véase también Fundación para el Debido Proceso, *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, DPLF, 2009, pp. 31, 39, 48, 69 y 70.

⁶ Véase Huneeus, Alexandra, Javier Couso and Rachel Sieder, «Cultures of legality: judicialization and political activism in contemporary Latin America», en Couso, Javier, Alexandra

Verificado en Centroamérica de manera específica por la investigación de DPLF⁷, se trata de un cambio cualitativo que sin exageración puede ser calificado de sobresaliente, en la medida en que apunta a transformar el tipo de relación interinstitucional que tradicionalmente ha vinculado a la judicatura con los poderes políticos (Gobierno y Legislativo). Como se sabe, tal vínculo ha sido uno de subordinación política, en virtud del cual los jueces han supeditado su actuación institucional a la voluntad del Presidente de la República o de la representación nacional (a menudo, una sola)⁸.

La afirmación de la jurisdicción constitucional en América Central aparece, entonces, como un poderoso mecanismo por medio del cual los tribunales desempeñan un cada vez más importante papel político. Coincidiendo en parte con el fenómeno conocido como «judicialización de la política» —el que no se expresa sólo en el campo de la justicia constitucional—, este importante proceso de cambio institucional fortalece a la judicatura, en la medida en que las sentencias de las cortes en materias constitucionales contribuyen a delinear las políticas públicas e intervienen en la deliberación democrática, incrementando asimismo el rol de los jueces para contrabalancear a los poderes típicamente políticos (Parlamento y Ejecutivo)⁹.

Huneus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 8.

⁷ Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2012, p. 18.

⁸ Véase Castagnola, Andrea, *A long history of the political manipulation of the Supreme Courts in Central America and the Caribbean, 1900-2009*, México, CEPI, 2010, pp. 3-6; Programa Estado de la Nación (PEN), Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible, San José de Costa Rica, PEN, 2008, pp. 287-288 y 308-312; Programa Estado de la Nación (PEN), Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, San José de Costa Rica, PEN, 2003, pp. 283-304; Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián, «Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas», op. cit., pp. 54-55.

⁹ Véase Couso, Javier, «The transformation of constitutional discourse and the judicialization of politics in Latin America», en Couso, Javier, Alexandra Huneus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, op. cit., pp. 142-143; Huneus, Alexandra, Javier Couso and Rachel Sieder, «Cultures of legality: judicialization and political activism in contemporary Latin America», en Couso, Javier, Alexandra Huneus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, op. cit., pp. 3-4 and 8-12; Sieder, Rachel, Line Schjolden and Alan Angell, «Introduction», en Sieder, Rachel, Line Schjolden, Alan

A nivel regional, es célebre por su independencia de criterio y su avanzada elaboración jurisprudencial la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Costa Rica. Más recientemente, desde julio de 2009, también destaca la renovada Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, igualmente por su independencia y calidad jurídica. Ambos tribunales han emitido importantes sentencias que, apoyándose en la Constitución y la ley, han corregido el ejercicio abusivo del poder y han defendido la plena vigencia de los derechos fundamentales de las personas, lo que a veces —como en el caso salvadoreño— ha significado enfrentar reacciones desmesuradas e injustas de las entidades o sectores cuyos intereses se vieron afectados por las decisiones jurisdiccionales, lo que incluye al Gobierno y al Parlamento¹⁰.

El siguiente Cuadro N° 3 muestra la amplia gama de instrumentos constitucionales disponibles en América Latina, apreciándose que todos los países de Centroamérica cuentan con un repertorio bastante completo, que no va a la zaga sino a la par de los demás países latinoamericanos.

Angell (eds.), *The judicialization of politics in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 1-6 and 16-17.

¹⁰ Véase Wilson, Bruce, «Enforcing rights and exercising an accountability function», en Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, p. 64; Blanco, Edward Sidney, «Ponencia sobre la labor de la Sala de lo Constitucional», San Salvador, 7 de julio de 2011 (disponible en www.fespad.org.sv). Véase también Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*, Washington DC, DPLF, 2011, pp. 9 y 19; Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), *Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 27 de marzo de 2012, disponible en <http://www.dplf.org>; Fundación para el Debido Proceso (DPLF), «DPLF expresa preocupación sobre crisis de gobernabilidad en El Salvador», disponible en <http://www.dplf.org>.

Cuadro N° 3. Instrumentos legales de control constitucional en América Latina, 2005

Concreto y <i>a posteriori</i>		Abstracto y centralizado	
Centralizado	Descentralizado	<i>A priori</i>	<i>A posteriori</i>
Instrumento 1	Instrumento 2	Instrumento 3	Instrumento 4
Bolivia	Argentina	Bolivia	Bolivia
Brasil	Bolivia	Chile	Brasil
Chile	Brasil	Colombia	Chile
Costa Rica	Colombia	Costa Rica	Colombia
Ecuador	Ecuador	Ecuador	Costa Rica
El Salvador	El Salvador	El Salvador	Ecuador
Guatemala	Guatemala	Honduras	El Salvador
Honduras	Honduras	Panamá	Guatemala
México	México	Venezuela	México
Panamá	Panamá		Nicaragua
Paraguay	Paraguay		Panamá
Perú	Nicaragua		Perú
Uruguay	Perú		República Dominicana
Venezuela	Venezuela		Venezuela

Fuente: Ríos-Figueroa, Julio, «Institutions for constitutional justice in Latin America», in Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, p. 48.

III.1.2. Avances en asignación presupuestaria

Otro ámbito en el cual se aprecia, en términos generales, un indudable avance en materia de fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica es el referido a la independencia económica o presupuestaria. En efecto, la investigación de DPLF registra un puntaje de 5 para la autonomía presupuestaria de la rama judicial, lo que es calificado como «adecuado» y contribuye a elevar el índice global de «independencia institucional» de la región¹¹. Se trata, pues, de una importante mejora, que sobresale en el panorama general de los indicadores aplicados por DPLF. Como es sabido, en todos los países de América Central, se establece un porcentaje fijo de asignación presupuestaria al Poder Judicial, lo que fluctúa entre 2% y 6% de los ingresos públicos, conforme se expone en el siguiente Cuadro N° 4. Sin embargo, es importante señalar que, como establecen los informes nacionales, no siempre se ha cumplido con respetar la previsión constitucional acerca de la asignación presupuestaria a la judicatura.

Si bien no siempre se ha cumplido con respetar la previsión constitucional acerca de la asignación presupues-

taria a la judicatura (véase, para el período 1998-2003, el siguiente Cuadro N° 5), lo cierto es que las reformas judiciales en Centroamérica han significado un aumento sustantivo en la dotación de recursos económicos del tesoro público a la corporación judicial. Así, el siguiente Cuadro N° 6 muestra que, entre los años 2002 y 2006, todos los presupuestos judiciales en los países del istmo crecieron a tasas elevadas y aun muy elevadas, en especial, en aquellos países que tienen mayor rezago. En tal sentido, entre el 2002 y el 2006, el aumento relativo en las naciones que más crecieron en este rubro da cifras impactantes: El Salvador, 46,8%; Nicaragua, 66,8%; Guatemala, 75,5%; y Honduras, 79,2%. Un esfuerzo tan importante debe ser, ciertamente, puesto de relieve. Tales resultados generales, no obstante, si bien positivos y alentadores, deben ser recibidos con cautela, ya que, como muestra el siguiente Cuadro N° 7, la estimación del presupuesto del Poder Judicial por habitante en el mismo período examinado (2002-2006) revela que, con excepción de Costa Rica y El Salvador, que exhiben los índices más elevados a lo largo de todo el quinquenio (US \$ 29.9 y US \$ 23.7 *per cápita* en el año 2006, respectivamente), los restantes países de Centroamérica registran valores dos o tres veces menores (para el año 2006: Guatemala, US \$ 6.9; Honduras, US \$ 8.0; Nicaragua, US \$ 9.2; y Panamá, US \$ 12.9, *per cápita*, respectivamente).

¹¹ Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», *op. cit.*, p. 18.

Cuadro N° 4. Asignación presupuestaria al Poder Judicial en Centroamérica, según las Constituciones nacionales

País	Porcentaje	Respecto a...
Costa Rica	6%*	Ingresos ordinarios del Gobierno Central
El Salvador	6%	Ingresos corrientes del Presupuesto del Estado
Guatemala	2%	Presupuesto de ingresos ordinarios
Honduras	3%	Presupuesto de ingresos netos
Nicaragua	4%	Presupuesto General de la República
Panamá	2%**	Ingresos corrientes del Gobierno Central

* Cubre los gastos del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial.

** Cubre los gastos del Poder Judicial y el Ministerio Público.

Fuente: Solana, Emilio, «Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica», San José de Costa Rica, 2007 (ponencia preparada para el Informe *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, 2008), p. 64¹².

Elaboración propia.

Cuadro N° 5. Porcentaje del presupuesto estatal efectivamente otorgado al Poder Judicial (1998 – 2003)

País	Presupuesto mínimo	Porcentaje del presupuesto estatal (ingresos corrientes del Gobierno Central)		Cumplimiento de la Constitución
		Año		
Costa Rica	6%*	1998	6,00%	Sí
		1999	6,00%	Sí
		2001	5,16%	No
El Salvador	6%	1998	4,39%	No
		2001	4,87%	No
		2002	4,51%	No
		2003	4,52%	No
Guatemala	2%	1998	2,81%	Sí
		2001	4,06%	Sí
		2002	3,44%	Sí
Honduras	3%**	2003	2,93%	Sí
		1998	2,12%	No
		1999	1,99%	No
		2000	2,03%	No
		2001	2,06%	No
Nicaragua	4%	2002	1,81%	No
		1998	4,00%	Sí
		1999	4,00%	Sí
		2001	4,00%	Sí
		2002	4,14%	Sí
		2003	4,70%	Sí

* No se ha incluido los montos asignados a la defensa pública, el Ministerio Público y la Policía Nacional, para permitir la comparación.

** 3% de los ingresos netos, con exclusión de préstamos y donaciones.

Fuente: Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián, «Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas», en *América Latina Hoy* núm. 39, Universidad de Salamanca, España, 2005, p. 84.

Elaboración propia.

¹² Véanse las fuentes normativas directas en: Constitución de Costa Rica, artículo 177; Constitución de El Salvador, artículo 172; Constitución de Guatemala, artículo 213; Constitución de Honduras, artículo 318; Constitución de Nicaragua, artículo 159; Constitución de Panamá, artículo 214.

Cuadro N° 6. Presupuesto del Poder Judicial en Centroamérica (2002 – 2006)
(en miles de dólares)

País	Año					Aumento 2002 – 2006		Tasa anual de aumento
	2002	2003	2004	2005	2006	Absoluto	Relativo	
Costa Rica	110.455,8	116.892,2	118.339,3	123.118,8	131.326,3	20.870,5	18,9%	3,5
El Salvador	112.814,7	112.260,7	122.160,8	135.522,1	165.565,9	52.750,5	46,8%	10,1
Guatemala	51.140,0	80.300,0	77.600,0	80.830,0	89.760,0	38.620,0	75,5%	15,1
Honduras	31.355,1	37.974,7	43.273,0	52.285,7	56.188,9	24.833,8	79,2%	15,7
Nicaragua	28.534,6	33.836,5	32.326,4	40.532,1	47.584,0	19.049,4	66,8%	13,6
Panamá	35.062,9	38.410,4	39.652,4	39.515,4	42.393,1	7.330,2	20,9%	4,9

Fuente: Solana, Emilio, «Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica», San José de Costa Rica, 2007 (ponencia preparada para el Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible, 2008), p. 64.

Elaboración propia.

Cuadro N° 7. Presupuesto del Poder Judicial por habitante en Centroamérica (2002 – 2006)
(en dólares)

País	Presupuesto per cápita					Diferencia 2002 – 2006
	2002	2003	2004	2005	2006	
Costa Rica*	27.0	28.0	27.9	28.5	29.9	2.9
El Salvador	17.3	16.9	18.1	19.7	23.7	6.4
Guatemala	4.3	6.6	6.3	6.4	6.9	2.6
Honduras	4.8	5.7	6.4	7.6	8.0	3.2
Nicaragua	5.4	6.4	6.0	7.4	9.2	3.8
Panamá	11.4	12.3	12.5	12.3	12.9	1.5

* No incluye el presupuesto del Ministerio Público ni del Organismo de Investigación Judicial.

Fuente: Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José de Costa Rica, PEN, 2008, p. 309.

En definitiva, la investigación de DPLF da cuenta del esfuerzo por mejorar la dotación presupuestaria de la judicatura, desplegado durante los últimos años en Centroamérica, mostrando indicadores positivos en este rubro. Ello resulta consistente, como se acaba de exponer, con la información que otras fuentes proporcionan sobre las cantidades y porcentajes efectivamente otorgados al Poder Judicial año a año¹³, lo que debe ser realizado en su justa dimensión. Los aumentos, sin embargo, todavía son insuficientes, si se toma en cuenta, como debiera hacerse,

la variable de presupuesto judicial *per cápita*, la cual refleja que, en el plano de la realidad, aún queda un importante trecho por recorrer hasta llegar a la situación óptima.

III.2. Las principales dimensiones problemáticas: independencia interna, individual y *de facto*

A pesar de los avances generales comentados en los acápi-tes anteriores, y también a pesar de determinados avances puntuales experimentados en diversas esferas específicas relacionadas con la independencia de la judicatura —por ejemplo, en el diseño del sistema de selección y nombramiento, la duración del mandato de los jueces, la carrera judicial y el régimen disciplinario—, subsisten serios problemas. Algunos de los más importantes tienen que ver con las dimensiones de la independencia interna, individual y *de facto*.

¹³ En el mismo sentido se pronuncian publicaciones recientes. Véase Ríos-Figueroa, Julio, «Institutions for Constitutional Justice in Latin America», en Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, op. cit., p. 29 (note 5); Vargas Viancos, Juan Enrique, «Las Cortes Supremas y la reforma judicial en Latinoamérica», en *Reforma Judicial – Revista Mexicana de Justicia*, núm. 15-16, México, UNAM, enero-diciembre de 2010, pp. 273-276.

III.2.1. *La independencia interna e individual*

Como se sabe, la independencia de los jueces puede ser clasificada en «externa» e «interna», según el criterio del origen de la eventual interferencia. De tal suerte, se entiende que existe «independencia externa» cuando el órgano jurisdiccional está libre de interferencias o presiones indebidas de actores ajenos al Poder Judicial, mientras que, por contraste, se afirma que hay «independencia interna» en los casos en que los órganos jurisdiccionales carecen de subordinación respecto de la cúpula judicial o de los tribunales superiores¹⁴.

Así, en tanto la noción de «independencia externa» excluye injerencias indebidas de sujetos situados fuera de la corporación judicial, sean éstos públicos o privados — señaladamente el Poder Ejecutivo y el Parlamento, pero también las grandes empresas, el crimen organizado, etcétera—, el concepto de «independencia interna» alude a las relaciones que se entablan entre órganos jurisdiccionales de distinto grado o jerarquía, esto es, ubicados en el propio ámbito de la institución judicial.

A su turno, una segunda clasificación distingue, según el criterio del sujeto que eventualmente recibe las presiones prohibidas, entre «independencia individual» e «independencia institucional». La primera se reconoce a cada juez como individuo o considerado de modo singular, a diferencia de la segunda, que se postula de toda la corporación judicial. Algunos autores llaman «autonomía» a este segundo aspecto de la independencia judicial, introduciendo así una distinción que también es de orden terminológico¹⁵.

¹⁴ Sobre el concepto de independencia judicial, y en particular sobre la distinción entre independencia interna y externa, véase De Otto y Pardo, Ignacio, «Estudios sobre el Poder Judicial», en Id., *Obras completas*, Oviedo, Universidad de Oviedo – CEPC, 2010, pp. 1290-1294; Díez-Picazo, Luis María, «Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12, núm. 34, Madrid, enero-abril de 1992, pp. 33-35; Díez-Picazo, Luis María, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 103-104; Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 117-124; Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999, p. 46. Véase también Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Manual para el fortalecimiento de la independencia y transparencia del Poder Judicial en América Central*, op. cit., pp. 28-29.

¹⁵ Véase Ríos-Figueroa, Julio, *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America (doctoral dissertation)*, New York University, 2006, p. 20.

Pues bien, ocurre que en América Central las Cortes Supremas de Justicia y sus Presidentes mantienen todavía un enorme poder sobre los jueces de instancias inferiores, en particular sobre los jueces individuales, poder que no sólo es de naturaleza jurisdiccional —lo que no es problemático—, sino que sobre todo es de índole gubernativa y administrativa. En efecto, sus potestades jurisdiccionales como tribunal de casación o de última instancia permiten a la Corte Suprema revisar las decisiones de los tribunales inferiores, eventualmente modificarlas y resolver las causas de manera definitiva, lo que nadie cuestiona, en la medida en que se trata de un mecanismo institucional adecuado, que procura garantizar el acierto de las sentencias y la seguridad jurídica.

Es claro que no debería haber aquí ninguna lesión de la independencia de los jueces, puesto que la intervención de la Corte Suprema ha de producirse en este caso en el marco de los procesos jurisdiccionales regulados por la Constitución y las leyes, con pleno respeto de los principios del juicio justo y en aplicación estricta del Derecho objetivo. No sucede lo mismo, sin embargo, en el caso de los poderes de gobierno y administración que aún retiene el máximo tribunal en toda el área centroamericana.

Y es que, en ejercicio de estas atribuciones, la Corte Suprema de Justicia y su Presidente adoptan decisiones en una multitud de campos significativos, tales como los siguientes: el diseño y la implementación de las políticas judiciales, el nombramiento de los jueces de los tribunales inferiores, el control de la carrera judicial, los planes y actividades de la Escuela Judicial u órgano de capacitación, el control disciplinario, la composición de los órganos jurisdiccionales y la asignación de los puestos y los traslados, la elaboración y ejecución del presupuesto.

Aunque el retirar las funciones de gobierno y administración de la esfera del Poder Ejecutivo y otorgárselas a la Corte Suprema supuso un paso adelante en el camino de asegurar la independencia judicial, la experiencia acumulada a lo largo de los últimos años permite sostener que hace falta balancear de mejor manera las potestades de la cúpula judicial en América Central, a fin de evitar las distorsiones y abusos que suelen aparecer allí donde hay una excesiva concentración de poderes.

En particular, debe tenerse en cuenta que una inadecuada distribución de las funciones de gobierno y administración de la judicatura, recargadas en la Corte Suprema, puede incidir negativamente sobre las dimensiones de la independencia interna e individual de los jueces, ya que, como sostiene otra publicación reciente de DPLF, «jueces

cuya suerte o destino, de un modo u otro, depende del máximo tribunal, pueden verse burda o sutilmente presionados a dejar de lado el Derecho aplicable y resolver conforme a las preferencias de quienes ejercen el poder de conducir la institución»¹⁶. Diferentes estudios previos corroboran la seriedad y persistencia de este problema¹⁷.

Al respecto, es de notar que el reciente estudio comparativo regional de DPLF, al abordar la cuestión de la independencia judicial en América Central, considera que «el mayor problema no se encuentra en las previsiones institucionales para garantizar la autonomía del Poder Judicial respecto de los otros Poderes, sino al interior del propio Poder Judicial», ya que «los Poderes Judiciales tienen una organización jerárquica muy rígida y los márgenes de libertad de los jueces inferiores respecto de los superiores, especialmente de las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales (cuando es el caso), constituyen una barrera a la capacidad de decisión sin interferencias internas...»¹⁸.

Por su parte, los distintos informes nacionales, elaborados en el marco de la investigación de DPLF, corroboran con información cualitativa que las dimensiones de la independencia judicial interna e individual están entre las que muestran mayor precariedad. Valgan como ejemplos los casos de Guatemala, Nicaragua y Honduras.

Así, en el caso de Guatemala, Mónica Leonardo Segura observa que «existe una especie de repartición *de facto* de la judicatura entre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; de tal suerte que a cada uno de ellos le correspon-

dería un número determinado de áreas territoriales sobre las cuales ejerce sus poderes administrativos. En esa área, el magistrado en cuestión es el encargado de nombramientos, destituciones, traslados, distribución de recursos, entre otros. Esto tiene un gran impacto sobre la independencia de los jueces que están en las zonas de influencia del magistrado correspondiente, puesto que tienden a seguir las instrucciones de “su magistrado”, incluso en la decisión de asuntos sometidos a su competencia jurisdiccional»¹⁹.

De otro lado, algunos de los jueces entrevistados por la citada investigadora opinaron que el mecanismo previsto en la ley para la denuncia de vulneraciones de la independencia interna es inefectivo:

- «No son efectivos. De todos modos, el superior jerárquico es quien lo va a evaluar a uno. Yo, como juez de primer grado, voy a presentar una queja en contra del tribunal superior, quien luego me va a quitar los puntos en mi evaluación jurisdiccional, y como ahora se agrupan los magistrados y toman actitudes de lineamientos o como ellos dicen “unificando criterios”, pueden interferir para que quien evalúe de forma directa, quite también los 10 puntos, y el que lo evalúe en las resoluciones lo evalúe mal, y nos estamos jugando 30 puntos».

En lo que concierne a Nicaragua, la situación es igualmente grave. Dayra Valle Orozco indica lo siguiente:

- «Cabe señalar que tanto la LOPJ [Ley Orgánica del Poder Judicial] como la LCJ [Ley de Carrera Judicial] establecen que los magistrados y jueces pueden denunciar en casos de interferencias a la independencia interna, pero ninguno de estos instrumentos normativos desarrolla los mecanismos que les puedan brindar a los denunciantes garantías de confiabilidad».
- «Sobre este tema, los entrevistados opinaron que los jueces no tienen suficiente confianza para denunciar las interferencias internas que sufren. Esto se debe al temor a las represalias provenientes de sus superiores jerárquicos o porque responden a los intereses de quienes los han colocado en los cargos que ostentan»²⁰.

¹⁶ Véase Fundación para el Debido Proceso, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*, op. cit., p. 21.

¹⁷ Véase Fundación para el Debido Proceso, *Investigación sobre la Independencia y la Transparencia del Poder Judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2012, pp. 85-86, 108-109, 162-163 y 167; Fundación para el Debido Proceso, *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, op. cit., pp. 40-43, 48-49 y 70-71; Fundación para el Debido Proceso, *Controles y descontrol de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, op. cit., pp. 21-22, 23, 41 y 53-56. Véase también Popkin, Margaret, «Fortalecer la independencia judicial», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004, p. 410; Vargas Viancos, Juan Enrique, «Independencia versus control del Poder Judicial», en *Sistemas Judiciales*, Año 2, núm. 4, CEJA, Santiago de Chile, 2002, pp. 34-35; Díez-Picazo, Luis María, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, op. cit., pp. 103-104.

¹⁸ Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», op. cit., p. 17.

¹⁹ Véase Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala» (informe nacional), op. cit., pp. 23-24.

²⁰ Véase Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua» (informe nacional), op. cit., p. 16.

Similar estado de cosas insatisfactorio se registra en Honduras, país respecto del cual Leo Valladares recoge, entre otras, las siguientes opiniones de jueces que sirven en instancias inferiores y que fueron entrevistados en el marco de la investigación de DPLF:

- «Si yo denuncio interferencias, sé que nada va a pasar, y pueden ejercer represalias contra mi persona. Los jueces honrados se quedan callados y no hacen caso de la interferencia y dictan sentencias en conciencia».
- «Ningún juez se atreve a hacer uso de los mecanismos porque no tendrán una respuesta favorable».
- «No hay imparcialidad. Quienes reciben las denuncias son parte del mismo sistema»²¹.

Desde luego, el hecho de que la independencia individual de los jueces se vea amenazada principalmente por la propia organización y estructura de la corporación judicial no significa que no exista el peligro de que las interferencias y presiones indebidas provengan de fuera de la institución. Antes bien, como ha sido apuntado en acápite precedentes, es una constante histórica que los órganos políticos o los poderes fácticos vulneren la independencia de los jueces individuales en América Central.

Como quiera que fuere, la situación más alarmante es quizá aquella en que la cúpula judicial es controlada políticamente —por ejemplo, a través del mecanismo de selección y nombramiento, la renovación del mandato, los procedimientos de remoción o *impeachment*, etcétera—, de suerte que, cuando los poderosos desean que determinado proceso sea resuelto de acuerdo a sus intereses, la presión sobre el juez a cargo de la causa proviene tanto de fuente externa como interna. Con el agravante de la ya referida ineffectividad de los mecanismos de denuncia y de protección del denunciante, allí donde existen.

Parece, pues, necesario revisar los actuales arreglos institucionales que continúan otorgando demasiado poder, en especial en asuntos de gobierno y administración de la judicatura, a la Corte Suprema de Justicia, de suerte de evitar una acumulación excesiva e incontrolada de potestades en el máximo tribunal, con notorio perjuicio de la independencia interna de los jueces.

En tal sentido, y hablando en términos generales, una alternativa que parece recomendable es la de explorar la viabilidad de diseños institucionales que separen de mejor manera las funciones jurisdiccionales de las funciones

gubernativas y administrativas de la Corte Suprema. En consecuencia, si se juzgara adecuado el seguir este camino a la luz de las particulares circunstancias de cada país, se tendría que priorizar el rol jurisdiccional del máximo tribunal, a quien corresponden las muy importantes funciones casatorias y de unificación jurisprudencial. Con ello, las tareas de gestión institucional quedarían a cargo principalmente de órganos especializados y con dedicación exclusiva.

Por lo demás, y de manera complementaria, tales órganos especializados, cuando hayan de ser colegiados, deberían tener una conformación plural, con eventual participación de la sociedad civil (algo que ya viene ocurriendo en determinados países a ciertos niveles, como el de la composición de los órganos de nominación de candidatos a jueces). De otro lado, sus integrantes deberían ser elegidos mediante procedimientos democráticos. Esto último, por cierto, debe signar también los procedimientos que encausen su actuación institucional.

Asimismo, siempre con la perspectiva de reducir los poderes excesivos de la Corte Suprema sobre la independencia interna de los jueces, una medida que parece prometedora es la de profundizar la tendencia, ya ahora observada en Centroamérica, de desarrollar la carrera judicial. Aunque se han sentado ya las bases legales para este desarrollo en todos los países del área —con la única excepción de Panamá, donde no existe aún Ley de Carrera Judicial—, es evidente que, en cada país, falta todavía mucho por hacer hasta lograr la plena implementación de los principios de la carrera judicial.

III.2.2. *La independencia de facto*

Según el criterio de la naturaleza de la independencia judicial, se puede distinguir entre «independencia *de iure*» (o de Derecho) e «independencia *de facto*» (o de hecho)²². Conforme a esta clasificación, un órgano judicial cuenta con independencia *de iure* si el ordenamiento jurídico (en especial, el texto constitucional) consagra normas de garantía de la independencia de los jueces. Entre las más importantes de tales normas se hallan las que regulan los siguientes aspectos: la proclamación del principio

²¹ Véase Valladares, Leo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Honduras» (informe nacional), *op. cit.*, p. 16.

²² También podría decirse que el criterio de distinción se refiere al «plano o nivel de la realidad» en que se sitúa la independencia judicial: si se la sitúa en el plano de los enunciados legales o nivel normativo, entonces la independencia será *de iure*, mientras que si se la ubica en el plano de los hechos o nivel de la práctica (por oposición a la abstracción normativa) la independencia será *de facto*.

de independencia judicial, el procedimiento de selección y nombramiento de los jueces, la duración del mandato o tenencia en el cargo (al menos, la de los miembros de la Corte Suprema de Justicia), el principio de inamovilidad y la carrera judicial.

Sin embargo, como es claro y notorio, el que exista independencia judicial *de iure* no quiere decir que también la haya *de facto*, ya que ciertamente no es lo mismo la ley que la realidad. Por el contrario, suele ocurrir en América Central que se produzca una brecha entre los enunciados legales y su aplicación o puesta en práctica. Por lo tanto, ha de estimarse que sólo existe independencia judicial *de facto* cuando, en los hechos, más allá o al margen de lo que declaren las leyes, los jueces actúan efectivamente sin interferencias ni presiones indebidas, resolviendo los litigios con imparcialidad y en aplicación estricta del Derecho objetivo²³.

Los informes nacionales redactados en el marco de la investigación de DPLF contienen testimonios y opiniones de informantes calificados que recalcan la importancia de atender a la independencia judicial *de facto*, antes que a la independencia judicial *de iure*. Valgan, a manera de ejemplo, los casos de Panamá, El Salvador y Costa Rica.

En primer término, respecto de la judicatura panameña, Magaly Castillo y Gina de la Guardia Fernández sostienen lo siguiente:

- «En relación a la independencia de hecho del Poder Judicial respecto del poder político, la mayoría de los juristas [entrevistados en el marco del estudio] señalaron que el Poder Judicial es dependiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo».
- «Los juristas entrevistados estimaron que la falta de independencia del Poder Judicial con respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo resulta del marcado presidencialismo existente en Panamá. Según los abogados, el mecanismo de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia permite la designación de personas vinculadas al Gobierno,

que al final lo que se persigue es mantener cierto control sobre la Corte Suprema de Justicia»²⁴.

Siempre en relación a la dimensión de la independencia *de facto*, José Marinero Cortés anota lo siguiente para el caso del Poder Judicial salvadoreño:

- «La mayoría de los entrevistados considera que el Órgano Judicial tiene algún grado de dependencia respecto del Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y aún de los gobiernos locales. Esta conclusión es unánime en el caso de la dependencia del Órgano Ejecutivo».
- «Los entrevistados manifestaron que en la práctica los demás poderes públicos presionan a los jueces para alcanzar sus propios objetivos y que algunos funcionarios judiciales son influenciados porque buscan obtener favores personales o profesionales»²⁵.

Finalmente, en lo que concierne a la situación fáctica de la independencia judicial en Costa Rica, el respectivo informe nacional reporta lo siguiente:

- «En Costa Rica, la sincronía entre la norma positiva y la realidad objetiva no parece del todo clara para los abogados litigantes entrevistados con ocasión del presente capítulo, quienes en base a su experiencia concluyen que el Poder Judicial se encuentra a salvada distancia del crimen organizado y las organizaciones sociales, pero apenas medianamente separado del poder económico y los medios de comunicación, agravándose la impresión de dependencia cuando se trata de los partidos políticos, instituciones de las que los jueces, concluye el sondeo, apenas guardan un resabio de independencia»²⁶.

Es en la dimensión de los hechos donde se observan importantes dificultades para el afianzamiento de la independencia judicial en el área centroamericana. No quiere decir, desde luego, que no existan deficiencias en los marcos nor-

²³ Véase Ríos Figueroa, Julio y Staton, Jeffrey K., «Unpacking the Rule of Law: A Review of Judicial Independence Measures», México DF, CIDE, 2009, pp. 10-11; Ríos-Figueroa, Julio, *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America (doctoral dissertation)*, *op. cit.*, pp. 80-88; Linares, Sebastián, «La independencia judicial: conceptualización y medición», en Burgos Silva, Germán (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, ILSA, 2003, pp. 111-113.

²⁴ Véase Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 6 y 7.

²⁵ Véase Marinero Cortés, José, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en El Salvador» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, p. 10.

²⁶ Véase Barahona Kruger, Pablo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Costa Rica» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, pp. 11-12.

mativos²⁷; éstos no sólo son siempre perfectibles, sino que tales deficiencias son reales y concretas: vacíos legales, contradicciones, insuficiencias²⁸. Quiere decir, más bien, que el principal problema no parece estar en la formulación de los textos legales, sino, en todo caso, en su interpretación y aplicación práctica, esto es, no en el ámbito de la enunciación normativa, sino en la decisiva esfera del cumplimiento y la implementación de los mandatos de la ley.

Deriva de esta constatación una importante consecuencia, y es que la estrategia de solución debe variar (al menos, en la determinación de ciertas prioridades y acentos). En efecto, la identificación del problema como uno que principalmente consiste en la aplicación y no en la formulación de los textos legales, lleva a pensar que seguir poniendo el énfasis en realizar reformas legislativas tendrá en el futuro efectos más limitados.

En atención a ello, conviene quizá considerar, al menos como estrategia complementaria y no excluyente, la adopción de medidas orientadas a crear las condiciones para generar cambios en las actitudes, las creencias y las prácticas tanto de los operadores judiciales como de los usuarios de los servicios de justicia, así como de la ciudadanía en general. De este modo, podrían introducirse modificaciones institucionales y de cultura legal que, de manera paulatina, favorezcan el cabal cumplimiento de las leyes, evitándose que siga siendo distorsionada o que simplemente sea incumplida en la práctica. Tales modificaciones, desde luego, son de gran envergadura y, todo hace suponer, requieren un trabajo paciente y perseverante a lo largo de los años²⁹.

III.3. La cuestión del sistema de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia

El sistema de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia reviste la mayor

importancia, a los efectos de contar con judicaturas independientes en Centroamérica. Y es que la gravitación que ejerce el tribunal de cúpula sobre todo el aparato jurisdiccional es muy grande, considerando en especial la estructura fuertemente jerárquica de los sistemas judiciales centroamericanos³⁰, de clara impronta napoleónica³¹.

Por lo demás, como indican Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, en el modelo judicial europeo continental, que es el que se sigue en todos los países de Centroamérica, la intervención del Ejecutivo o del Legislativo en el reclutamiento de los jueces «supone tradicionalmente el punto más importante de conexión institucional entre la magistratura y el sistema político»³². No es de extrañar entonces que, en países de arraigado presidencialismo, como lo son todos los del área centroamericana, el sistema de reclutamiento de los jueces supremos continúe siendo de naturaleza política, esto es, un sistema que atribuye la toma de decisiones sobre quiénes obtendrán asiento en el máximo tribunal a órganos políticos (el Poder Ejecutivo y el Parlamento)³³.

No parece superfluo insistir en que no hay nada que pueda ser objetado, *en sí mismo*, al sistema «político» de selección y nombramiento de jueces de la Corte Suprema. Tal sistema tiene tanta legitimidad como cualquier otro —por ejemplo, como el sistema de los Consejos de la Judicatura o Magistratura, el sistema de la cooptación por los propios jueces o el sistema de la elección popular— y ciertamente funciona de manera óptima en diversos países (Estados Unidos de América es un ejemplo prominente). A condición, desde luego, de que respete dos principios esenciales: de un lado, el de «idoneidad», en virtud del cual quedan excluidos los nombramientos indebidos y debe seleccionarse únicamente a personas que poseen los

²⁷ Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», *op. cit.*, pp. 22 y 33.

²⁸ Piénsese, sin ir muy lejos, en la carencia de una Ley de Carrera Judicial en Panamá, o en las limitaciones a la carrera judicial estipuladas en la misma Constitución de Guatemala, a las que se ha hecho referencia antes en este artículo.

²⁹ Sobre la importancia de los cambios de cultura legal, véanse los ensayos incluidos en Couso, Javier, Alexandra Huneeus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, *op. cit.* Véase también Pásara, Luis, «Lecciones ¿aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, *op. cit.*, pp. 529-542.

³⁰ Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Controles y desconroles de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, *op. cit.*, pp. 38-39.

³¹ Véase Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, *op. cit.*, pp. 45-48; Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, *op. cit.*, pp. 63-65; López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado Constitucional*, Lima, Palestra, 2001, pp. 131-135; Pizzorusso, Alessandro, «Justicia y jueces», en Pizzorusso, Alessandro, *Justicia, Constitución y pluralismo*, Lima, Palestra – PUCP, 2005, pp. 185-189.

³² Véase Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, *op. cit.*, pp. 50-51.

³³ Véase Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, *op. cit.*, p. 311; Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián, «Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas», *op. cit.*, p. 60.

méritos y las calificaciones necesarias (es decir, personas idóneas), y, de otro lado, el de «democracia y transparencia», conforme al cual los procedimientos a seguir han de ser precisamente democráticos y abiertos a la participación y al escrutinio de la ciudadanía.

Los problemas con el sistema político de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema en América Central residen, sin embargo, en el diseño mismo del procedimiento y en la debilidad e insuficiencia de los mecanismos imaginados hasta ahora para aminorar el excesivo peso de la discrecionalidad política que aún conservan el Presidente de la República y, sobre todo, la Asamblea Nacional. Es decir, los problemas consisten en la manera cómo el modelo político previsto para llenar vacantes en las Altas Cortes de Justicia es llevado a la práctica.

En efecto, la principal medida con la que se intenta democratizar, hacer participativo y transparentar el mecanismo de reclutamiento de jueces supremos ha sido, en casi todos los países de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), la de otorgar un rol a algunas instituciones de la sociedad civil en la primera etapa del proceso, es decir, a nivel de la postulación de candidatos (convocatoria, evaluación y preselección).

Surgen así la Comisión de Postulación guatemalteca, la Junta Nominadora en Honduras y, en su momento, la Comi-

sión de Preselección en Panamá³⁴. Órganos todos de composición plural, que conceden representación a las organizaciones ciudadanas (universidades, colegios de abogados, gremios profesionales, entre otros), las mismas que deben jugar un papel importante en la selección de candidatos a presentar a los órganos políticos, quienes, empero, tendrán la última palabra. En el caso nicaragüense, existe también la obligación de hacer consultas con la sociedad civil, si bien éstas no son vinculantes y normalmente son inefectivas³⁵.

Los siguientes Cuadros N° 8 y N° 9 esquematizan información relevante sobre las características del proceso de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia en los diversos países del istmo.³⁶

³⁴ En Panamá, la Comisión de Preselección, surgida del Pacto de Estado por la Justicia, fue introducida sólo mediante norma emanada del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su potestad de autorregulación. Ello ha permitido que, tras una corta experiencia, no del todo feliz por lo demás, el actual gobierno del Presidente Martinelli decidiera derogar el mecanismo. Véase Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), *op. cit.*, p. 12.

³⁵ Véase Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua» (informe nacional), *op. cit.*, p. 10.

³⁶ Véanse las fuentes normativas directas en: Constitución de Costa Rica, artículos 157 y 158; Constitución de El Salvador, artículos 173 y 186; Constitución de Guatemala, artículos 159, 207 y 215; Constitución de Honduras, artículo 311; Constitución de Nicaragua, artículo 138; Constitución de Panamá, artículos 165, 200 y 203.

Cuadro N° 8. Selección y nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Centroamérica

País	Nominación	Nombramiento
Costa Rica	La Asamblea Legislativa.	La Asamblea Legislativa, con votación de 2/3 de sus miembros.
El Salvador	El Consejo Nacional de la Judicatura presenta una lista de candidatos; la mitad es proporcionada por las asociaciones de abogados, que escogen a sus candidatos mediante elecciones; la otra mitad es formada libremente por el Consejo entre abogados que postulan ante él.	El Congreso de la República, con votación de 2/3 de sus miembros.
Guatemala	La Comisión de Postulación prepara una lista de 26 candidatos.	El Congreso nombra a los 13 magistrados, con votación de la mayoría absoluta de sus miembros.
Honduras	La Junta Nominadora presenta una lista de 45 candidatos.	El Congreso de la República, con votación de 2/3 de sus miembros.
Nicaragua	El Ejecutivo y la Asamblea tras consultar con asociaciones civiles.	La Asamblea Nacional, con votación de 60% de sus miembros.
Panamá	El Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, nombra.	El Congreso de la República ratifica, con votación de la mayoría absoluta de sus miembros.

Fuentes: Solana, Emilio, «Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica», San José de Costa Rica, 2007 (ponencia preparada para el *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, 2008), p. 73; Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián, «Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas», en *América Latina Hoy* núm. 39, Universidad de Salamanca, España, 2005, pp. 94-96; Popkin, Margaret, «Fortalecer la independencia judicial», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004, pp. 446-447.

Elaboración propia.

Cuadro N° 9. Jueces de la Corte Suprema en Centroamérica: número, mandato, edad mínima, votación requerida

País	Número de jueces	Años de mandato	Edad mínima	Votación para ser elegido (%)*
Costa Rica	22	8	35	67%
El Salvador	15	9	40	67%
Guatemala	13	5	40	51%
Honduras	15	7	35	67%
Nicaragua	16	5	35	60%
Panamá	9	10	35	51%

* Porcentaje mínimo de votos de diputados o miembros del Poder Legislativo.

Fuente: Solana, Emilio, «Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica», San José de Costa Rica, 2007 (ponencia preparada para el *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, 2008), p. 73.

Elaboración propia.

En síntesis, el procedimiento de selección de jueces supremos que prevalece en Centroamérica puede ser calificado como «modelo político atenuado», en la medida en que da participación a la sociedad civil en la primera fase de postulación de candidatos, pero reserva la adopción de las decisiones últimas a los poderes políticos (el Ejecutivo en algunos casos, y siempre, con la decisión definitiva, la Asamblea Nacional).

Más allá de las buenas intenciones que, es de suponer, guiaron a los reformistas centroamericanos, debe lamentarse, empero, que el «modelo político atenuado» de reclutamiento de magistrados supremos no haya funcionado bien en la práctica. En efecto, la experiencia de largos años de aplicación muestra con claridad las severas deficiencias y distorsiones que sufre dicho modelo. No es posible, pues, desconocer esta realidad. De hecho, la investigación de DPLF corrobora, de manera amplia y detallada, los problemas mencionados. Sirvan como ejemplos algunas opiniones y aseveraciones contenidas en los informes nacionales redactados en el marco del estudio de DPLF.

Así, en el caso guatemalteco, Mónica Leonardo Segura da cuenta de lo siguiente:

- «La forma de designación de los magistrados da lugar a graves injerencias a la independencia, en especial, debido a la politización del proceso, determinada por la participación del Congreso. Así, la elección de los magistrados se basa más en criterios subjetivos y en las inclinaciones políticas de los candidatos, que en sus calidades y méritos. Este proceso tiende a caracterizarse por la influencia y las componendas procedentes de partidos políticos, que, al recibir la lista de candidatos de las Comisiones de Postulación, realizan negociaciones

y condicionamientos. Esto permite a los partidos decidir libremente sobre la elección de uno, dos o más magistrados, y poder nombrar a los de su preferencia, sin importar si los mismos carecen de idoneidad y profesionalismo».

- «El balance que efectúan los abogados del foro respecto a los procesos de selección es negativo. La totalidad se siente defraudada con los escasos resultados en materia de transparentar la elección de magistrados y con los perfiles de quienes resultaron electos. Al ser preguntados sobre la efectividad de los procesos de selección para la escogencia de los profesionales más idóneos e íntegros para los cargos de jueces y magistrados, fue palpable la falta de confianza de los abogados litigantes en esos procesos»³⁷.

Por su parte, Dayra Valle Orozco registra una realidad similar, de interferencias políticas, en Nicaragua:

- «Abogados litigantes opinan en su mayoría que estos procesos de selección no son efectivos para escoger a los profesionales más idóneos e íntegros para el cargo...».
- «En el caso de la escogencia de los miembros de los máximos tribunales, lo que prima son los pactos políticos que establecen una distribución de los puestos tanto para el partido de gobierno (Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN) como para el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Asimismo, manifestaron [los abogados entrevistados] que, pese a que algunos postulantes cuentan

³⁷ Véase Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 19 y 20.

con experiencia y capacidades para asumir el cargo, tiene mayor peso en la escogencia la afiliación política de éstos y el compromiso de favorecer los intereses que los llevarán a la magistratura»³⁸.

No parece distinto lo que ha venido ocurriendo en Honduras, país respecto del cual el informe nacional elaborado por Leo Valladares señala lo siguiente:

- «Otro factor que se destacó en las entrevistas [a abogados] fue la intervención de los partidos políticos en el nombramiento de los jueces y la necesidad de buscar a personajes de influencia para que los casos no se queden estancados».
- «Los jueces entrevistados opinaron que, a pesar de la existencia de una Junta Nominadora que propone al Congreso la lista de candidatos, el sistema de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia es una repartición en la que los partidos apoyan a sus miembros»³⁹.

Tampoco la situación en Panamá, según reportan Magaly Castillo y Gina de la Guardia Fernández, resulta mejor:

- «Desde el año 2002, y a consecuencia de una grave crisis en el sistema judicial, y ante la exigencia de la ciudadanía de lograr la renuncia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por graves señalamientos públicos de actos de corrupción, se han ensayado algunos mecanismos de participación ciudadana para la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales no han dado los resultados esperados».
- «No obstante, en los años 2005, 2007 y 2009, los procesos de selección de magistrados, de acuerdo a estos decretos de autorregulación, no fueron satisfactorios. Ninguno de estos procesos realmente acogió los acuerdos del Pacto de Estado ni ha garantizado la despolitización de la elección de los nuevos magistrados. Los últimos seleccionados en diciembre del 2009 fueron duramente cuestionados por su cercanía al Presidente de la República, quien los eligió sin tomar en cuenta a otros aspirantes de la carrera judicial»⁴⁰.

Finalmente, en el caso de El Salvador, también se registran prácticas indebidas de los partidos políticos representados en la Asamblea, al momento de elegir a los jueces supremos:

- «El listado recibido [que envía el Consejo Nacional de la Judicatura] pasa a la Comisión Política de la Asamblea Legislativa, la que podrá solicitar informe sobre los antecedentes de los candidatos propuestos a los funcionarios públicos respectivos, comprobará el cumplimiento de los requisitos para desempeñar el cargo, analizará las hojas de vida de los mismos y, si lo considera conveniente, entrevistará a los candidatos. Tal procedimiento debe ser público, pero en la práctica los partidos políticos representados en la Asamblea realizan un proceso de selección paralelo y reservado del público, que termina desvirtuando este mandato. Finalmente, la Comisión Política debe presentar un dictamen al Pleno de la Asamblea Legislativa para su consideración y éste procede a la elección de los nuevos funcionarios por la mayoría calificada que establece la Constitución (art. 52, LCNJ)»⁴¹.

A la luz de lo hasta aquí expuesto, dos parecen las alternativas de solución disponibles. La primera consiste en el mantenimiento del «sistema político atenuado» de nombramiento de jueces supremos, pero introduciendo ciertas medidas de corrección o perfeccionamiento. La segunda, ciertamente más radical, supone todo un cambio de modelo, al que podrá transitarse allí donde las características peculiares de cada país lo permitan y aconsejen, para lo que deberá acudir a una amplia y cuidadosa deliberación democrática. De ese modo, en determinados casos, podría ser reemplazado el tradicional sistema centroamericano de reclutamiento político de jueces supremos por un nuevo modelo de Consejos de la Judicatura o de la Magistratura con potestades exclusivas de selección y nombramiento (tal como existe en la actualidad en el Perú, conforme a la vigente Constitución de 1993).

³⁸ Véase Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 9 y 9-10.

³⁹ Véase Valladares, Leo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Honduras» (informe nacional), *op. cit.*, p. 4.

⁴⁰ Véase Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá»

(informe nacional), *op. cit.*, p. 12. Es importante notar que el desempeño de estos magistrados también ha sido duramente cuestionado. Es más, uno de ellos tuvo que renunciar en el año 2011 por un escándalo de tráfico de influencias. Para más información, véase DPLF y Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Informe presentado ante la CIDH por la audiencia temática sobre la situación de la administración de justicia y violaciones a los derechos humanos en Panamá*, octubre de 2011, disponible en www.dplf.org.

⁴¹ Véase Marinero Cortés, José, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en El Salvador» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 16-17.

De acogerse la primera alternativa —conservar el «modelo político atenuado», pero mejorando la participación, la transparencia y el escrutinio de la ciudadanía—, algunas de las principales medidas a adoptar para superar los escollos observados en la realidad, son las siguientes⁴²:

- 1) La regulación legal del mecanismo que concede un importante rol de nominación a la sociedad civil debe hacerse al mayor nivel posible, a fin de garantizar su estabilidad y previsibilidad, y, por tanto, ofrecer mayor seguridad jurídica. Lo ideal es que el mecanismo tenga rango constitucional y luego sea desarrollado por la ley. Cuando no es así, sino que su régimen jurídico está contenido en normas reglamentarias (como ocurría en Panamá), el riesgo de su modificación por razones políticas coyunturales y arbitrarias aumenta.
- 2) La participación ciudadana durante la etapa de nominación debe consistir en integrar, mediante convocatoria amplia y plural, el órgano de selección (composición mayoritaria o importante de representantes de la sociedad civil), y en llevar a cabo el proceso que ha de concluir en alcanzar una propuesta al Poder Legislativo (al Presidente de la República, en los casos de Panamá y Nicaragua).
- 3) Ha de tenerse cuidado especial para evitar que la entidad nominadora se vea copada o controlada indebidamente por los poderes políticos (o, eventualmente, fácticos), lo que exige regular de manera adecuada los mecanismos de selección de los sectores o grupos sociales y de las instituciones ciudadanas que alcanzarán un asiento en dicha entidad. Aquí también, desde luego, son de plena aplicación el principio democrático y el principio de transparencia.

Un ejemplo de distorsiones indebidas en la composición y actuación de los entes nominadores es lo que viene sucediendo en Guatemala. En efecto, en este país, se observa injerencia política para

conformar las Comisiones de Postulación, tanto a nivel del sector universitario como del sector de abogados y notarios⁴³.

- 4) Para llevar a cabo la tarea de selección o postulación, el órgano integrado por la sociedad civil debe tener asegurada su autonomía (por ejemplo, no depender ni directa ni indirectamente del Gobierno, como ocurriría si la Secretaría Técnica del organismo fuese desempeñada por una entidad gubernativa), contar con plazos adecuados, recibir potestades para realizar pruebas y entrevistas, audiencias y evaluaciones, así como para auto-organizarse y adoptar regulaciones internas, contar con presupuesto y con apoyo administrativo y logístico.

Desde luego, dicho órgano debe asimismo trabajar de modo abierto y transparente, de suerte que la ciudadanía pueda estar permanentemente informada de lo que vaya ocurriendo.

- 5) Es conveniente que esté previamente establecido, de manera clara y conforme a la ley, el perfil del magistrado que se busca nombrar y los criterios (de mérito) que orientarán el trabajo de evaluación y nominación de la Comisión de Selección o Junta Nominadora (o su equivalente).
- 6) La propuesta que elaborará la Comisión de Selección o Junta Nominadora (o su equivalente) puede comprender un rango más o menos amplio de alternativas. Una primera opción es la de confeccionar una lista de candidatos aptos (eliminando a quienes no reúnen las condiciones mínimas), entre los cuales el Parlamento elige (el Presidente de la República nombra, en los casos de Panamá y Nicaragua), con un amplio margen de discrecionalidad.

Una segunda posibilidad es calificar a los candidatos con puntajes asignados conforme a una

⁴² Las propuestas que se formulan a continuación son las mismas que han sido expuestas en Fundación para el Debido Proceso, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*, op. cit., pp. 48-51. Véase también Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Lineamientos para una selección transparente y meritocrática de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*, disponibles en: www.dplf.org.

⁴³ Véase Fundación Myrna Mack, «Observaciones, reflexiones y denuncia acerca de los más recientes y graves atentados contra la independencia de magistrados y abogados en Guatemala – Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados», Guatemala, Fundación Myrna Mack, junio de 2010, pp. 9-17 (disponible en www.myrnamack.org.gt); Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala» (informe nacional), op. cit., pp. 18-19.

tabla de puntuación prefijada del modo más objetivo y riguroso posible, de suerte que la Comisión (o su equivalente) establece un orden de méritos. Esta alternativa puede combinarse con una regla que obligue al Parlamento a elegir (al Presidente a nominar, en los casos panameño y nicaragüense) entre los tres o cinco primeros de la lista, o, en todo caso, si elige (o nombra) a alguien ubicado más abajo, con obligación legal de brindar una fundamentación especial. También podría estipularse, complementariamente, que la Asamblea Nacional (el Jefe de Estado, en los casos de Panamá y Nicaragua) estará impedido de elegir (o postular) a un candidato cuyo puntaje sea inferior a un mínimo (por ejemplo, inferior a la mitad de puntos posibles) o que esté situado después de determinado puesto (por ejemplo, después de la mitad de la lista).

Una tercera opción es que el orden de precedencia fijado por la Comisión de Selección o Junta Nominadora (o su equivalente) sea «vinculante», por lo que la Asamblea Nacional (el Presidente de la República, en Panamá y en Nicaragua) estaría obligada a nombrar (o postular) a quien la Comisión colocó en el primer puesto de la lista de candidatos, tras el concurso de méritos. Sólo si éste no pudiera asumir el cargo por alguna razón, podría nombrarse (o postularse) al siguiente candidato (sólo a él) y así sucesivamente.

- 7) La legislación debe prever de manera expresa que el Parlamento no podrá seleccionar (ni el Presidente nominar, en los casos panameño y nicaragüense) a quien no haya sido propuesto por la Comisión o Junta Nominadora (o su equivalente). Esto casi sucedió en el proceso de selección de magistrados supremos verificado en Honduras en el año 2008, mientras que efectivamente ocurrió en Panamá durante las nominaciones del año 2010. No obstante, no tiene sentido ni es respetuoso de los mecanismos democráticos el permitir a las autoridades políticas dejar de lado el trabajo del órgano integrado por la sociedad civil, máxime si ha sido realizado con el debido rigor y respetando las formas y garantías constitucionales y legales.
- 8) Durante la segunda etapa del proceso, una vez que la Asamblea Nacional ha recibido la nomina-

ción, el rol de la sociedad civil debe ser, más bien, uno de observación y vigilancia. En esta etapa, las instituciones cívicas pueden exigir que la actuación del Congreso sea transparente y expuesta al escrutinio público, para lo que resulta muy recomendable la realización de audiencias públicas, con acceso (debidamente regulado) de los medios de comunicación.

- 9) Debería reconocerse a la ciudadanía el derecho a presentar tachas contra los candidatos, siempre que estuvieren debidamente sustentadas, en especial durante la etapa de nominación o postulación. Este derecho podría ser extendido a la etapa de ratificación o designación parlamentaria, sobre todo si es que, contra lo que parece más aconsejable, la legislación permite a la Asamblea Nacional nombrar (al Jefe de Estado postular, en los casos panameño y nicaragüense) a un candidato que no figura en la lista propuesta por la Comisión o Junta Nominadora (o su equivalente).

Si, desestimando la primera opción, se adoptase más bien la segunda alternativa de solución planteada, se avanzaría hacia la introducción de un nuevo modelo de selección de jueces supremos. Se trata, claro, de una modificación muy significativa y delicada, por lo que hay que insistir en que deberá ser cuidadosamente evaluada, a la luz de las características singulares de cada nación. De cualquier forma, dada la deficiente realidad actual, quizá resulte interesante considerar la sustitución del sistema de selección político por otro que ofrezca mayores garantías para la preservación de una Corte Suprema independiente, como puede ser, por ejemplo, el sistema de selección mediante los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura.

Si bien los Consejos de la Judicatura —a veces también llamados Consejos Superiores o del Poder Judicial— existen en varios países de América Central, ninguno ha recibido atribuciones para intervenir en el nombramiento de los jueces supremos, menos aun para realizar tal nombramiento (salvo en el caso de El Salvador, donde el Consejo participa en la postulación de candidatos). Sin embargo, permanece abierta la posibilidad teórica de mejorar, tanto en los enunciados legales como en la aplicación práctica, el mecanismo de selección de magistrados de la corte de cúspide mediante el otorgamiento de la función de nombramiento, en exclusiva, a los Consejos de la Judicatura.

En consecuencia, en aquellos países en los que el contexto político-institucional y sus peculiaridades históricas

favorezcan el acoger y adaptar la institución del Consejo de la Judicatura para el nombramiento de jueces supremos —como sucede en el Perú, aunque en este país el Consejo Nacional de la Magistratura nombra a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando provengan de elección popular (artículos 150 y 154, Constitución)—, puede ser aconsejable examinar de manera seria esta alternativa⁴⁴.

III.4. La cuestión del sistema de nombramiento de los jueces inferiores

En lo que se refiere al reclutamiento de los jueces inferiores, el sistema que prevalece en Centroamérica es el de cooptación, esto es, el de selección y nombramiento por parte de los propios jueces, señaladamente, por parte de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, en todos los países del istmo es el tribunal de cúpula el que tiene a su cargo la designación de quienes ocuparán plazas en los juzgados y tribunales de primera y segunda instancias.

Existen, sin embargo, algunas excepciones. Así, en Guatemala, los jueces de las Cortes de Apelaciones son nombrados de forma semejante a los magistrados de la Corte Suprema (la Comisión de Postulación, con mayoría de la sociedad civil, propone una lista, de la cual elige el Parlamento). Sin embargo, los jueces de primera instan-

cia guatemaltecos son nominados por la Corte Suprema, como en la práctica que predomina en el resto de la región.

También en Panamá se da una variante en el nombramiento para el primer grado de la estructura jurisdiccional. Y es que tales jueces no son designados por la Corte Suprema —ni tampoco por el Congreso—, sino por sus superiores jerárquicos directos. La selección de los magistrados de segunda instancia, empero, queda constitucionalmente reservada al máximo tribunal de la corporación, lo que confirma la tendencia general.

Finalmente, en Costa Rica, los jueces del primer pelotón de la organización son designados por el Consejo Superior, organismo integrado en su mayoría por jueces y controlado por la Corte Suprema. No obstante, los jueces de casación y de tribunales colegiados son nombrados por el tribunal de cúpula, confirmando la regla general de la cooptación.

En suma, entonces, el sistema de selección y nombramiento de jueces inferiores que predomina en el área centroamericana es el de cooptación, que excluye la intervención de los poderes políticos y concede la potestad de designación a los mismos jueces. El rol fundamental corresponde a la Corte Suprema, que en casi todos los casos ejerce de manera directa la facultad de nombramiento o controla éste por vía indirecta. En algún caso (Guatemala), empero, subsiste a este nivel de tribunales inferiores el sistema de nominación de naturaleza política, potestad de la Asamblea Nacional.

El siguiente Cuadro N° 10 esquematiza el sistema de selección y nombramiento de cooptación prevaleciente en América Central para jueces de primera y segunda instancias.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), *op. cit.*, p. 10; Fundación para el Debido Proceso, *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, DPLF, 2009, pp. 31, 39, 48, 69 y 70; Valladares, Leo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Honduras» (informe nacional), *op. cit.*, p. 11.

Cuadro N° 10. Selección y nombramiento de jueces inferiores en Centroamérica

País	Nominación	Nombramiento
Costa Rica	El Consejo Judicial, cuyos integrantes son nombrados por la Corte Suprema, evalúa candidatos y propone una terna.	La Corte Suprema elige a los jueces superiores. El Consejo Superior, integrado por 4 jueces y un abogado, elige a los demás jueces.
El Salvador	El Consejo Nacional de la Judicatura, de composición plural, elabora una terna.	La Corte Suprema hace el nombramiento.
Guatemala	Para la primera instancia, el Consejo de la Carrera Judicial, controlado por la Corte Suprema, convoca a concurso y la Unidad de Capacitación evalúa, resultando una lista de elegibles. Para la segunda instancia, la Comisión de Postulación, de integración plural, prepara una lista de candidatos (el doble del número de puestos a llenar).	Para la primera instancia, nombra la Corte Suprema. Para la segunda instancia, nombra el Congreso de la República.
Honduras	El Consejo de la Judicatura, cuyos miembros son nombrados por la Corte Suprema, propone a los candidatos.	La Corte Suprema hace el nombramiento.
Nicaragua	El Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, integrado por magistrados de la Corte Suprema, selecciona.	La Corte Suprema hace el nombramiento.
Panamá	Se nombra con sujeción a la carrera judicial, y, dado el caso, previo concurso de méritos realizado por la Comisión de Personal del Poder Judicial.	Para la primera instancia, nombran los superiores jerárquicos de los jueces a elegir. Para la segunda instancia, nombra la Corte Suprema.

Fuentes: Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián, «Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas», en *América Latina Hoy* núm. 39, Universidad de Salamanca, España, 2005, pp. 94-96; Constitución Política de Honduras (artículos 313.8 y 315), reformada mediante Decreto N° 381-2005, publicado en La Gaceta el 4 de febrero de 2006 (disponible en www.poderjudicial.gob.hn); Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, p. 9; Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010, pp. 8-9. Elaboración propia.

El sistema de cooptación para la nominación de cargos jurisdiccionales de menor jerarquía en América Central tiene dos ventajas notables, a saber, en primer lugar, el haber sustituido al modelo político de selección judicial, reduciendo el espacio para injerencias políticas directas, y, en segundo término, el estar vinculado a la carrera judicial, con lo que se apunta a imprimir a todo el proceso de reclutamiento un sentido técnico, basado en los méritos y las capacidades de los postulantes, a través de concursos y pruebas objetivas y justas.

No obstante estas virtudes, el modelo de la cooptación también padece serias deficiencias que ameritan inmediata y decidida intervención, a fin de eliminar sus efectos lesivos sobre la independencia de los jueces. En tal sentido, el problema más grave mostrado por la realidad es el excesivo poder que se reserva a la Corte Suprema de Justicia. Y es que, como ha sido señalado antes en el presente artículo, la potestad de nombramiento —unida a otras atribuciones de gobierno y administración de la judicatura, tales como las de decidir en materia disciplinaria, de asignación de puestos, traslados, etcétera— pende como una amenaza sobre la independencia interna de los jueces, quienes pueden resultar indebidamente presionados ante

la posibilidad de ver afectadas su permanencia o ascenso en la institución en caso de discrepar u oponerse al tribunal de cúspide.

Los informes nacionales elaborados en el marco de la investigación de DPLF registran claramente el estado de cosas insatisfactorio, en relación con el sistema de la cooptación, y en particular con el excesivo poder de la Corte Suprema y la falta de participación ciudadana, para la selección y nombramiento de jueces inferiores en Centroamérica. Sirvan de ejemplo las siguientes opiniones y aseveraciones vertidas respecto de los casos de Guatemala, Panamá y aun Costa Rica.

Así, en el caso guatemalteco, Mónica Leonardo Segura sostiene lo siguiente:

- «Por su lado, los jueces de primera instancia son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, luego de un proceso realizado por el Consejo de la Carrera Judicial. La forma como se encuentra constituido el Consejo de la Carrera Judicial no resulta ser la más idónea, debido a la marcada presencia de representantes de la Corte Suprema de Justicia en su estructura. Ello perjudica su consolidación y la

calidad e idoneidad de las políticas que en materia de carrera judicial se puedan diseñan y ejecutar»⁴⁵.

A su turno, las autoras del informe panameño hacen un recuento de los principales problemas del sistema de selección de jueces inferiores de su país, según diversas investigaciones realizadas en años recientes:

- «Las deficiencias del sistema de carrera judicial en Panamá han sido señaladas en varios informes y estudios que se ha realizado en los últimos 10 años:
- 1) El régimen de carrera es vulnerable a los vaivenes políticos internos y externos, por lo que no se garantiza una selección basada en méritos, capacidad, formación académica y vocación.
 - 2) La discrecionalidad que tiene la autoridad nominadora para seleccionar al juez de una lista larga de elegibles, que le presenta la Comisión de Personal, se presta para seleccionar, no a los mejores, sino a las personas cercanas o de confianza de la autoridad nominadora.
 - 3) Los resultados de las pruebas y entrevistas que se realizan en el proceso de evaluación de los aspirantes, no son vinculantes.
 - 4) El sistema no reconoce la antigüedad y los méritos de los aspirantes por vía del ascenso.
 - 5) Existen serios cuestionamientos en materia de publicidad, apertura a concurso, criterios en la pre-evaluación, selección y confidencialidad de los resultados de la selección»⁴⁶.

Por último, en el caso costarricense, el informe nacional igualmente reporta ciertas críticas que se formulan en dicho país al sistema de nombramiento de jueces inferiores, en particular, en referencia a la ausencia de participación y control de la ciudadanía:

- «En avance de lo inferido hasta ahora, debe considerarse que el talón de Aquiles del mecanismo de designación de los funcionarios judiciales radica en la ausencia de participación ciudadana que permita al público lego cuando menos incidir en

la selección de los jueces de primera y segunda instancia...».

- «Así lo reconocen los litigantes entrevistados, que opinaron en un 90%, que no existen «mecanismos efectivos de control de las organizaciones de la sociedad» sobre los nombramientos»⁴⁷.

Teniendo en consideración las enseñanzas de la realidad judicial centroamericana, en materia de selección y nombramiento de jueces inferiores, algunos cursos de acción y algunas medidas que parecen aconsejables son las siguientes⁴⁸:

- 1) Mantener la tendencia histórica que se aprecia en América Central, en el sentido de ir suprimiendo de manera paulatina el sistema de selección y nombramiento «político» de jueces inferiores, continuando con su progresiva incorporación a la carrera judicial.
- 2) Profundizar y acelerar la tendencia histórica, decididamente afirmada en años recientes, a consagrar e implementar la carrera judicial, con vistas a despojar los nombramientos de elementos de interferencia política o amenazas a la independencia judicial, en particular, a la independencia interna, debido al excesivo poder de las cúpulas judiciales.

Algunos problemas específicos parecen residir en la necesidad de desarrollar y aplicar de modo adecuado los principios de la carrera judicial, tanto a través de la legislación como, en especial, mediante su puesta en práctica y cumplimiento por las instituciones a cargo.

Entre las posibles medidas de solución deben ser tenidas en consideración las siguientes:

- a) Aprobar la ley de carrera judicial (Panamá) o mejorar su texto en aquellos casos en que ello se requiera (Honduras y Nicaragua, por ejemplo).

⁴⁵ Véase Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 19-20.

⁴⁶ Véase Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), *op. cit.*, p. 10.

⁴⁷ Véase Barahona Kruger, Pablo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Costa Rica» (informe nacional), *op. cit.*, p. 15.

⁴⁸ Las propuestas que se formulan a continuación son las mismas que han sido expuestas en Fundación para el Debido Proceso, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*, *op. cit.*, pp. 54-55.

- b) Reglamentarla de manera correcta.
 - c) Otorgar los recursos económicos para implementar los órganos y dependencias administrativas que son necesarios para administrar la carrera judicial.
 - d) Crear y organizar la nueva estructura orgánica.
 - e) Dotar de autonomía a dichos órganos, en especial, disminuyendo la injerencia de la Corte Suprema.
 - f) Cuidar de mejorar los procesos de selección y nombramiento sobre la base de las primeras experiencias.
 - g) Informar periódicamente al Parlamento y a la ciudadanía, y mantener una política de rendición de cuentas en materia de nombramientos de jueces inferiores.
- 3) Ahondar la tendencia histórica regional a disminuir el rol de la Corte Suprema de Justicia en la selección y nombramiento de los jueces inferiores. Si bien la Corte aún conserva, en general, el poder de la decisión última, a todo lo largo y ancho del istmo se aprecia un conjunto de medidas orientadas a disminuir su papel o a limitarlo.

En tal sentido, la medida limitadora más destacada resulta la creación de los Consejos de la Judicatura o Consejos Judiciales, aunque su rol es casi siempre sólo «coadyuvante» y se mantienen, hablando en términos generales, bajo la égida del tribunal de cúspide (salvo el Consejo de la Judicatura salvadoreño, que es formalmente independiente del Poder Judicial, si bien, como se ha indicado, sus atribuciones sólo se extienden a la nominación de candidatos a jueces de juzgados y tribunales inferiores).

IV. LA TRANSPARENCIA JUDICIAL

La transparencia judicial, en tanto se refiere a la visibilidad de la institución y a su sometimiento al escrutinio de la ciudadanía, es un rasgo que debe caracterizar a toda judicatura democrática y respetuosa de la constitucionalidad. En particular, debe tenerse en cuenta que la independencia de los jueces exige como necesario complemento el que

el Poder Judicial actúe de manera transparente. En definitiva, independencia y transparencia judiciales son nociones que se implican mutuamente.

El principio de transparencia del Poder Judicial tiene dos contenidos o dimensiones principales, a saber, el acceso a la información y el control del funcionamiento del aparato judicial (especialmente, en lo relativo al control de la corrupción)⁴⁹. El acceso a la información se refiere tanto a asuntos de orden jurisdiccional (procesos y sentencias, funcionamiento de los despachos judiciales, programación de audiencias, etcétera), como a asuntos de gobierno y administración de la judicatura (decisiones de política judicial, manejo económico y financiero, contrataciones de personal y adquisición de bienes y servicios, etcétera). Por su parte, los mecanismos de control del Poder Judicial pueden ser agrupados en dos grandes clases: preventivos y represivos. Como sus nombres indican, los primeros procuran anticiparse a la comisión de irregularidades o delitos, previniéndolos, mientras los segundos sancionan las inconductas ya cometidas.

Según Ana Elena Fierro, «bajo el principio constitucional de máxima publicidad», una verdadera política de transparencia en el Poder Judicial debe comprender los siguientes elementos:

- Selección y justificación de los recursos públicos asignados.
- Selección de la forma de abordar los problemas que enfrentan los tribunales y su definición sin que las soluciones representen formas más o menos veladas de proteger intereses ocultos.
- Obtención de resultados claros, auditables y verificables.
- Implementación transparente de la política pública.

⁴⁹ Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», *op. cit.*, pp. 3 y 19; Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), *Informe de investigación sobre la independencia y la transparencia del Poder Judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2012, pp. 131-132. Véase también Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Comparando transparencia. Un estudio sobre acceso a la información en el Poder Judicial*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 8-11; Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina*, Buenos Aires, ADC, [2009], pp. 18-19 y 21.

Cuadro N° 11. Aspectos y componentes de la transparencia judicial, según ADC

Funcionamiento interno y aspectos administrativos del Poder Judicial
Información sobre el manejo de fondos públicos (presupuestos, gastos y contrataciones)
Información sobre designación de jueces y funcionarios
Información sobre declaraciones patrimoniales
Información sobre reuniones de funcionarios de alto nivel
Acceso a estadísticas
Ejercicio de funciones jurisdiccionales
Publicidad de las sentencias de los tribunales superiores de justicia
Acceso a los expedientes judiciales en casos de corrupción de funcionarios públicos
Información sobre el funcionamiento de las Cortes Supremas
Transparencia en las sesiones de los tribunales y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil

Fuente: Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina*, Buenos Aires, ADC, 2009, pp. 24-56.
Elaboración propia.

- Evaluación por medio de estándares de calidad, exigiéndose, de esta forma, una rendición de cuentas que agregue resultados organizacionales e intermedios a lo largo del proceso de implementación⁵⁰.

Por su parte, la *Guía de buenas prácticas en América Latina sobre acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial*, elaborada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC, de Argentina), con el apoyo del «Programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad» del Banco Mundial, clasifica las prácticas existentes en la sub-región sobre la materia, en: (i) aquellas relativas al funcionamiento interno y la administración de la judicatura, y (ii) aquellas referidas al desempeño de funciones jurisdiccionales, según puede verse en el siguiente Cuadro N° 11⁵¹.

Ahora bien, la cuestión de la transparencia del Poder Judicial ha sido incluida en la agenda de la reforma judicial en fecha más o menos reciente, lo que parece con-

tribuir, al menos parcialmente, a las mayores dificultades observadas en los países de América Central en el terreno de la transparencia judicial, por comparación con la independencia de los jueces, según ha sido señalado antes en el presente artículo⁵².

Los informes nacionales redactados en el marco del estudio llevado a cabo por DPLF brindan abundante información empírica sobre las dificultades para implementar en la práctica el principio de transparencia judicial en Centroamérica. Valgan, a manera de ejemplo, las siguientes afirmaciones y opiniones relativas a los casos de Guatemala, Nicaragua y Panamá.

Así, el informe nacional sobre Guatemala indica lo siguiente:

- «Sin embargo, el Organismo Judicial no ha adecuando su funcionamiento procurando el derecho a la información pública y la transparencia, por lo que esa información no se encuentra disponible en su página web».
- «En tal sentido, aunque es pública, no es fácilmente accesible la información relacionada con el funcionamiento del Poder Judicial. Es decir, no hay accesibilidad por la vía electrónica a los criterios de evaluación en los exámenes realizados ni a los

⁵⁰ Véase Fierro, Ana Elena, *Transparencia: herramienta de la justicia*, México DF, CIDE, 2009, pp. 2-3.

⁵¹ Para DPLF, en cuanto a la administración de justicia, debe reunirse información sobre: ejecución del presupuesto, contrataciones, compras y licitaciones, carrera judicial (selección de jueces y promociones), sistema disciplinario interno, agendas públicas de altos funcionarios, declaraciones de bienes de jueces y altos funcionarios administrativos, estadísticas, auditorías del Poder Judicial, estrategia de comunicación con el público; y, en cuanto a las funciones jurisdiccionales, la información debe versar sobre: decisiones judiciales, agenda de audiencias y explicación sobre sistema judicial. Véase, al respecto, Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Informe de investigación sobre la independencia y la transparencia del Poder Judicial en la República Dominicana*, op. cit., pp. 131 y ss.

⁵² Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2012, pp. 2 y 19; Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina*, op. cit., pp. 13 y 14.

resultados de los procesos de reclutamiento de personal jurisdiccional en los últimos años. Tampoco hay acceso en la página web del Organismo Judicial a los criterios disciplinarios ni a los resultados de los procesos disciplinarios aplicados a jueces y magistrados. Además, los fallos de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones y de los jueces tampoco están disponibles en la página web. Las declaraciones de bienes de los jueces y magistrados no son públicas»⁵³.

A su turno, el informe nacional sobre Nicaragua incluye las siguientes aseveraciones y opiniones:

- «La información que se encuentra en el sitio web oficial de la Corte Suprema se considera incompleta, ya que no cuenta en su totalidad con los parámetros requeridos y los existentes no están actualizados. En gran parte esto se debe a que el Poder Judicial, según los abogados litigantes entrevistados, no cuenta con una estrategia de comunicación que permita que los ciudadanos estén al tanto de la actividad judicial».
- «Para los jueces entrevistados, el sistema de declaración de bienes no cumple la función para la que fue diseñado. Por una parte, no todos presentan la declaración de bienes y aquellos que lo hacen no brindan toda la información requerida. Por otra parte, en caso de su entrega a la Contraloría General de la República, la mayoría de las veces este órgano no comprueba la veracidad de la información que se presenta. Finalmente, la no publicación de las declaraciones impide la auditoría social sobre el actuar de los funcionarios públicos, a la que tienen derecho todos los ciudadanos»⁵⁴.

Por último, en el caso panameño, las autoras del informe nacional señalan lo siguiente:

- «En materia de carrera judicial, concluimos que no existe mayor transparencia, en cuanto a la información disponible, tanto para los usuarios del sistema como para el público en general, lo que genera desconfianza en este mecanismo, que debería dar estabilidad a los jueces y magistrados, mediante el

ingreso por méritos y no por amiguismo o influencia política».

- «Por otra parte, las declaraciones patrimoniales de los funcionarios no son de acceso público. Las mismas son notariadas y entregadas a la Contraloría General de la República, entidad que lleva su control».
- «En conclusión, no existe transparencia en relación a la declaración de bienes patrimoniales de magistrados y jueces y de ningún otro funcionario público en Panamá»⁵⁵.

Haciendo una síntesis apretada, a la luz de los resultados obtenidos en la investigación realizada por DPLF, puede decirse que entre las principales acciones y medidas a adoptar para vencer los obstáculos a la transparencia judicial en Centroamérica, se hallan las siguientes:

- 1) Fortalecer los marcos normativos que regulan el acceso a la información y los mecanismos de control de la judicatura, que son muy débiles en la región.
- 2) Establecer e implementar políticas institucionales dirigidas a promover la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial.
- 3) Dinamizar e impulsar determinadas reformas en el ámbito específico de la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial (principalmente cambios legales, pero también reorganización institucional).
- 4) Diseñar una política integral dirigida a combatir la cultura institucional de secretismo y opacidad, que socava diversas iniciativas dirigidas a promover mecanismos de transparencia judicial.
- 5) Dar cumplimiento estricto a las regulaciones sobre exposición de informaciones a través de los portales de internet o páginas web, actualizarlas de manera oportuna y hacer diseños amigables y de fácil utilización.
- 6) Terminar con la resistencia de los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial a hacer de público conocimiento materiales de máxi-

⁵³ Véase Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 36 y 37.

⁵⁴ Véase Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 26 y 28.

⁵⁵ Véase Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), *op. cit.*, pp. 26 y 27.

mo interés ciudadano, tales como las sentencias, en especial, las de la Corte Suprema de Justicia, las medidas disciplinarias y las principales decisiones de gobierno y administración de la corporación judicial.

- 7) Mejorar la regulación, pero también terminar con la distorsión y la aplicación inadecuada de las normas que establecen la obligatoriedad de que los jueces presten declaraciones juradas de bienes periódicamente (en particular, eliminar su carácter «reservado»).
- 8) Adoptar una política institucional orientada a informar permanentemente a la ciudadanía sobre temas judiciales, y crear o potenciar los órganos u oficinas encargados de llevar a la práctica tal política⁵⁶.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1. Resultados generales

- 1) Hablando en términos generales, los más importantes resultados del estudio de DPLF pueden ser resumidos con las siguientes afirmaciones:
 - a) Los Poderes Judiciales en los seis países de América Central son poco independientes y muy poco transparentes (su desempeño es peor en transparencia que en independencia).
 - b) En el campo de la independencia, las judicaturas en Centroamérica muestran mayores grados de independencia institucional que individual (siendo de especial preocupación la dimensión de la independencia interna).
 - c) En el ámbito de la transparencia, los Poderes Judiciales centroamericanos exhiben mejores niveles de control que de acceso a la información.
 - d) En cuanto a la comparación entre países de la región, las judicaturas de Costa Rica y El Sal-

vador son las que se encuentran en mejores condiciones, por contraste con lo que ocurre en Guatemala y Nicaragua, que experimentan problemas graves (especialmente, este último país).

V.2. La independencia judicial

V.2.1. *Los principales avances generales: marcos normativo e institucional y asignación presupuestaria*

V.2.1.1. *Avances normativos e institucionales. Importancia especial de la jurisdicción constitucional*

- 1) Puede decirse, en general, que el marco legislativo y el marco institucional de la judicatura centroamericana han evolucionado favorablemente, en el sentido de que tienden a garantizar de mejor manera la independencia judicial.
- 2) Ante todo, están los cambios producidos en el marco normativo, que van desde la adopción de nuevas normas constitucionales (mediante la elaboración de una nueva Carta política o a través del procedimiento de reforma constitucional) hasta la puesta en vigor de leyes de carrera judicial, nuevas leyes orgánicas de la judicatura y nuevos códigos procesales penales de corte acusatorio y garantista, para solo mencionar algunas reformas legales de gran calado.
- 3) También deben ser registrados aquí, como parte de los cambios institucionales, la creación o el fortalecimiento de diferentes entidades que integran el sistema de justicia, las cuales, de una u otra manera, contribuyen a robustecer la independencia judicial. Entre tales entidades se hallan los Consejos de la Judicatura o del Poder Judicial, las Escuelas Judiciales, el Ministerio Público o la Procuraduría General de la Nación, y, en especial, la jurisdicción constitucional especializada (por lo general, insertada en el aparato jurisdiccional ordinario en la región centroamericana).
- 4) La afirmación de la jurisdicción constitucional en América Central aparece como un poderoso mecanismo por medio del cual los tribunales desempeñan un cada vez más importante papel político.

⁵⁶ Véase Fundación para el Debido Proceso, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*, op. cit., pp. 35 y 62-65.

Coincidiendo en parte con el fenómeno conocido como «judicialización de la política» —el que no se expresa sólo en el campo de la justicia constitucional—, este importante proceso de cambio institucional fortalece a la judicatura, en la medida en que las sentencias de las cortes en materias constitucionales contribuyen a delinear las políticas públicas e intervienen en la deliberación democrática, incrementando asimismo el rol de los jueces para contrabalancear a los poderes típicamente políticos (Parlamento y Ejecutivo).

V.2.1.2. Avances en asignación presupuestaria

- 5) Otro ámbito en el cual se aprecia, en términos generales, un indudable avance en materia de fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica es el referido a la independencia económica o presupuestaria. En efecto, la investigación de DPLF registra un puntaje de 5 para el aspecto presupuestario de la rama judicial, lo que es calificado como «adecuado» y contribuye a elevar el índice global de «independencia institucional» de la región. Se trata, pues, de una importante mejora, que sobresale en el panorama general de los indicadores aplicados por DPLF.
- 6) Si bien no siempre se ha cumplido con respetar la previsión constitucional acerca de la asignación presupuestaria a la judicatura, lo cierto es que las reformas judiciales en Centroamérica han significado un aumento sustantivo en la dotación de recursos económicos del tesoro público a la corporación judicial.
- 7) Los aumentos presupuestarios otorgados al Poder Judicial en el área centroamericana todavía son insuficientes, si se toma en cuenta, como debiera hacerse, la variable de presupuesto judicial *per cápita*, la cual refleja que, en el plano de la realidad, aún queda un importante trecho por recorrer hasta llegar a la situación óptima.

V.2.2. *Las principales dimensiones problemáticas: independencia interna, individual y de facto*

V.2.2.1. La independencia interna e individual

- 8) En América Central, las Cortes Supremas de

Justicia y sus Presidentes mantienen todavía un enorme poder sobre los jueces de instancias inferiores, en particular sobre los jueces individuales, poder que no sólo es de naturaleza jurisdiccional —lo que no es problemático—, sino que sobre todo es de índole gubernativa y administrativa.

- 9) Aunque el retirar las funciones de gobierno y administración de la esfera del Poder Ejecutivo y otorgárselas a la Corte Suprema supuso un paso adelante en el camino de asegurar la independencia judicial, la experiencia acumulada a lo largo de los últimos años permite sostener que hace falta balancear de mejor manera las potestades de la cúpula judicial en América Central, a fin de evitar las distorsiones y abusos que suelen aparecer allí donde hay una excesiva concentración de poderes.
- 10) En particular, debe tenerse en cuenta que una inadecuada distribución de las funciones de gobierno y administración de la judicatura, recargadas en la Corte Suprema, puede incidir negativamente sobre las dimensiones de la independencia interna e individual de los jueces, ya que, como sostiene otra publicación reciente de DPLF, «jueces cuya suerte o destino, de un modo u otro, depende del máximo tribunal, pueden verse burda o sutilmente presionados a dejar de lado el Derecho aplicable y resolver conforme a las preferencias de quienes ejercen el poder de conducir la institución».
- 11) El hecho de que la independencia individual de los jueces se vea amenazada principalmente por la propia organización y estructura de la corporación judicial no significa que no exista el peligro de que las interferencias y presiones indebidas provengan de fuera de la institución.

La situación más alarmante es quizá aquella en que la cúpula judicial es controlada políticamente —por ejemplo, a través del mecanismo de selección y nombramiento, la renovación del mandato, los procedimientos de remoción o *impeachment*, etcétera—, de suerte que, cuando los poderosos desean que determinado proceso sea resuelto de acuerdo a sus intereses, la presión sobre el juez a cargo de la causa proviene tanto de fuente externa como interna.

12) Parece necesario revisar los actuales arreglos institucionales que continúan otorgando demasiado poder, en especial en asuntos de gobierno y administración de la judicatura, a la Corte Suprema de Justicia, de suerte de evitar una acumulación excesiva e incontrolada de potestades en el máximo tribunal, con notorio perjuicio de la independencia interna de los jueces.

13) Hablando en términos generales, una alternativa que parece recomendable es la de explorar la viabilidad de diseños institucionales que separen de mejor manera las funciones jurisdiccionales de las funciones gubernativas y administrativas de la Corte Suprema. En consecuencia, si se juzgara adecuado el seguir este camino a la luz de las particulares circunstancias de cada país, se tendría que priorizar el rol jurisdiccional del máximo tribunal, a quien corresponden las muy importantes funciones casatorias y de unificación jurisprudencial. Con ello, las tareas de gestión institucional quedarían a cargo principalmente de órganos especializados y con dedicación exclusiva.

De manera complementaria, tales órganos especializados, cuando hayan de ser colegiados, deberían tener una conformación plural, con eventual participación de la sociedad civil (algo que ya viene ocurriendo en determinados países a ciertos niveles, como el de la composición de los órganos de nominación de candidatos a jueces). De otro lado, sus integrantes deberían ser elegidos mediante procedimientos democráticos. Esto último, por cierto, debe signar también los procedimientos que encausen su actuación institucional.

V.2.2.2. La independencia de facto

14) El principal problema para el fortalecimiento de la independencia judicial en América Central no parece estar en la formulación de los textos legales, sino en su interpretación y aplicación práctica, esto es, no en el ámbito de la enunciación normativa, sino en la decisiva esfera del cumplimiento y la implementación de los mandatos de la ley.

15) Deriva de esta constatación una importante consecuencia, y es que la estrategia de solución debe variar (al menos, en la determinación de ciertas

prioridades y acentos). En efecto, la identificación del problema como uno que principalmente consiste en la aplicación y no en la formulación de los textos legales, lleva a pensar que seguir poniendo el énfasis en realizar reformas legislativas tendrá en el futuro efectos más limitados.

16) Conviene quizá considerar, al menos como estrategia complementaria y no excluyente, la adopción de medidas orientadas a crear las condiciones para generar cambios en las actitudes, las creencias y las prácticas tanto de los operadores judiciales como de los usuarios de los servicios de justicia, así como de la ciudadanía en general. De este modo, podrían introducirse modificaciones institucionales y de cultura legal que, de manera paulatina, favorezcan el cabal cumplimiento de las leyes, evitándose que siga siendo distorsionada o que simplemente sea incumplida en la práctica. Tales modificaciones, desde luego, son de gran envergadura y, todo hace suponer, requieren un trabajo paciente y perseverante a lo largo de los años.

V.2.3. *La cuestión del sistema de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia*

17) El procedimiento de selección de jueces supremos que prevalece en Centroamérica puede ser calificado como «modelo político atenuado», en la medida en que da participación a la sociedad civil en la primera fase de postulación de candidatos, pero reserva la adopción de las decisiones últimas a los poderes políticos (el Ejecutivo en algunos casos, y siempre, con la decisión definitiva, la Asamblea Nacional).

18) Los problemas con el sistema político de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema en América Central residen en el diseño mismo del procedimiento y en la debilidad e insuficiencia de los mecanismos imaginados hasta ahora para aminorar el excesivo peso de la discrecionalidad política que aún conservan el Presidente de la República y, sobre todo, la Asamblea Nacional. Es decir, los problemas consisten en la manera cómo el modelo político previsto para llenar vacantes en las Altas Cortes de Justicia es llevado a la práctica.

En efecto, la principal medida con la que se intenta democratizar, hacer participativo y transparentar el mecanismo de reclutamiento de jueces supremos ha sido, en casi todos los países de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), la de otorgar un rol a algunas instituciones de la sociedad civil en la primera etapa del proceso, es decir, a nivel de la postulación de candidatos (convocatoria, evaluación y preselección).

19) De mantenerse el «modelo político atenuado» de nombramiento de jueces supremos en Centroamérica, algunas de las principales medidas a adoptar para superar los escollos observados en la realidad, son las siguientes:

- a) La regulación legal del mecanismo que concede un importante rol de nominación a la sociedad civil debe hacerse al mayor nivel posible, a fin de garantizar su estabilidad y previsibilidad, y, por tanto, ofrecer mayor seguridad jurídica. Lo ideal es que el mecanismo tenga rango constitucional y luego sea desarrollado por la ley. Cuando no es así, sino que su régimen jurídico está contenido en normas reglamentarias (como ocurría en Panamá), el riesgo de su modificación por razones políticas coyunturales y arbitrarias aumenta.
- b) La participación ciudadana durante la etapa de nominación debe consistir en integrar, mediante convocatoria amplia y plural, el órgano de selección (composición mayoritaria o importante de representantes de la sociedad civil), y en llevar a cabo el proceso que ha de concluir en alcanzar una propuesta al Poder Legislativo (al Presidente de la República, en los casos de Panamá y Nicaragua).
- c) Cuidado especial ha de tenerse para evitar que la entidad nominadora se vea copada o controlada indebidamente por los poderes políticos (o, eventualmente, fácticos), lo que exige regular de manera adecuada los mecanismos de selección de los sectores o grupos sociales y de las instituciones ciudadanas que alcanzarán un asiento en dicha entidad. Aquí también, desde luego, son de plena aplicación el principio democrático y el principio de transparencia.

Un ejemplo de distorsiones indebidas en la composición y actuación de los entes nominadores es lo que viene sucediendo en Guatemala. En efecto, en este país, se observa injerencia política para conformar las Comisiones de Postulación, tanto a nivel del sector universitario como del sector de abogados y notarios.

- d) Para llevar a cabo la tarea de selección o postulación, el órgano integrado por la sociedad civil debe tener asegurada su autonomía (por ejemplo, no depender ni directa ni indirectamente del Gobierno, como ocurriría si la Secretaría Técnica del organismo fuese desempeñada por una entidad gubernativa), contar con plazos adecuados, recibir potestades para realizar pruebas y entrevistas, audiencias y evaluaciones, así como para auto-organizarse y adoptar regulaciones internas, contar con presupuesto y con apoyo administrativo y logístico.

Desde luego, dicho órgano debe asimismo trabajar de modo abierto y transparente, de suerte que la ciudadanía pueda estar permanentemente informada de lo que vaya ocurriendo.

- e) Es conveniente que esté previamente establecido, de manera clara y conforme a la ley, el perfil del magistrado que se busca nombrar y los criterios (de mérito) que orientarán el trabajo de evaluación y nominación de la Comisión de Selección o Junta Nominadora (o su equivalente).
- f) La propuesta que elaborará la Comisión de Selección o Junta Nominadora (o su equivalente) puede comprender un rango más o menos amplio de alternativas. Una primera opción es la de confeccionar una lista de candidatos aptos (eliminando a quienes no reúnen las condiciones mínimas), entre los cuales el Parlamento elige (el Presidente de la República nombra, en los casos de Panamá y Nicaragua), con un amplio margen de discrecionalidad.

Una segunda posibilidad es calificar a los candidatos con puntajes asignados conforme

a una tabla de puntuación prefijada del modo más objetivo y riguroso posible, de suerte que la Comisión (o su equivalente) establece un orden de méritos. Esta alternativa puede combinarse con una regla que obligue al Parlamento a elegir (al Presidente a nominar, en los casos panameño y nicaragüense) entre los tres o cinco primeros de la lista, o, en todo caso, si elige (o nombra) a alguien ubicado más abajo, con obligación legal de brindar una fundamentación especial. También podría estipularse, complementariamente, que la Asamblea Nacional (el Jefe de Estado, en los casos de Panamá y Nicaragua) estará impedido de elegir (o postular) a un candidato cuyo puntaje sea inferior a un mínimo (por ejemplo, inferior a la mitad de puntos posibles) o que esté situado después de determinado puesto (por ejemplo, después de la mitad de la lista).

Una tercera opción es que el orden de precedencia fijado por la Comisión de Selección o Junta Nominadora (o su equivalente) sea «vinculante», por lo que la Asamblea Nacional (el Presidente de la República, en Panamá y en Nicaragua) estaría obligada a nombrar (o postular) a quien la Comisión colocó en el primer puesto de la lista de candidatos, tras el concurso de méritos. Sólo si éste no pudiera asumir el cargo por alguna razón, podría nombrarse (o postularse) al siguiente candidato (sólo a él) y así sucesivamente.

- g) La legislación debe prever de manera expresa que el Parlamento no podrá seleccionar (ni el Presidente nominar, en los casos panameño y nicaragüense) a quien no haya sido propuesto por la Comisión o Junta Nominadora (o su equivalente). Esto casi sucedió en el proceso de selección de magistrados supremos verificado en Honduras en el año 2008, mientras que efectivamente ocurrió en Panamá durante las nominaciones del año 2010. No obstante, no tiene sentido ni es respetuoso de los mecanismos democráticos el permitir a las autoridades políticas dejar de lado el trabajo del órgano integrado por la sociedad civil, máxime si ha sido realizado con el debido rigor y respetando las formas y garantías constitucionales y legales.

- h) Durante la segunda etapa del proceso, una vez que la Asamblea Nacional ha recibido la nominación, el rol de la sociedad civil debe ser, más bien, uno de observación y vigilancia. En esta etapa, las instituciones cívicas pueden exigir que la actuación del Congreso sea transparente y expuesta al escrutinio público, para lo que resulta muy recomendable la realización de audiencias públicas, con acceso (debidamente regulado) de los medios de comunicación.
- i) Debería reconocerse a la ciudadanía el derecho a presentar tachas contra los candidatos, siempre que estuvieren debidamente sustentadas, en especial durante la etapa de nominación o postulación. Este derecho podría ser extendido a la etapa de ratificación o designación parlamentaria, sobre todo si es que, contra lo que parece más aconsejable, la legislación permite a la Asamblea Nacional nombrar (al Jefe de Estado postular, en los casos panameño y nicaragüense) a un candidato que no figura en la lista propuesta por la Comisión o Junta Nominadora (o su equivalente).

- 20) Si bien los Consejos de la Judicatura —a veces también llamados Consejos Superiores o del Poder Judicial— existen en varios países de América Central, ninguno ha recibido atribuciones para intervenir en el nombramiento de los jueces supremos, menos aun para realizar tal nombramiento (salvo en el caso de El Salvador, donde el Consejo participa en la postulación de candidatos). Sin embargo, permanece abierta la posibilidad teórica de mejorar, tanto en los enunciados legales como en la aplicación práctica, el mecanismo de selección de magistrados de la corte de cúspide mediante el otorgamiento de la función de nombramiento, en exclusiva, a los Consejos de la Judicatura, lo que supondría un verdadero cambio de sistema.

En consecuencia, en aquellos países en los que el contexto político-institucional y sus peculiaridades históricas favorezcan el acoger y adaptar la institución del Consejo de la Judicatura para el nombramiento de jueces supremos —como sucede en el Perú—, puede ser aconsejable examinar de manera seria esta alternativa.

V.2.4. *La cuestión del sistema de nombramiento de los jueces inferiores*

- 21) El sistema de selección y nombramiento de jueces inferiores que predomina en el área centroamericana es el de cooptación, que excluye la intervención de los poderes políticos y concede la potestad de designación a los mismos jueces. El rol fundamental corresponde a la Corte Suprema, que en casi todos los casos ejerce de manera directa la facultad de nombramiento o controla éste por vía indirecta.
- 22) El sistema de cooptación para la nominación de cargos jurisdiccionales de menor jerarquía en América Central tiene dos ventajas notables, a saber, en primer lugar, el haber sustituido al modelo político de selección judicial, reduciendo el espacio para injerencias políticas directas, y, en segundo término, el estar vinculado a la carrera judicial, con lo que se apunta a imprimir a todo el proceso de reclutamiento un sentido técnico, basado en los méritos y las capacidades de los postulantes, a través de concursos y pruebas objetivas y justas.
- 23) El modelo de la cooptación también padece serias deficiencias que ameritan inmediata y decidida intervención, a fin de eliminar sus efectos lesivos sobre la independencia de los jueces. En tal sentido, el problema más grave mostrado por la realidad es el excesivo poder que se reserva a la Corte Suprema de Justicia, el cual pende como una amenaza sobre la independencia interna de los jueces, quienes pueden resultar indebidamente presionados ante la posibilidad de ver afectadas su permanencia o ascenso en la institución en caso de discrepar u oponerse al tribunal de cúspide.
- 24) Teniendo en consideración las enseñanzas de la realidad judicial centroamericana, en materia de selección y nombramiento de jueces inferiores, algunos cursos de acción y algunas medidas que parecen aconsejables son las siguientes:
 - a) Mantener la tendencia histórica que se aprecia en América Central, en el sentido de ir suprimiendo de manera paulatina el sistema de selección y nombramiento «político» de jueces inferiores, continuando con su progresiva incorporación a la carrera judicial.

- b) Profundizar y acelerar la tendencia histórica, decididamente afirmada en años recientes, a consagrar e implementar la carrera judicial, con vistas a despojar los nombramientos de elementos de interferencia política o amenazas a la independencia judicial, en particular, a la independencia interna, debido al excesivo poder de las cúpulas judiciales.

Algunos problemas específicos parecen residir en la necesidad de desarrollar y aplicar de modo adecuado los principios de la carrera judicial, tanto a través de la legislación como, en especial, mediante su puesta en práctica y cumplimiento por las instituciones a cargo.

Entre las posibles medidas de solución deben ser tenidas en consideración las siguientes:

- (i) Aprobar la ley de carrera judicial (Panamá) o mejorar su texto en aquellos casos en que ello se requiera (Honduras y Nicaragua, por ejemplo).
 - (ii) Reglamentarla de manera correcta.
 - (iii) Otorgar los recursos económicos para implementar los órganos y dependencias administrativas que son necesarios para administrar la carrera judicial.
 - (iv) Crear y organizar la nueva estructura orgánica.
 - (v) Dotar de autonomía a dichos órganos, en especial, disminuyendo la injerencia de la Corte Suprema.
 - (vi) Cuidar de mejorar los procesos de selección y nombramiento sobre la base de las primeras experiencias.
 - (vii) Informar periódicamente al Parlamento y a la ciudadanía, y mantener una política de rendición de cuentas en materia de nombramientos de jueces inferiores.
- c) Ahondar la tendencia histórica regional a disminuir el rol de la Corte Suprema de Justicia en la selección y nombramiento de los jueces inferiores. Si bien la Corte aún conserva, en general, el poder de la decisión última, a todo lo largo y ancho del istmo se aprecia un conjunto de medidas orientadas a disminuir su papel o a limitarlo.

En tal sentido, la medida limitadora más destacada resulta la creación de los Consejos de la Judicatura o Consejos Judiciales, aunque su rol es casi siempre sólo «coadyuvante» y se mantienen, hablando en términos generales, bajo la égida del tribunal de cúspide (salvo el Consejo de la Judicatura salvadoreño, que es formalmente independiente del Poder Judicial, si bien sus atribuciones sólo se extienden a la nominación de candidatos a jueces de juzgados y tribunales inferiores).

V.3. La transparencia judicial

- 25) A la luz de los resultados obtenidos en la investigación realizada por DPLF, puede decirse que entre las principales acciones y medidas a adoptar para vencer los obstáculos a la transparencia judicial en Centroamérica, se hallan las siguientes:
- a) Fortalecer los marcos normativos que regulan el acceso a la información y los mecanismos de control de la judicatura, que son muy débiles en la región.
 - b) Establecer e implementar políticas institucionales dirigidas a promover la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial.
 - c) Dinamizar e impulsar determinadas reformas en el ámbito específico de la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial (principalmente cambios legales, pero también reorganización institucional).
 - d) Diseñar una política integral dirigida a combatir la cultura institucional de secretismo y opacidad, que socava diversas iniciativas dirigidas a promover mecanismos de transparencia judicial.
 - e) Dar cumplimiento estricto a las regulaciones sobre exposición de informaciones a través de los portales de internet o páginas web, actualizarlas de manera oportuna y hacer diseños amigables y de fácil utilización.
 - f) Terminar con la resistencia de los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial a hacer de público conocimiento materiales de máximo interés ciudadano, tales como las sentencias, en especial, las de la Corte Suprema de Justicia, las medidas disciplinarias y las principales decisiones de gobierno y administración de la corporación judicial.
 - g) Mejorar la regulación, pero también terminar con la distorsión y la aplicación inadecuada de las normas que establecen la obligatoriedad de que los jueces presten declaraciones juradas de bienes periódicamente (en particular, eliminar su carácter «reservado»).
 - h) Adoptar una política institucional orientada a informar permanentemente a la ciudadanía sobre temas judiciales, y crear o potenciar los órganos u oficinas encargados de llevar a la práctica tal política.

VI. Referencias bibliográficas

Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986.

Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2012.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC), *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina*, Buenos Aires, ADC, 2009.

Barahona Kruger, Pablo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Costa Rica» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010.

Blanco, Edward Sidney, «Ponencia sobre la labor de la Sala de lo Constitucional», San Salvador, 7 de julio de 2011 (disponible en www.fespad.org.sv).

Castagnola, Andrea, *A long history of the political manipulation of the Supreme Courts in Central America and the Caribbean, 1900-2009*, México, CEPI, 2010.

Castillo, Magaly y Guardia Fernández, Gina de la, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010.

Couso, Javier, «The transformation of constitutional discourse and the judicialization of politics in Latin America», in Couso, Javier, Alexandra Huneeus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 141-160.

De Otto y Pardo, Ignacio, «Estudios sobre el Poder Judicial», en Id., *Obras completas*, Oviedo, Universidad de Oviedo – CEPC, 2010, pp. 1253-1420.

Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián, «Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas», en *América Latina Hoy* núm. 39, Universidad de Salamanca, España, 2005, pp. 47-96.

Díez-Picazo, Luis María, «Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12, núm. 34, Madrid, enero-abril de 1992, pp. 19-39.

_____, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1991.

FESPAD, «Pronunciamiento ante la crisis político-social que vive El Salvador», 8 de julio de 2011 (disponible en www.fespad.org.sv).

Fierro, Ana Elena, *Transparencia: herramienta de la justicia*, México DF, CIDE, 2009.

Fundación Myrna Mack, «Observaciones, reflexiones y denuncia acerca de los más recientes y graves atentados contra la independencia de magistrados y abogados en Guatemala – Informe a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados», Guatemala, Fundación Myrna Mack, junio de 2010, (disponible en www.myrnamack.org.gt).

Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Lineamientos para una selección transparente y meritocrática de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*, Washington, DC, DPLF, 2012.

_____, *Informe de Investigación sobre la Independencia y Transparencia del Poder Judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2012.

_____, *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*, Washington, DC, DPLF, 2011.

_____, *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington, DC, 2009.

_____, *Controles y descontrol de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington, DC, DPLF, 2007.

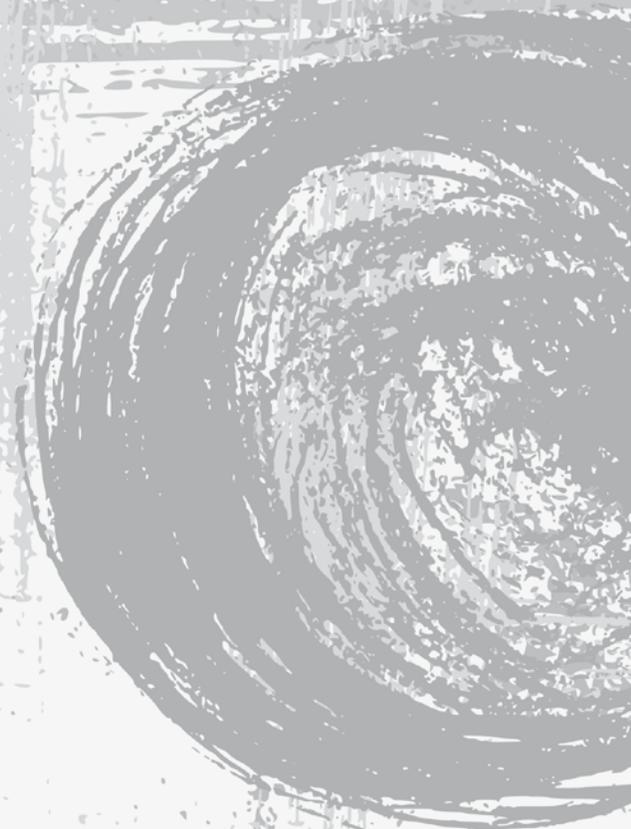
_____, *Comparando transparencia. Un estudio sobre acceso a la información en el Poder Judicial*, Washington DC, DPLF, 2007.

Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Situación de la administración de justicia en Panama*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, DC, 2010.

Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), *Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, DC, 2012.

- Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- Huneus, Alexandra, Javier Couso and Rachel Sieder, «Cultures of legality: judicialization and political activism in contemporary Latin America», in Couso, Javier, Alexandra Huneus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 3-21.
- Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010.
- Linares, Sebastián, «La independencia judicial: conceptualización y medición», en Burgos Silva, Germán (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, ILSA, 2003, pp. 107-166.
- López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado Constitucional*, Lima, Palestra, 2001.
- Lovo Castelar, José Luis, «Experiencia de América Central sobre el Poder Judicial», en Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, UNAM – IDEA – AECID – IIDC, 2009, pp. 519-543.
- Marinero Cortés, José, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en El Salvador» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010.
- Pásara, Luis, «Lecciones ¿aprendidas o por aprender?», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004, pp. 515-570.
- Pizzorusso, Alessandro, «Justicia y jueces», en Pizzorusso, Alessandro, *Justicia, Constitución y pluralismo*, Lima, Palestra – PUCP, 2005, pp. 179-200.
- Popkin, Margaret, «Fortalecer la independencia judicial», en Pásara, Luis (compilador), *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004, pp. 409-453.
- Programa Estado de la Nación (PEN), «Compendio Estadístico», *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José de Costa Rica, PEN, 2008.
- _____. *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, San José de Costa Rica, PEN, 2003.
- Ríos-Figueroa, Julio, «Institutions for constitutional justice in Latin America», in Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 27-54.
- _____. *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America (doctoral dissertation)*, New York University, 2006.
- Ríos Figueroa, Julio y Staton, Jeffrey K., «Unpacking the Rule of Law: A Review of Judicial Independence Measures», México DF, CIDE, 2009.
- Sieder, Rachel, Line Schjolden and Alan Angell, «Introduction», in Sieder, Rachel, Line Schjolden, Alan Angell (eds.), *The judicialization of politics in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 1-20.
- Solana, Emilio, «Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica», San José de Costa Rica, 2007 (ponencia preparada para el *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, 2008).
- Trujillo, Daniel, «Ensayo sobre el fallo de inconstitucionalidad del inciso tres del artículo 191 del Código Penal», en *AcaNoticias*, 14 de noviembre de 2010 (disponible en www.acanoticias.org).
- Valladares, Leo, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Honduras» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010.
- Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua» (informe nacional), Washington DC, DPLF, 2010.
- Vargas Viancos, Juan Enrique, «Las Cortes Supremas y la reforma judicial en Latinoamérica», en *Reforma Judicial – Revista Mexicana de Justicia*, núm. 15-16, México, UNAM, enero-diciembre de 2010, pp. 271-298.
- _____. «Independencia versus control del Poder Judicial», en *Sistemas Judiciales*, Año 2, núm. 4, CEJA, Santiago de Chile, 2002, pp. 34-39.
- Wilson, Bruce, «Enforcing rights and exercising an accountability function», in Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 55-80.

3. Conclusiones



3.1 Costa Rica

- 1) La Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial, que norma la organización interna de la institución, establecen el sometimiento exclusivo de los jueces en su tarea de resolver, a la Constitución y las leyes.
- 2) En tal régimen legal se establece la capacidad de autogobierno del Poder Judicial, factor esencial de la independencia de la institución, su autonomía presupuestaria y un presupuesto institucional no menor al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto de la República.
- 3) El nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema depende por entero de la Asamblea Legislativa, lo que introduce en él los riesgos propios de la politización. Sin embargo, la experiencia histórica costarricense en este aspecto no exhibe las perversiones de otros países latinoamericanos y muestra, por ejemplo, en materia de control constitucional un registro muy positivo como prueba de la actuación independiente de magistrados que fueron nombrados políticamente. La experiencia de la no renovación del mandato a un magistrado, como sanción política adoptada por la Asamblea Legislativa en 2012, pese a su gravedad, en definitiva tuvo un desenlace fortalecedor del Poder Judicial.
- 4) En relación con el sistema de reclutamiento de los jueces, en el contexto de un régimen normativo estable y claro surge la disonancia de que en cada convocatoria se pueda variar la ponderación de los factores componentes de la evaluación de los candidatos, factor que abre paso a la intervención de elementos nada objetivos en el proceso de selección.
- 5) Que no se haga pública la lista de los candidatos seleccionados es una limitación a la información que importa en el sistema de justicia, dado que se estima de necesario conocimiento público para que la ciudadanía intervenga en el proceso, poniendo en conocimiento de quienes están a cargo de la selección los antecedentes que pudieren invalidar la idoneidad de algún seleccionado.
- 6) El sistema judicial costarricense no cuenta con un mecanismo de evaluación del trabajo de los jueces, si no se considera como tal el recuento cuantitativo de los expedientes tramitados respecto de tiempos, cargas de trabajo, recursos humanos disponibles y otros indicadores de control administrativo.
- 7) El mecanismo existente para disponer traslados o transferencias deja en manos del presidente de la Corte Suprema una discrecionalidad casi ilimitada que, como los jueces entrevistados señalaron, da lugar a la arbitrariedad amparada en la conveniencia institucional, que la ley habilita como causal.
- 8) El régimen disciplinario en Costa Rica se encuentra regulado con respeto a las garantías y reglas del debido proceso, salvo la posibilidad de sancionar al juez por «retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia» (art. 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), cuya imprecisión abre la posibilidad de un uso arbitrario. De otra parte, la subordinación del Tribunal de la Inspección Judicial a la Corte Suprema siembra dudas sobre la posible injerencia de la más alta instancia en los procesos disciplinarios. Asimismo, se echa en falta un mecanismo creíble en el que se pueda denunciar presiones indebidas que ejerza un juez de rango superior sobre el juzgador que deba decidir un contencioso.
- 9) En materia de nombramientos, traslados y régimen disciplinario aparece, en la administración de la carrera judicial, una concentración de poder discrecional en la Corte Suprema que puede ser considerada como un riesgo para la independencia judicial en el sentido personal. El riesgo resulta acentuado por la ausencia de mecanismos de vigilancia y control ciudadanos, sobre todo tratándose de los nombramientos.
- 10) El régimen de inmunidades de los magistrados de la Corte Suprema no se halla regulado, lo que puede dar lugar tanto a conflictos como a irregularidades.
- 11) La libertad de asociación de los jueces se halla, en la ley y en los hechos, garantizada. No parece ser el caso de la libertad de expresión, en particular impedida en materias políticas. Respecto a otros asuntos, surgieron de nuestros entrevistados tanto el señalamiento de casos de censura sobre

jueces que expresen puntos de vista disidentes de la jerarquía como la existencia de una extendida autocensura.

- 12) La ausencia de un mecanismo aleatorio de asignación de casos es una de las deficiencias más importantes que en la organización de los tribunales costarricenses pueden ser señaladas en relación con la imparcialidad judicial, que es consecuencia de un régimen en el que prevalece la independencia de los jueces.
- 13) El Poder Judicial de Costa Rica no ha desarrollado una estrategia de comunicación, pese a que hace mucho que desde su interior se ha señalado la falencia. A ella debe adjudicarse el insuficiente esfuerzo institucional por hacer accesible al público una serie de aspectos del funcionamiento interno

que son de legítimo interés ciudadano: información sobre los procesos de nombramientos, nómina de cargos judiciales con dirección electrónica y teléfono, y los ya mencionados resultados de los expedientes disciplinarios, entre otros. Tales insuficiencias imposibilitan –o, cuando menos, hacen muy difícil– que el ciudadano ejerza vigilancia y control sobre el sistema de justicia.

- 14) La inclusión de jueces y fiscales, al lado de los magistrados, entre quienes están obligados a rendir declaración jurada de sus bienes es un avance legal reciente. Sin embargo, un manejo tradicional de esta obligación por la Contraloría General de la República la convierte, según nuestros entrevistados, en una formalidad de trámite que no se corresponde con su objetivo central: la detección de irregularidades en el ejercicio de la función.

3.II El Salvador

- 1) Los datos recopilados para este informe permiten concluir en que el Órgano Judicial de El Salvador es medianamente independiente y muy poco transparente.
- 2) A pesar de que en los últimos años la independencia del órgano judicial respecto a otros poderes ha mejorado, los recientes ataques de poderes políticos hacia el Órgano Judicial –y en especial, hacia la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia– son extremadamente dañinos para la independencia judicial en El Salvador.
- 3) Un examen del marco jurídico aplicable a la protección de la independencia judicial revela la existencia de una serie de garantías constitucionales y legales. La naturaleza mixta del control de constitucionalidad y su ejercicio con independencia son fortalezas del sistema. Sin embargo, se constatan importantes debilidades en la falta de claridad tanto respecto de los criterios exigidos para ser elegido magistrado de la CSJ como acerca de las causales del juicio político para ser destituido por la Asamblea Legislativa.
- 4) En cuanto al nombramiento de jueces y magistrados de todos los niveles, los requisitos prescri-

tos constitucionalmente no han sido materia de un desarrollo legislativo que elabore claramente los criterios de selección y precise la manera de verificar su cumplimiento. Esta carencia otorga un excesivo grado de arbitrio a quienes intervienen en la preselección y en la selección; esto es, el CNJ, la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, la CSJ y la Asamblea Legislativa. A las organizaciones de la sociedad civil no se les reconoce un papel en estos procesos.

- 5) La Constitución garantiza al órgano judicial una asignación anual no inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado y el uso de dicha asignación sin sujeción a controles previos de otros órganos.
- 6) Los datos recopilados para este informe indican que no existe un sistema imparcial de asignación de casos judiciales en los tribunales del país, pues se deja al arbitrio de un secretario distribuidor la adopción del criterio «que mejor garantice, tanto cuantitativa como cualitativamente, la equitativa distribución de las mismas entre los expresados tribunales», según dispuso la propia CSJ. La deficiencia de este mecanismo, dependiente de la voluntad de un funcionario, tiene la magnitud

suficiente como para afectar la independencia e imparcialidad del juzgador, formalmente protegidas en el marco constitucional.

- 7) A pesar de que la Constitución salvadoreña establece que «la ley deberá asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen» (art. 186.5), algunos entrevistados para este informe consideran que «a veces» los jueces deciden casos tomando en cuenta las pautas dadas por otros órganos de Estado o poderes privados. Se considera que «cuanto más importante es el caso para los intereses de la institución de que se trate, mayor es el riesgo de influencias ilegítimas». La actuación de las interferencias resulta sensiblemente agravada por el hecho de que no existan instancias institucionales específicas ante las cuales los jueces y magistrados puedan realizar denuncias sobre ellas, con expectativas razonables de que sean atendidas.
- 8) Aunque normativamente los jueces de paz, de primera instancia y los magistrados de segunda instancia gozan de estabilidad en el cargo, las deficiencias en los regímenes de remoción y de traslados constituyen amenazas importantes a su independencia y son fuentes de incertidumbre para los juzgadores. La CSJ investiga y sanciona a jueces y magistrados, y también es la instancia que conoce el recurso de revocatoria con el que el sancionado impugna la sanción, sin disponer de una etapa para presentar pruebas de descargo. Acudir a la vía judicial para encontrar remedio puede tomar años, como la experiencia demuestra, lo que no sólo desalienta al recurrente sino refuerza la posibilidad de arbitrariedad de parte de la CSJ.
- 9) Aunque los entrevistados indicaron que no suele haber un uso arbitrario del régimen disciplinario, en el caso del juez Canales Herrera, removido de su cargo por la Corte Suprema, la Sala de lo Contencioso Administrativo estableció que la Corte había imputado arbitrariamente las infracciones atribuidas al funcionario judicial, sin parámetros para su valoración. La sentencia resaltó la forma arbitraria como, en el caso concreto, la Corte había dotado de contenido los preceptos legales indeterminados.
- 10) La CSJ puede tomar la decisión de trasladar jueces de un cargo a otro por «razones justificadas de conveniencia del servicio». La falta de definición de parámetros objetivos para el traslado de funcionarios que se encuentran en la carrera judicial implica que la decisión administrativa depende del arbitrio de la autoridad. Ello equivale materialmente a la «ausencia de regulación jurídica sobre el traslado de los jueces». Esta situación se agrava por la ausencia de un recurso administrativo específico para impugnar la decisión de traslado.
- 11) La percepción prevalente es que los salarios de los jueces equivalen a los de abogados en ejercicio de similares calificaciones. Harían falta más datos para valorar adecuadamente el nivel de las remuneraciones judiciales y sus efectos tanto sobre el reclutamiento de jueces y magistrados como respecto de su independencia en el ejercicio del cargo.
- 12) Las apreciaciones que efectúa la Unidad Técnica del CNJ, a cargo de la evaluación de desempeño de jueces y magistrados (con excepción de los magistrados de la CSJ), tienen como base el «Manual de Evaluación y su Guía de Actuación», el cual pretende estandarizar el procedimiento con reglas claras sobre la aplicación y ponderación de los criterios que se usan. No obstante, los entrevistados para este informe hicieron notar los riesgos derivados de los sesgos políticos existentes en el seno del CNJ, los cambios frecuentes en los criterios de evaluación, la formalidad y rigidez de los procedimientos y la falta de periodicidad entre evaluaciones.
- 13) No se aprecian restricciones a la libertad de expresión de los jueces, pero la independencia en el ejercicio de la libertad de asociación fue cuestionada por la mayoría de los entrevistados. De una parte, tras el considerable número de asociaciones de jueces existentes en el país, lo cual parecería indicar una saludable actividad gremial, existe una objeción referida a su independencia efectiva respecto de la jerarquía judicial y otras influencias. De otra parte, la posible falta de legitimidad de las asociaciones gremiales arrastra un efecto institucional grave, dado que la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, la cual agrupa a las asociaciones de abogados del país, juega un rol importante en la selección de magistrados de la CSJ.
- 14) En materia de transparencia, el órgano judicial acusa graves deficiencias en la información que

pone a disposición del público acerca de asuntos que revisten la mayor importancia. Salvo algunas excepciones, los indicadores de transparencia utilizados para este informe evidencian que el órgano judicial en El Salvador no garantiza el derecho de los ciudadanos de conocer los alcances y la calidad de su gestión.

- 15) La falta de acceso a la información judicial puede sesgar incluso la percepción que los operadores jurídicos tienen del sistema, por ejemplo, en torno a los procedimientos disciplinarios, respecto a cuyos criterios y resultados la información disponible es inexistente.
- 16) La información presupuestaria es, asimismo, un importante aspecto del funcionamiento del órgano judicial que se mantiene enteramente inaccesible para el público y afecta la interrelación entre independencia y transparencia judicial en El Salvador.
- 17) Los datos recopilados evidencian las debilidades existentes en el sistema de declaración de bienes de los funcionarios públicos. Si bien la Constitución otorga carácter reservado al contenido de las declaraciones, sólo recientemente existe un incipiente acceso a la información sobre el número de funcionarios que han presentado su declara-

ción de patrimonio y el número de declaraciones pendientes, de lo que se puede inferir el número de los funcionarios que han incumplido su obligación constitucional.

- 18) En el examen del sitio web de la CSJ, realizado en 2010, se puso en evidencia la radical insuficiencia del órgano judicial en materia de transparencia. El sitio web estaba especializado en la información del máximo tribunal de justicia salvadoreño y sólo atendía marginalmente al resto del órgano judicial. Al ejercer un monopolio de la información judicial, la CSJ no ponía a disposición del público la jurisprudencia emitida por la mayoría de los tribunales inferiores. Por lo demás, el sitio contenía información incompleta y desactualizada sobre una serie de aspectos esenciales a la gestión del órgano judicial. Aun el acceso directo a los funcionarios de la CSJ estaba restringido por la falta de un directorio completo que incluyera números telefónicos y correos electrónicos. Si bien algo de esto ha mejorado con la Ley de Acceso a la Información Pública, aún hay muchos retos pendientes para fortalecer la transparencia judicial.
- 19) De las entrevistas realizadas, se recoge la percepción de que existe una mediana certidumbre sobre la consistencia de los tribunales en la aplicación de sus criterios jurisprudenciales.

3.III Guatemala

- 1) Según la información recogida, de acuerdo a la metodología utilizada en este estudio, el poder judicial guatemalteco es poco independiente y muy poco transparente. La independencia judicial, pese a una normativa que formalmente la promueve, sigue siendo una tarea pendiente en Guatemala en razón de algunas deficiencias legales y, sobre todo, determinadas prácticas enraizadas.
- 2) Las entrevistas realizadas corroboran que han habido importantes avances hacia la independencia del OJ frente a otros poderes públicos, especialmente si se compara la situación actual con épocas anteriores, particularmente aquella del conflicto armado interno. No obstante, aun existen presiones y tráfico de influencias, particularmente provenientes del poder ejecutivo. Para muchos

de los entrevistados, pese a que los dispositivos constitucionales y las normas ordinarias establecen la independencia judicial, en la práctica, el poder judicial se ve expuesto a las presiones de los otros poderes públicos y de diversos sectores de la sociedad, y en muchos casos sucumbe a ellas.

- 3) Uno de los obstáculos más importantes para lograr la plena vigencia de la independencia judicial, principio fundamental del Estado de Derecho, es la falta de reconocimiento de la garantía de permanencia en el cargo para jueces y magistrados. Como señalaron unánimemente los entrevistados para este estudio, un sistema como el guatemalteco, en el que jueces y magistrados saben que en cinco años pueden perder su empleo, limita seriamente su capacidad de tomar decisiones independientes.

- 4) Otro grave impedimento para la consolidación de la independencia judicial en Guatemala reside en la subordinación legal y fáctica que existe entre las distintas categorías de jueces y magistrados, en una suerte de pirámide jerárquica en cuyo vértice se sitúa la CSJ. Dado que la subordinación no es meramente protocolar sino que se expresa en una serie de funciones y facultades administrativas y de control sobre los jueces subordinados, que están a cargo de los miembros de la CSJ, la independencia del juzgador resulta seriamente comprometida.
- 5) El mecanismo de designación de magistrados de la CSJ y de magistrados de la Corte de Apelaciones permite la politización del proceso, especialmente determinada por la participación del Congreso y el reparto partidario de los nombramientos judiciales. En la práctica, la elección de los magistrados tiende a basarse más en sus vínculos políticos que en sus calidades y méritos. A pesar del gran avance que significó la LCP, ésta no ha logrado convertirse en un escudo que evite las injerencias de los sectores de poder que buscan tener incidencia en la elección de magistrados.
- 6) La falta de contenidos claros correspondientes al concepto de «reconocida honorabilidad», requisito constitucional para ser magistrado o juez, es un vacío importante en el proceso de selección de estos funcionarios. El desarrollo del concepto, elaborado por la Corte de Constitucionalidad, supone una valoración compleja, de clara vinculación con el juicio de la sociedad acerca del candidato. Sin embargo, no se han elaborado pautas objetivas para medir o evaluar el grado en el que un candidato satisface el criterio exigido. En ausencia de tales pautas, prevalece la subjetividad para apreciar la honorabilidad del candidato.
- 7) Las deficiencias en la selección de jueces de primera instancia están relacionadas con la falta de aplicación de los criterios existentes por los órganos responsables. Aunque la normativa que regula los procesos de selección está claramente definida y goza de estabilidad, en la práctica tanto el Consejo de la Carrera Judicial como la CSJ han dejado de aplicar, o han tergiversado, esa legislación. Esto ha ocurrido de manera manifiesta en diversos casos en los que la CSJ ha nombrado como juez a quien no siguió el procedimiento previsto legalmente para acceder al cargo.
- 8) Como una medida paliativa, en aras de promover la selección de los mejores aspirantes a jueces, se incluyó en la LCP la posibilidad de que desde la sociedad civil se presenten denuncias de impedimento para optar al cargo de magistrado y, según la Ley de Carrera Judicial, se presente información respecto de un aspirante. Los abogados litigantes entrevistados resaltaron los resultados de esta participación de la sociedad civil en los procesos de selección de magistrados.
- 9) En el sistema de administración de la carrera judicial reside otro impedimento para la independencia judicial. Que la mayoría de integrantes del Consejo de la Carrera Judicial, en razón del cargo que ocupan, representen los puntos de vista del presidente del OJ y de la CSJ constituye una concentración del poder en este órgano administrador de la carrera, que no abona a favor de la independencia judicial y la formulación y ejecución de políticas verdaderamente institucionales.
- 10) Las Juntas de Disciplina Judicial constituyen, según nuestros entrevistados, una instancia poco idónea para desempeñar el importante cometido a su cargo. Su integración, derivada de un sorteo del que surgen dos magistrados de la Corte de Apelaciones y un juez de primera instancia, no permite contar con las personas mejor habilitadas para la función. Adicionalmente, los criterios para admitir una denuncia no están claramente definidos.
- 11) Otro obstáculo importante para el afianzamiento de la independencia judicial reside en la ausencia de instancias institucionales confiables para que jueces y magistrados puedan realizar denuncias sobre interferencias internas que busquen comprometer sus decisiones.
- 12) La falta de transparencia del poder judicial guatemalteco no corresponde a una deficiencia normativa sino a viejas prácticas que no han sido

modificadas, pese a la legislación vigente. El sitio web del OJ expresa esta deficiencia al proveer una información claramente insuficiente. En él no se cuenta con información accesible acerca de una diversidad de asuntos relevantes en torno

al funcionamiento y la operación institucionales; entre ellos, lo referido a la carrera judicial, los procesos disciplinarios, la declaración de bienes y, especialmente, las decisiones judiciales.

3.IV Honduras

- 1) Aunque el Poder Judicial de Honduras es considerado «medianamente independiente», las violaciones a la independencia judicial ocurridas en los últimos años muestran una situación mucho más preocupante de lo que esa calificación parece implicar. La falta de transparencia de la judicatura también es objeto de preocupación.
- 2) La independencia del Poder Judicial en Honduras ha sido, históricamente, precaria. La mayor injerencia proviene del Poder Legislativo, cuyos diputados y diputadas ejercen presiones sobre jueces y magistrados, provenientes de partidos políticos y grupos de poder económico. Aun con todos los cambios legislativos y constitucionales impulsados, el Poder Judicial continúa en situación de dependencia, como se puso de manifiesto en el apoyo que la CSJ dio al golpe de Estado de 2009, posición que comprometió seriamente su imparcialidad y le impidió actuar en tutela de los derechos y libertades fundamentales de la población. Todo esto dio lugar a una acrecentada falta de credibilidad y confianza.
- 3) La condición de debilidad institucional del Poder Judicial hondureño ha dado lugar a que, en los últimos años, el Poder Legislativo haya incrementado su control sobre el Poder Judicial a través de reformas constitucionales y legales que han dado al Congreso la atribución de nombrar a los integrantes del Consejo de la Judicatura y al titular y al adjunto de la Inspectoría General de Órganos Jurisdiccionales. En ese marco, sin tener facultades, los diputados destituyeron en 2012 a cuatro magistrados de la Sala Constitucional. El recurso de amparo presentado no enmendó la destitución arbitraria adoptada por el Congreso.
- 4) El Congreso Nacional, mediante decreto legislativo, concentró los poderes administrativos en el presidente del Poder Judicial. Aunque esta medida tuvo carácter transitorio, tuvo vigencia desde marzo de 2011 hasta septiembre de 2013, cuando entró en funciones el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial.
- 5) El problema fundamental en el sistema judicial de Honduras no es la falta de un marco normativo que garantice la independencia judicial, sino la falta de aplicación de esas normas por parte de los funcionarios. Esto resulta ejemplificado por la Ley de la Carrera Judicial, que era imperfecta – debido a su carácter excesivamente vertical y no corresponder a los principios de la Constitución de 1982– pero su mayor dificultad residió en que no se aplicó en su totalidad.
- 6) La desconfianza pública en el Poder Judicial se debe, en gran medida, a la politización en el nombramiento de los magistrados de la CSJ, que pone de manifiesto una independencia externa de la CSJ sumamente débil. A pesar de que es la Junta Nominadora la que propone los candidatos al Congreso Nacional, es de público conocimiento que la decisión final sobre el nombramiento de magistrados corresponde más a motivos políticos que a méritos de los candidatos; esto es, que el compadrazgo y la influencia política se valoran más que la capacidad e integridad y que si un candidato a magistrado, por muy talentoso que sea, no ha «cabildeado» previamente con los diputados, no será elegido. Se crean así y se mantienen lazos de dependencia por los cuales quienes son electos magistrados quedan comprometidos a mantenerse en «buenas relaciones» con los diputados para mantener sus cargos o con miras a la reelección.
- 7) Los integrantes del nuevo Consejo de la Judicatura fueron nombrados por el Congreso Nacional,

- sin utilizarse procedimientos transparentes. Esto significó que la elección estuvo controlada por intereses creados político-partidarios.
- 8) La politización partidaria en el nombramiento de los magistrados de la CSJ permea los nombramientos de jueces y juezas inferiores, que son discrecionales y tampoco se basan en la capacidad profesional y ética sino en recomendaciones y compadrazgos. Esta situación se ha agravado por la concentración de este poder en el presidente de la CSJ, durante algo más de año y medio, sin control alguno.
 - 9) En general, en el proceso de selección, nombramiento y ascenso de jueces, nunca se han establecido los concursos como una práctica normal, pese a que así estaba dispuesto por la Ley de la Carrera Judicial. Los concursos se han realizado esporádicamente y sus resultados no siempre han sido respetados. Esto ha significado que muchos de los nombramientos por concurso tampoco se han realizado por méritos de los candidatos.
 - 10) Con la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, las funciones de selección, nombramiento, traslado y régimen sancionatorio de jueces y funcionarios judiciales corresponden a este órgano colegiado. El cambio se vislumbra como un avance. Sin embargo, estando el Poder Judicial de Honduras a cargo de jueces y magistrados que no llegaron al cargo sobre la base de una evaluación de sus méritos y capacidades, tomará cierto tiempo que los juzgadores designados mediante un sistema abierto y transparente de concursos alcancen significación en el sistema de justicia.
 - 11) La concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en la CSJ ha ocasionado que los jueces inferiores carezcan de independencia interna en tanto se hallan subordinados a los magistrados de la CSJ. Aunque existen reglas e instancias de control y aplicación para resguardar la independencia interna de los jueces, como en otros asuntos, las normas no se aplican. En la práctica, los mecanismos disponibles para denunciar interferencias internas son ineficaces porque están controlados por quienes deberían de hacerlos efectivos.
 - 12) Que haya habido jueces y magistrados que en el país han sufrido atentados serios a manos de la delincuencia –y que otros deban contar con escolta permanente para evitar un incidente– constituye un signo dramático de que existen juzgadores que resisten las presiones, internas y externas y, por lo tanto, deben ser considerados como un elemento alentador respecto al ejercicio de la independencia.
 - 13) La Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, que entró en vigencia en enero de 2012, constituye un avance significativo en la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales de la Corte Suprema. Sin embargo, según la ley, el presidente de la Corte Suprema también presidirá el Consejo, con lo cual se le resta independencia y autonomía a este último órgano. Además, el hecho de que esa ley deje muchos asuntos importantes a una regulación posterior vía reglamentos crea incertidumbre y dudas sobre su real funcionamiento.
 - 14) Se consideró, por los entrevistados, que no existe una plena independencia del Poder Judicial respecto de los poderes económicos o de los medios de comunicación. Si se percibe menos interferencia de estos sectores en el Poder Judicial que la proveniente del sector público, probablemente se deba a que el sector privado puede hacer presión en el sector público para que éste, a su vez, haga presión sobre la judicatura.
 - 15) La tenencia en el cargo de los magistrados de la CSJ es de siete años y trasciende el periodo del Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, esto no ha impedido la influencia de la política partidaria en el nombramiento de los magistrados. A los demás jueces y funcionarios del Poder Judicial, la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial les garantiza una duración indeterminada en el cargo y que, con base en sus méritos, asciendan hasta su jubilación. Pero son varios los mecanismos mediante los cuales la estabilidad resulta sujeta, en los hechos, a que el servidor judicial no contraríe los intereses de sus superiores o aquéllos que éstos representan.
 - 16) En la práctica, se han hecho escasas evaluaciones, a pesar de que estaban establecidos los criterios para ellas en el Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial. Además, el órgano encargado de las

- evaluaciones era la Dirección de Personal, que es un órgano interno al Poder Judicial y depende de la CSJ, lo que le restaba imparcialidad. En las pocas ocasiones en que se han hecho evaluaciones, no se ha dado a conocer los resultados a los jueces evaluados. Al instalarse el Consejo de la Judicatura, las evaluaciones serán de su competencia. La legitimidad y eficacia de esos procedimientos dependerán del rigor con el que se organicen.
- 17) La potestad disciplinaria sobre jueces y magistrados de cortes de apelaciones correspondía a la CSJ. Aunque la Ley de la Carrera Judicial describía el régimen disciplinario y las sanciones correspondientes, el hecho de que estos poderes se concentraran en la CSJ dio lugar a arbitrariedades que han perturbado el ejercicio jurisdiccional independiente. La nueva Ley del Consejo rediseña en su totalidad el actual proceso disciplinario, pero desafortunadamente remite a reglamentos la determinación de faltas y sanciones. Esto, además de ser inconstitucional, se puede prestar también a arbitrariedades por la facilidad con la que se podrán cambiar las reglas aplicables.
 - 18) De igual manera, nuestros entrevistados señalaron que el sistema de traslados ha sido propenso al arbitrio de la autoridad. Aunque el Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial establecía un procedimiento de apelación de transferencias indeseadas (sólo para «traslados a puestos de clase y salarios diferentes»), el funcionario afectado tenía que recurrir a estas entidades internas del Poder Judicial que dependen de la CSJ. Si desde arriba vino la orden, difícilmente podría revocarse. Con la nueva Ley del Consejo, éste tiene las facultades relativas al movimiento del personal, lo que se constituye en un desafío para la estructuración de la carrera judicial.
 - 19) El mismo problema se señaló, por los entrevistados, respecto al régimen de despidos, ya que son órganos del Poder Judicial –cuyos integrantes eran nombrados por la CSJ– quienes decidían en el proceso de remoción. Además, el recurso de amparo que se podía interponer contra la decisión de remoción era conocido por los mismos magistrados de la CSJ. Con la nueva Ley del Consejo, y agotado el procedimiento administrativo, queda expedita la vía de lo contencioso-administrativo.
 - 20) En relación con los salarios, se puede decir que se sitúan en un nivel intermedio, comparándolos con los de otras instituciones del Estado, y aún con el ejercicio independiente de la profesión. Todavía no se cuenta con el Manual de Puestos y Salarios que contempla la Ley de la Carrera Judicial. Existe información sobre los gastos que se efectúan en cada juzgado o tribunal, en la que aparecen los sueldos, pero no se refiere el instrumento legal que se usa para determinarlos. Esta situación puede dar lugar a que se cometan arbitrariedades, beneficiando a unos pocos y perjudicando a los demás.
 - 21) Existe el principio general de que en caso de conflicto de intereses, un juez debe excusarse. Pero ni en la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, ni en la Ley de la Carrera Judicial y su Reglamento, existen procedimientos específicos para actuar en caso de conflictos de intereses; tampoco se establecen en el Código de Conducta Ética del Servidor Público. Existe una Fiscalía Especial contra la Corrupción, así como un Consejo Nacional Anticorrupción, pero estas instituciones no parecen haber tenido un impacto significativo en el terreno judicial.
 - 22) No existe inmunidad civil ni penal para los magistrados de la Corte Suprema, ni para otros magistrados y jueces de letras. Aunque el Código Procesal Penal establece la forma en que se sustanciarán los procesos en su contra, tales disposiciones no establecen de manera precisa las situaciones y actos en los que se cuenta con inmunidad en el ejercicio de la función judicial.
 - 23) A pesar de la existencia de mecanismos de control de constitucionalidad para evitar los abusos en los actos de autoridad, se consideró por nuestros entrevistados que no son del todo efectivos. La injerencia política y de otros grupos de poder, además de la tardanza en resolver los casos y en algunos casos la falta de fundamentación legal, hacen que estos instrumentos no cumplan su función.
 - 24) La Constitución establece que el 3% de los ingresos corrientes será destinado al Poder Judicial. El análisis de la asignación presupuestaria efectivamente otorgada al Poder Judicial entre 2005 y 2009 arroja un promedio anual de 0.475%. En

relación a periodos anteriores, en la última década se ha producido una mejora de la financiación del Poder Judicial, que se ha destinado particularmente a su modernización. El porcentaje del presupuesto del Poder Judicial que es sufragado con fondos de la cooperación internacional, alrededor del 11%, es significativo.

- 25) Aunque existen disposiciones para distribuir imparcialmente los casos entre los jueces (de todo nivel), se consideró por nuestros entrevistados que este sistema no es efectivo.
- 26) Existen en Honduras diversas limitaciones a la libertad de expresión de los jueces, que se hallan

contenidas en la Constitución, la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, la Ley de la Carrera Judicial y el Código de Ética para Funcionarios y Empleados Judiciales. De igual manera, existen limitaciones a la libertad de asociación contenidas en la Constitución.

- 27) Se ha hecho un esfuerzo por poner a disposición del público un portal web con información para garantizar la transparencia judicial. Pero este esfuerzo será insuficiente si no se coloca en el portal información necesaria como, por ejemplo, los concursos para nombramiento de personal y sus resultados, las evaluaciones por desempeño del personal y lo relativo a los procesos disciplinarios.

3.V Nicaragua

- 1) La Constitución y las leyes reglamentarias (la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial) conforman un conjunto normativo que, además de ser compatible con los instrumentos jurídicos internacionales, puede ser considerado como medianamente garante en cuanto a los resguardos de la independencia del Poder Judicial. No obstante, la percepción de los abogados litigantes entrevistados para este informe era que las garantías formalmente existentes no son efectivas para asegurar la independencia, por cuanto intereses de diferente tipo (políticos, económicos, partidarios, entre otros) promueven la violación de preceptos constitucionales.
- 2) La influencia externa proveniente de otros poderes del Estado (en especial, del Ejecutivo), el clientelismo político y las presiones de grupos de interés (económicos, medios de comunicación, crimen organizado, etc.) son señalados como las razones por las que el marco normativo nicaragüense no es efectivo para garantizar la independencia del Poder Judicial. Los abogados entrevistados percibían que los jueces, al tomar sus decisiones, sufren interferencia de parte del Poder Ejecutivo en los casos que son de interés para éste. A ello está asociado al clientelismo político que permea todas las esferas del Estado. Los entrevistados también percibían fuertes interferencias de actores privados en las decisiones judiciales.
- 3) El proceso de selección de jueces y magistrados se encuentra regulado en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial. En el caso de los magistrados de la CSJ, el nombramiento corresponde a la Asamblea Nacional, y el de jueces y magistrados de los tribunales de apelaciones, es atribución de la Corte Plena. Las normas señalan requisitos que, por ser de carácter formal, no atienden a la capacidad de los candidatos.
- 4) El proceso de selección fue percibido por los abogados litigantes entrevistados como poco efectivo para escoger a los profesionales más idóneos, en vista de que, en los hechos, no se toman en cuenta criterios de mérito y prima la repartición de cargos según pactos políticos.
- 5) Aunque existe el derecho de los ciudadanos de intervenir en el proceso de selección de jueces y magistrados, ya sea participando del debate, proponiendo listas de candidatos, ejerciendo el derecho de objeción de nombramientos, estos mecanismos no son efectivos ya que el escaso aporte así generado no es tomado en cuenta al momento de nombrar a los funcionarios judiciales.
- 6) La Constitución y la Ley de Amparo establecen como mecanismos de control constitucional mixto cuatro recursos: la inconstitucionalidad, el

amparo, la exhibición personal y el recurso para la solución de conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado. La percepción de los abogados litigantes entrevistados es que estos recursos no son efectivos.

- 7) El Poder Judicial nicaragüense cuenta con autonomía presupuestaria definida en la Constitución, que le asigna el 4% del Presupuesto General de la República. En relación con el Producto Interno Bruto, tal monto ha representado en el periodo evaluado algo menos del 1%. La mayor parte (90-95%) del presupuesto asignado a la CSJ entre 2005 y 2009 fue destinada a gasto corriente. Una de las fuentes de financiamiento del presupuesto de la CSJ son donaciones y préstamos internacionales. Este rubro, en el año 2009, representó el 5.5% del presupuesto total de la CSJ.
- 8) No existe un procedimiento explícito que regule la asignación de casos a magistrados de la CSJ. Para los magistrados de los tribunales de apelaciones y jueces, se ha incorporado un sistema de distribución de causas que no opera en todo el país. Allí donde funciona, el sistema de asignación es percibido por los abogados litigantes entrevistados como medianamente imparcial. En los hechos, la imparcialidad del juzgador resulta afectada, en el caso de la CSJ, debido a la facultad otorgada legalmente al presidente de cada sala para que realice discrecionalmente la asignación; y en los tribunales de primera y segunda instancia, en razón de que el sistema, que se supone aleatorio, en ocasiones no parece funcionar como tal.
- 9) Aunque el ordenamiento jurídico establece que jueces y magistrados tienen el derecho de denunciar cuando se sientan sometidos a interferencias internas, no existen mecanismos que les brinden garantías efectivas de confiabilidad. Los jueces entrevistados señalaron que existe temor a las represalias provenientes de sus superiores jerárquicos, dado que éstos responden a los intereses de quienes los han colocado en sus cargos.
- 10) En casos de conflictos de interés que surjan para jueces y magistrados en el ejercicio de su cargo, la legislación nicaragüense establece la posibilidad de inhibición y la de recusación. A juicio de abogados litigantes, ambas en algunos casos son efectivas pero no lo son cuando existen intereses que la cúpula del Poder Judicial desea salvaguardar.
- 11) Para los magistrados de la CSJ y de los tribunales de apelaciones, la tenencia del cargo es de sólo 5 años. En el caso de los jueces, el nombramiento es indefinido. Para los primeros, no se establece proceso de remoción. Para los segundos, la remoción puede ser llevada a cabo por la Corte Plena, que tiene facultades amplias para disponerla.
- 12) La determinación de los salarios de los funcionarios del Poder Judicial está definida en el Escalafón de la Carrera Judicial. Los salarios de jueces y magistrados varían aun ocupando cargo del mismo nivel, según la zona del país donde se encuentren ubicados y la materia que conozcan (penal, civil, laboral).
- 13) La capacitación disponible para jueces y magistrados combina los cursos que el Poder Judicial ofrece a sus miembros a través de la Escuela Judicial y aquéllos que se desarrollan mediante convenios o proyectos con instituciones universitarias. Estas instituciones ofrecen talleres o cursos de postgrado para miembros de la judicatura bajo varias modalidades.
- 14) Aunque existe un sistema de evaluación de desempeño que dispone realizar evaluaciones periódicas, los criterios que lo conforman no resultan adecuados para medir el real desempeño de los jueces, según las opiniones recabadas de los entrevistados, que sostuvieron que las valoraciones realizadas tienden a ser subjetivas.
- 15) La estabilidad de los jueces en el cargo, reconocida en el marco legal, se ve afectada por la posibilidad de que se dispongan determinados traslados sin mediar el consentimiento del afectado. En ocasiones, según indicaron los entrevistados, los traslados son utilizados como mecanismo de presión sobre los jueces por parte de sus superiores jerárquicos o buscan que continúe ejerciendo función jurisdiccional, en otro lugar, quien ha sido señalado debido a irregularidades en su actuación.
- 16) Tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial como la Ley de Carrera Judicial establecen el procedimiento disciplinario para los funcionarios judiciales y detallan los tipos de sanción aplicables.

Los dos jueces entrevistados coincidieron en que, a partir de cierta ambigüedad normativa, las sanciones pueden ser utilizadas como mecanismo de presión para imponer órdenes de quienes ejercen influencia interna o externa sobre el juez, o como mecanismo de castigo en caso de que no se haya acatado una orden.

- 17) Los magistrados de la CSJ y de los tribunales de apelaciones cuentan con inmunidad respecto al ejercicio del cargo, según la Constitución y las leyes. Este beneficio no es aplicable a los jueces.
- 18) Según la legislación, los jueces y magistrados son responsables civil, penal y disciplinariamente por sus actuaciones. Para determinar la responsabilidad, se debe llevar a cabo un debido proceso, que para el caso de la responsabilidad penal (que es de conocimiento de la Sala Penal de la CSJ) está señalado en el Código Procesal Penal; para los otros dos tipos de responsabilidad, el proceso corresponde al Consejo Superior de la Contraloría General de la República.
- 19) A los jueces se les reconoce en Nicaragua el derecho a la libertad de expresión y de asociación. El primero de esos derechos se encuentra limitado, desde luego, en razón del mandato de absoluta reserva que tiene el juez en cuanto a los casos sometidos a su competencia, pero también debido a las presiones a las que a veces son sometidos por sus

superiores jerárquicos. Del ejercicio de la libertad de asociación de los jueces es prueba la conformación de la Asociación de Jueces y Magistrados de Nicaragua (AJUMANIC), donde convergen un gran número de jueces del país. Algunos abogados litigantes entrevistados percibían a esta asociación como poco independiente debido a la marcada injerencia del partido de gobierno en ella.

- 20) El Poder Judicial nicaragüense se considera como medianamente accesible en cuanto a la disponibilidad de información para los ciudadanos en general. Aunque exhibe alguna información disponible (por ejemplo, normativa sobre procesos disciplinarios, información general sobre los funcionarios, algunas sentencias de magistrados de la CSJ), carece de cierta información relevante: resultados de procesos de selección, declaraciones patrimoniales y sentencias emitidas. No contribuye a la calidad de la información presentada en el sitio oficial de la CSJ el hecho de que no se encuentra debidamente actualizada.
- 21) Un mecanismo establecido para el control del Poder Judicial consiste en la entrega de las declaraciones patrimoniales por magistrados, jueces y conjueces. Este control fue percibido por los entrevistados como poco efectivo, por cuanto no todos cumplen con la obligación de la entrega y, respecto a aquéllos que sí lo hacen, la Contraloría General de la República no verifica su veracidad.

3.VI Panamá

- 1) En Panamá, el Órgano Judicial tiene un alto nivel de dependencia de los otros poderes y, por intermedio de éstos, de los partidos políticos. El Poder Legislativo elige a la Corte Suprema y mediante ésta controla los nombramientos de las siguientes instancias. El Poder Ejecutivo ejerce el control previo sobre la ejecución del presupuesto del Órgano Judicial. Ambos poderes penetran a la judicatura mediante la práctica del clientelismo político y los acuerdos partidarios que reemplazan la selección de jueces en razón de los méritos de los candidatos. Ese terreno constituye una base endeble para construir un sistema de justicia independiente.
- 2) Las garantías de independencia judicial previstas en las normas constitucionales y en las de carrera judicial –que corresponden al contenido de las normas internacionales sobre el tema– no alcanzan efectividad. Dados los mecanismos de nombramientos y los otros controles existentes desde los cargos de la superioridad hacia los cargos judiciales de menor jerarquía, resulta difícil evitar la imagen de que son los superiores jerárquicos quienes inciden en las decisiones de funcionarios inferiores en torno a casos que importen al poder político o económico.

- 3) No existen regulaciones que establezcan mecanismos para denunciar interferencias indebidas – sean de origen interno o externo– en la actuación de magistrados y jueces.
- 4) Los mecanismos de nombramientos de la magistratura en Panamá padecen un alto nivel de concentración, según una estructura piramidal en cuya cúspide se sitúa el Poder Ejecutivo que nombra a los miembros de la CSJ, los cuales designan a los magistrados y éstos, a los jueces. Los procedimientos de concurso y selección, en todos los niveles, son imprecisos, especialmente en lo que toca a la definición de los criterios para evaluar a los candidatos, y se llevan a cabo sin participación ciudadana. Como resultado, y dado que la discrecionalidad de quien elige es amplia, no resultan seleccionados los candidatos más idóneos y quienes son así designados no gozan de independencia respecto de quienes los nombraron.
- 5) Aunque existen normas sobre evaluación de desempeño, son aplicadas de forma errática. El sistema disciplinario está a cargo de la Asamblea en lo referido a los miembros de la Corte Suprema y de los superiores jerárquicos, en los otros niveles. En la imposición de sanciones disciplinarias, una amplia discrecionalidad es posible porque el tipo de falta y el nivel de sanción legalmente no tienen correspondencia.
- 6) A pesar de existir, conforme a la Constitución, la obligación de destinar un porcentaje mínimo al presupuesto del poder judicial, en la práctica la asignación presupuestaria está supeditada a los otros poderes del Estado.
- 7) Si bien está previsto normativamente el control constitucional, que se encuentra concentrado en la CSJ, la prolongada demora para resolver y el excesivo formalismo no garantizan la protección efectiva y oportuna de los derechos fundamentales de las personas reconocidos en la Constitución.
- 8) No existe, en los hechos, un mecanismo imparcial de distribución de casos, en las diversas instancias, que genere confianza.
- 9) El Código Judicial restringe severamente, a magistrados y jueces, el derecho de expresión.
- 10) No existe suficiente información pública disponible en materia de carrera judicial, evaluación de desempeño y procesos disciplinarios. El Órgano Judicial carece de una estrategia de comunicación con el público y en su sitio web institucional no se encuentra determinada información básica sobre su organización y funcionamiento.
- 11) Las declaraciones patrimoniales, que están obligados a presentar los funcionarios judiciales, no son de acceso público y no están sujetas a mecanismos de verificación que permitan prevenir el enriquecimiento injustificado.
- 12) El Pacto de Estado por la Justicia, firmado en 2005 como un compromiso de Estado para alcanzar un sistema de justicia independiente, transparente y eficiente, y que dio lugar a la creación de la Comisión de Estado por la Justicia, no ha producido resultados significativos.



4. Recomendaciones

4.1 En el ámbito legislativo

4.1.1 Costa Rica

- 1) Implantar una instancia y un mecanismo creíbles para recibir y procesar las denuncias de jueces y magistrados en torno a interferencias con la independencia del juzgador, tanto de origen interno como de fuentes externas.
- 2) Introducir en los procesos de nombramientos judiciales espacios adecuados para que la sociedad civil aporte información sobre la trayectoria y los antecedentes de los candidatos.
- 3) Establecer un sistema de evaluación de desempeño para jueces, que incluya indicadores claros y mecanismos para su aplicación, y esté a cargo de una entidad independiente de la Corte Suprema e integrada por representantes idóneos de diversas instituciones, con preponderancia de las académicas. Los resultados deben ser apelables, pero no susceptibles de revisión judicial.
- 4) Instaurar en los procesos disciplinarios una instancia responsable de la investigación, en sustitución del Tribunal de la Inspección Judicial, que tenga independencia de la Corte Suprema, de manera que este ámbito no se halle bajo la influencia del máximo tribunal y, de este modo, su manejo no afecte la independencia del juzgador.
- 5) Modificar el art. 199 de la Ley Orgánica de la Función Judicial de modo de impedir que la amplitud e imprecisión de la causal incluida en él («retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia») abra la posibilidad de un uso arbitrario.
- 6) Restablecer el derecho a la libre expresión de jueces y magistrados en todo aquello que no comprometa directamente su imparcialidad en el desempeño jurisdiccional.

4.1.2 El Salvador

Mejorar el marco legal de protección de la independencia judicial, especialmente en lo tocante a:

- 1) el proceso de selección de jueces y magistrados,
 - 1a) definiéndose criterios específicos para la selección de magistrados de la CSJ que no den lugar a una utilización carente de fundamentación o arbitraria, y
 - 1b) estableciéndose mecanismos para investigar la efectividad de los méritos de los candidatos a todo cargo judicial,
- 2) la tipicidad de las faltas que dan lugar a sanciones disciplinarias de jueces y magistrados, y
- 3) la calidad y garantías de las decisiones sobre remoción y traslado de jueces.

4.1.3 Guatemala

- 1) Dado que una reforma constitucional entraña una gran complejidad, derivada de la exigencia procedimental de una consulta popular para su aprobación, una reforma legislativa podría recortar la provisionalidad del nombramiento de jueces. La LCJ podría ser modificada para introducir la renovación automática del periodo de nombramiento del juez, cada cinco años, salvo que exista una falta grave debidamente establecida en un proceso disciplinario que respete las garantías del debido proceso.
- 2) Debe revisarse la composición del Consejo de la Carrera Judicial, de modo de separar su funcionamiento de la gestión de la CSJ; asimismo, debe revisarse la composición de las Juntas de Disciplina Judicial, de manera que tengan idoneidad y estabilidad en su composición.
- 3) Es preciso instituir un mecanismo confidencial e imparcial para la denuncia de las injerencias de origen interno que buscan afectar la independencia e imparcialidad del juzgador.

- 4) Es necesario disponer un sistema de evaluación de magistrados y jueces que, al tiempo que valore, cuantitativa y cualitativamente su desempeño, no constituya una posible fuente de interferencias con el desarrollo de la función.
- 5) La LCJ debe ser modificada para introducir precisiones en el procedimiento disciplinario, de modo que toda falta esté debidamente tipificada y los criterios utilizados durante la tramitación sean suficientemente claros. Debe concordarse los contenidos de prohibiciones y sanciones.

4.1.4 Honduras

- 1) La Ley del Consejo de la Judicatura debe ser reformada, en lo que atañe al nombramiento de sus integrantes –para contar con un Consejo verdaderamente independiente y autónomo– y en lo que se refiere a su competencia, para que esta entidad asuma en su totalidad las funciones administrativas. Asimismo es preciso que faltas y sanciones disciplinarias, así como las causales de traslado, sean incluidas en la Ley.
- 2) Se debe sustituir la centenaria LOAT por una Ley Orgánica del Poder Judicial.
- 3) Conviene derogar el decreto transitorio que concentra los poderes administrativos del Poder Judicial en el presidente de la CSJ.
- 4) Se debe normar clara y específicamente los conflictos de intereses en el terreno judicial.

4.1.5 Nicaragua

- 1) Otorgar peso preponderante a los criterios de mérito, establecer un mecanismo abierto a la participación de la sociedad civil y dotar de transparencia a todo el proceso de selección de magistrados y jueces.
- 2) Garantizar plenamente la estabilidad en el cargo de jueces y magistrados, desterrando la posibilidad de que se decida un traslado sin el consentimiento del juez o magistrado afectado.

4.1.6 Panamá

- 1) Establecer, constitucional y legalmente, un nuevo sistema de nombramientos judiciales, a cargo de una entidad independiente de los poderes políticos y de la Corte Suprema, que utilice al efecto un sistema de concursos, con criterios transparentes de evaluación de méritos de los candidatos, que hagan posible nombrar a los mejores de entre ellos. La ley de Carrera Judicial, pendiente desde que se suscribieran los acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia, debe recoger tales criterios.
- 2) Disponer un régimen disciplinario en el que, a faltas debidamente tipificadas, correspondan sanciones que no estén sujetas a una determinación discrecional o arbitraria, y que se encuentre a cargo de una entidad dotada de cierta autonomía, de modo que quien sancione no sea el superior jerárquico, evitándose así que el funcionamiento del régimen disciplinario comprometa la independencia del juzgador.
- 3) Restablecer a plenitud el derecho de expresión de magistrados y jueces, salvo en lo referido a los casos que son o pueden ser de su conocimiento, en salvaguarda de la imparcialidad del juzgador.
- 4) Modificar el régimen de las declaraciones patrimoniales de modo que, de una parte, pueda conocerse públicamente qué funcionarios han cumplido su deber de presentarlas y, de otra, la Contraloría verifique la veracidad de las mismas y efectúe controles aleatorios destinados a detectar el posible enriquecimiento ilícito.

4.II En el ámbito de los procedimientos

4.II.1 Costa Rica

- 1) Regular la ponderación de los factores componentes de la evaluación de candidatos a cargos judiciales mediante reglamentación.
- 2) Disponer por la Corte Suprema que se provea la información más amplia sobre los procesos de selección de jueces, incluyendo en su momento los resultados de cada fase y los correspondientes al conjunto del proceso, mediante el sitio web del Poder Judicial.
- 3) Introducir un procedimiento de transferencias o traslados en el que pueda determinarse objetivamente las necesidades del servicio y los argumentos del afectado puedan ser escuchados y debidamente atendidos, con respeto de su derecho a la inamovilidad en el cargo.
- 4) Establecer por la Corte Suprema un acceso amplio a la información sobre los procesos disciplinarios, incluyendo la correspondiente a la fase en que se encuentren hasta el resultado final.
- 5) Rediseñar lo referido a las declaraciones patrimoniales de magistrados y jueces, de modo que su contenido sea accesible a quien demuestre interés legítimo para ello y sea un elemento útil para la investigación de casos de enriquecimiento ilícito.

4.II.2 El Salvador

- 1) Establecer mecanismos eficaces y creíbles para denunciar interferencias indebidas en la actuación judicial y amenazas a la independencia del juzgador,
- 2) Implantar las garantías del debido proceso en todos los procesos internos,
- 3) Establecer un sistema eficaz para la asignación aleatoria de los casos, y
- 4) Disponer la publicidad de todos los procedimientos internos.

4.II.3 Guatemala

- 1) El Congreso de la República debe establecer un procedimiento transparente para determinar de manera fehaciente las calificaciones y los méritos de los candidatos a la magistratura en la CSJ y en la Corte de Apelaciones. En particular, es importante dar contenido específico al concepto de «reconocida honorabilidad», que es uno de los criterios más importantes para ser seleccionado como magistrado de una corte.
- 2) La CSJ debe establecer y respetar procedimientos claros y transparentes en la selección y el nombramiento de jueces, incluyendo las disposiciones referidas a los criterios para establecer: los contenidos y la metodología de las pruebas de selección y las entrevistas, las evaluaciones realizadas durante los cursos de formación inicial, y el criterio de proveer los cargos vacantes según un estricto orden de méritos de los aspirantes que hubieren aprobado el curso de formación inicial.
- 3) La Contraloría General de Cuentas debe desarrollar procedimientos eficaces para ejercer el control que le corresponde sobre las declaraciones de bienes de jueces y magistrados.

4.II.4 Honduras

- 1) El diseño de las reformas a ser introducidas debe realizarse con participación de todos los sectores: Poder Judicial, asociaciones de jueces y magistrados, universidades, asociaciones de abogados, colegios profesionales y representantes de la sociedad civil.
- 2) El proceso de selección de los magistrados de la CSJ debe ser sustancialmente mejorado. La transparencia y la selección sobre la base de los méritos de los candidatos deben ser los principios que guíen el proceso de selección de magistrados de la CSJ, tanto en la fase a cargo de la Junta Nominadora como en la etapa de elección por el Congreso.
- 3) La selección de casos debe ser organizada de una manera que garantice la asignación de modo aleatorio y, de este modo, se haga posible la imparcialidad de quien conoce el caso.

4.II.5 Nicaragua

- 1) Crear un mecanismo para denunciar las interferencias internas y externas que garantice la confidencialidad al funcionario judicial denunciante.
- 2) Mejorar el sistema de evaluación de desempeño mediante la definición de indicadores adecuados para dar cuenta de la labor del juzgador, que eviten, en todo lo posible, una aplicación subjetiva o arbitraria.
- 3) Ampliar la cobertura del sistema de distribución aleatoria de causas a todo el país y disponer el equipamiento informático necesario para garantizar su funcionamiento confiable.
- 4) Establecer un sistema efectivo para la entrega y el control de las declaraciones patrimoniales de jueces, magistrados y altos funcionarios administrativos del Poder Judicial.
- 5) Instaurar, por el Poder Judicial, una política de comunicación hacia la ciudadanía para dar a conocer su actuación, tanto en materia administrativa y presupuestaria como en temas jurisdiccionales, valiéndose de diferentes medios que procuren un amplio alcance, incluyendo la atención constante a la actualización del sitio web institucional.

4.II.6 Panamá

- 1) Instaurar un mecanismo expeditivo, confidencial y fiable para denunciar toda interferencia en la independencia del juzgador.
- 2) Establecer la evaluación de desempeño como una práctica institucional regular, periódicamente aplicada, según criterios claros y conocidos.
- 3) Introducir un sistema de asignación presupuestal que, además del monto constitucionalmente asignado, garantice el manejo financiero y administrativo autónomo del Órgano Judicial.
- 4) Disponer la introducción, en todos los niveles del sistema de justicia, de un sistema aleatorio de distribución de casos que sea fiable y genere confianza en la ciudadanía con respecto a la imparcialidad en el manejo de casos.

4.III En el ámbito de las prácticas

4.III.1 Costa Rica

- 1) Reformar el papel de la Corte Suprema para que, hasta tanto se introduzcan los cambios legislativos necesarios y sin que disminuya su legítimo liderazgo institucional, se rebaje sustancialmente su desempeño como cabeza jerárquica de un sistema vertical que sanciona los criterios discrepantes en las otras instancias.
- 2) Establecer, por el Poder Judicial, una política de comunicación eficaz y transparente, dirigida a la ciudadanía, para informar de forma comprensible tanto sobre aspectos administrativos como asuntos jurisdiccionales, con el fin de incrementar la credibilidad institucional y la confianza y la participación ciudadanas.
- 3) Reformar el diseño, el lenguaje y los contenidos del sitio web del Poder Judicial, de modo que sea una herramienta accesible a diversos actores ciudadanos interesados en el quehacer del sistema de justicia.

4.III.2 El Salvador

- 1) Las instancias de poder político deben rechazar la tentación histórica de intervenir, directa o indirectamente, en las decisiones del Poder Judicial.
- 2) El órgano judicial debe establecer: (a) una política de transparencia y acceso a la información pública institucional que permita a las instituciones judiciales rendir cuentas de su gestión; y (b) establecer una política de comunicación institucional destinada a proveer información oportuna y accesible en torno al funcionamiento de la judicatura y, concretamente, sobre las decisiones judiciales.
- 3) En particular, el órgano judicial debe: (a) mejorar la información presupuestaria accesible, con especial atención a proveer información clara, adecuada y comprensible sobre el manejo de los recursos asignados; (b) brindar acceso a la información relativa a las declaraciones patrimoniales de los jueces y magistrados, dentro del marco permitido por la Constitución; y (c) mejorar y unificar la página web del poder judicial para aumentar la información disponible sobre la actividad administrativa y jurisdiccional de todos los tribunales del país.

4.III.3 Guatemala

- 1) El Congreso de la República debe poner fin a la práctica de negociaciones, repartos y condicionamientos de tipo político durante el proceso de nombramientos de magistrados.
- 2) La CSJ debe abstenerse de aplicar aquellas normas que técnicamente se encuentran derogadas a partir de la entrada en vigencia de la LCJ y abolir prácticas que, como el reparto de funciones administrativas entre los miembros de la CSJ, conducen a una injerencia en la independencia del juzgador.
- 3) La CSJ debe establecer una política de comunicación abierta, tanto hacia el interior de la institución judicial como hacia la ciudadanía, que sea acorde con la Ley de Acceso a la Información Pública. Entre los contenidos que deben tener acceso público destacan, en primer lugar, las resoluciones judiciales; pero también deben ser incluida toda información institucional que tenga relevancia pública, como currículos de los funcionarios, resultados de los procesos de reclutamiento de personal jurisdiccional y de los procesos disciplinarios de jueces y magistrados.

4.III.4 Honduras

- 1) Las evaluaciones de jueces, los traslados, los procesos disciplinarios y las eventuales remociones de los servidores judiciales deben hacerse con transparencia, con base en procedimientos claros y previamente establecidos, que sean ejecutados por órganos autónomos. Procesos disciplinarios, traslados y remociones tienen que adoptarse con las garantías del debido proceso.
 - 2) Las funciones a ser ejercidas por el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial deben ser monitoreadas tanto desde el interior, por las aso-
- ciaciones judiciales, como desde el exterior, por organizaciones de sociedad civil.
- 3) La página web del Poder Judicial debe proveer toda la información necesaria sobre el funcionamiento de la institución, facilitando el acceso a asuntos organizativos y jurisdiccionales, debidamente actualizados, de modo que la ciudadanía se halle debidamente enterada y la vigilancia social sobre el desempeño institucional resulte posible.
-

4.III.5 Nicaragua

- 1) Poner fin a la práctica de negociaciones, repartos y condicionamientos de tipo político durante el proceso de nombramientos de magistrados a cargo del Congreso de la República.
 - 2) Empezar, por el Poder Judicial, un conjunto de acciones cuyo objetivo sea eliminar la influencia del clientelismo político y cualquier otra influen-
- cia externa, en acatamiento de las normas existentes.
- 3) Cesar la utilización, por la CSJ, de los procedimientos de determinación de responsabilidades penales, civiles y disciplinarias como mecanismo de presión para interferir en la independencia del juez o magistrado.
-

4.III.6 Panamá

- 1) Reformar organizativamente la atención que reciben los recursos de control constitucional ante la Corte Suprema, que concentra la capacidad de decisión sobre ellos, a fin de hacer efectiva la protección de derechos fundamentales, especialmente en atención al tiempo en que tales recursos son resueltos.
- 2) Construir una estrategia de comunicación del Órgano Judicial que, interna y externamente, ponga a disposición información suficiente acerca de asuntos centrales de su funcionamiento, tales como procesos de nombramiento y sus resultados, evaluaciones de desempeño y procesos disciplinarios y sanciones aplicadas.



5. Anexo. Metodología del estudio

Guía para el relevamiento de datos sobre independencia y transparencia del poder judicial en América Latina

*Karina Ansolabehere**

El objetivo del presente documento de trabajo es desarrollar de manera clara y desagregada métodos e instrumentos de relevamiento de datos, para ser utilizados en el análisis de diferentes países en el marco del proyecto sobre independencia y transparencia del poder judicial, de la Fundación para el Debido Proceso (DPLE, por sus siglas en inglés). El punto de partida de la propuesta de sistematización que aquí se presenta es un trabajo realizado por la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad George Washington (GWU).

Lo que se pretende es tener una fotografía de las condiciones de independencia y transparencia del poder judicial en los países de América Latina. Se espera que cada consultor, siguiendo las pautas establecidas en este documento, pueda presentar un informe narrativo y analítico sobre los niveles de independencia y transparencia del poder judicial del país que haya analizado. Este informe permitirá, a la vez, tener un panorama de la situación del país y contar con datos que permitan realizar un mapa de la región.

Este documento tendrá la estructura siguiente:

En primer lugar, se desarrollarán los conceptos de independencia y transparencia desde un punto de vista operacional; es decir, identificando las dimensiones que los componen y buscando responder a la pregunta: ¿qué medimos, cuando medimos independencia y transparencia?

En segundo lugar, se presentarán las diferentes dimensiones que incluye cada uno de los conceptos y los indicadores seleccionados para medirlos.

En tercer lugar, se presentarán los instrumentos de recolección de datos, incluyendo las pautas para interpretar (codificar) la información obtenida.

1. ¿Qué medimos?

1.1. Independencia judicial

¿Qué medimos cuando medimos independencia? Medimos la ausencia de interferencia de las otras ramas del gobierno y de actores privados en el accionar del poder judicial y en sus decisiones. En este caso, nos concentraremos en dos componentes de la independencia:

- a) **El componente institucional:** la literatura ha asumido que hay ciertas características del diseño institucional que contribuyen a la independencia del poder judicial en tanto «lo blindan de la interferencia de los otros poderes». Un ejemplo de esto son los mecanismos de selección de los jueces o las maneras de establecer la división de poderes en la constitución.
- b) **El componente individual:** hace referencia a las posibilidades de presión indebida sobre el actuar de los jueces fundamentalmente al interior del poder judicial, por parte de la jerarquía judicial. Un ejemplo de este tipo de características está dado por la existencia de procedimientos claros al interior del poder judicial.

1.2. Transparencia

¿Qué medimos cuando medimos transparencia? Medimos la disponibilidad de información a los jueces, la comunidad legal y los medios de comunicación, a través de métodos claros y fácilmente discernibles, oficiales y accesibles. Esta noción implica, fundamentalmente, dos dimensiones de análisis:

- a) **Acceso a la información:** supone acceder a información sobre cómo trabaja el sistema judicial. Se enfoca en la disponibilidad y el acceso de la información sobre el funcionamiento del poder judicial.
- b) **Control:** busca identificar la existencia de mecanismos de control de los funcionarios. Por ejemplo, si realizan declaraciones de bienes, con qué periodicidad, si el funcionamiento del poder judicial está sujeto a auditorías, etc.

A continuación, se presentan las diferentes dimensiones de análisis consideradas.

* Profesora-investigadora de FLACSO-México.

2. Dimensiones e indicadores

2.1. Independencia: variables, dimensiones, indicadores, preguntas, fuentes, instrumentos

Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Categorías	Fuentes	Instrumentos
Independencia	Independencia institucional	Garantías de independencia en el derecho nacional	Diseño constitucional	Garante (5) Medianamente garante (3) No garante (0)	Texto constitucional Entrevista	Lista Cuestionario Reactivos: 2; 2.1
			Leyes reglamentarias	Garante (5) Medianamente garante (3) No garante (0)	Leyes orgánicas del PJ o equivalentes Entrevista	Lista Cuestionario Reactivos: 3; 3.1
			Compatibilidad con derecho internacional	Compatible (5) Medianamente compatible (3) No compatible (0)	Tratados (definir cuáles son los dos tratados más importantes a considerar)	Lista Reactivos: 4
			Independencia de facto	Independiente (5) Medianamente independiente (3) Dependiente (0)	Entrevistas	Entrevista Reactivos: 5.1 y 5.2
			Certidumbre en el proceso de selección	Claramente definido (5) Difusamente definido (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivos: 6
			Estabilidad normativa del proceso de selección	Texto constitucional (5) Leyes (3) Sólo reglamentos (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivos: 6.1.
			Criterio de selección	Según méritos + integridad (5) Según méritos (3) Ausencia de criterio (0)	Documentos oficiales y entrevistas	Lista Entrevistas Reactivos: 7, 8
			Nivel de especificidad de los criterios de selección	Claramente definidos (5) Difusamente definidos (0)	Documentos oficiales Entrevistas	Lista Reactivos: 7.1 y 8.1
			Control del proceso de selección	Organismo mixto (5) Organismo judicial o político (0)	Documentos oficiales y entrevistas	Lista Entrevistas 7.2; 7.3; 8.2; 8.3
			Efectividad del proceso de selección	Efectivo (5) Medianamente efectivo (3) No efectivo (0)	Entrevistas	Entrevistas Reactivos: 10; 10.1

2.1. Independencia: variables, dimensiones, indicadores, fuentes, instrumentos (continuación)

Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Categorías	Fuentes	Instrumentos	
Independencia	Independencia personal	Interferencia interna	Existencia de mecanismos de denuncia de interferencia interna	Existencia (5) No existencia (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 19	
			Efectividad de los mecanismos de denuncia de interferencia interna	Efectivos (5) Medianamente efectivos (3) No efectivos (0)	Entrevistas	Guía de entrevistas Reactivo 19.1	
			Marco legal sobre interferencia externa relativo al sector público	Claro (5) Difuso (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 20	
		Interferencia externa	Marco legal sobre interferencia externa relativo al sector privado	Claro (5) Difuso (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 20.1	
			Percepción de la interferencia externa pública	No interferencia (5) Mediana interferencia (3) Gran interferencia (3)	Entrevistas	Guía de entrevista Reactivo: 21	
			Percepción de la interferencia externa privada	No interferencia (5) Mediana interferencia (3) Gran interferencia (3)	Entrevistas	Guía de entrevista Reactivo: 21.1	
		Estabilidad en el cargo	Reglas sobre conflicto de interés	Claras (5) Difusas (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 22	
			Efectividad de las reglas sobre conflicto de interés	Efectivos (5) Medianamente efectivos (3) No efectivos (0)	Entrevistas	Guía de entrevistas Reactivo: 22.1	
			Duración del mandato del juez	Vitalicia (5) Larga (más de 7 años) (3) Corta (menos de siete años) (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 23	
		Salarios	Nivel de salarios	Nivel de arbitrariedad en el proceso de remoción	No propenso a la arbitrariedad (5) Medianamente propenso a la arbitrariedad (3) Propenso a la arbitrariedad (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 23.1
					Más que un profesional equivalente en el mercado (5) Igual que un profesional equivalente en el mercado (3) Menos que un profesional equivalente en el mercado (0)	Entrevistas	Entrevistas Reactivo: 24
		Capacitación	Tipo de capacitación	Mixta (interna y externa) (5) Interna (3) No hay (0)	Página web	Lista Reactivo: 25	

2.1. Independencia: variables, dimensiones, indicadores, fuentes, instrumentos (continuación)

Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Categorías	Fuentes	Instrumentos
Independencia	Independencia personal	Evaluación de desempeño	Existencia de reglamentación sobre evaluación de desempeño	Existencia (5) No existencia (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 26
			Institución que realiza la evaluación de desempeño	Organismo mixto (5) Poder Judicial (3) Externa (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivos: 27; 27.1
			Claridad de los criterios de evaluación	Claros(5) Difusos (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivos: 28; 28.1
			Procedimiento de apelación de la evaluación	Existencia (5) No existencia (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 29; 29.1
		Traslados	Regulación de los traslados	Regulación legal (5) Regulación reglamentaria (3) No regulación (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 30
			Uso arbitrario de los traslados	No uso arbitrario (5) No uso arbitrario (0)	Entrevistas	Guías de entrevistas Reactivo: 31
			Apelación de los traslados	Existe mecanismo de apelación (5) No existe mecanismo (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 32

2.1. Independencia: variables, dimensiones, indicadores, fuentes, instrumentos (continuación)

Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Categorías	Fuentes	Instrumentos	
Independencia	Independencia personal	Proceso disciplinario	Regulación de procedimiento disciplinario	Regulación legal (5) Regulación reglamentaria (3) No regulación (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 33	
			Precisión de las sanciones	Precisas (5) No precisas (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 34	
			Uso arbitrario del procedimiento disciplinario	No uso arbitrario (5) Uso arbitrario (0)	Entrevistas	Guía de entrevistas Reactivo: 35	
		Inmunidad	Existencia de regulaciones de inmunidad judicial	Existencia de regulaciones de inmunidad judicial	Existen (5) No existen (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 36
				Tipo de inmunidad	Limitada (5) Amplia (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 37
				Responsabilidad civil	Establecida de manera estricta (5) No establecida de manera estricta (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 38
		Libertad de expresión	Responsabilidad penal	Responsabilidad penal	Establecida de manera estricta (5) No establecida de manera estricta (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 39
				Reglas sobre libertad de expresión de los jueces	No existencia (5) Existencia (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 40
				Censura de jueces	No Existencia (5) Existencia (0)	Entrevistas	Guía de entrevistas Reactivo: 41
		Libertad de asociación	Existencia de asociaciones de jueces	Existencia de asociaciones de jueces	Existencia (5) No existencia (0)	Documentos oficiales Entrevistas	Lista / Guía de entrevistas Reactivo: 42.
				Independencia de las asociaciones	Independientes (5) Dependientes (0)	Entrevistas	Guía de entrevistas Reactivo: 43

2.2. Transparencia: variables, dimensiones, indicadores, preguntas, fuentes, instrumentos

Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Categorías	Fuentes	Instrumentos
Transparencia	Información sobre el funcionamiento del sistema	Información sobre la carrera judicial	Acceso público a los criterios de selección	Accesibles (5) Medianamente accesibles (3) No accesibles (0)	Documentos oficiales Página web	Lista Reactivo: 44
			Acceso público a los resultados de los procesos de selección	Accesibles (5) Medianamente accesibles (3) No accesibles (0)		Reactivo: 45
		Información sobre los procesos disciplinarios	Acceso público a los criterios disciplinarios	Accesibles (5) Medianamente accesibles (3) No accesibles (0)	Documentos oficiales Página web	Lista Reactivo: 46
			Acceso público a los resultados de los procesos disciplinarios	Accesibles (5) Medianamente accesibles (3) No accesibles (0)	Documentos oficiales Página web	Reactivo: 47
			Acceso a la información sobre declaración de bienes	Accesibles (5) Medianamente accesibles (3) No accesibles (0)	Documentos oficiales Página web	Lista Reactivo: 48
			Acceso a la información de las decisiones judiciales	Accesibles (5) Medianamente accesibles (3) No accesibles (0)	Documentos oficiales Página web	Lista Reactivo: 49
		Sitio oficial del poder judicial	Facilidad del acceso a la información	Fácil (5) Medianamente fácil (3) Difícil (0)	Documentos oficiales Página web	Lista Reactivo: 50
				Completa (5) Medianamente completa (3) Incompleta (0)	Página web	Lista Reactivo: 51
			Comunicación con el público	Tiene estrategia de comunicación social (5) No tiene estrategia de comunicación social (0)	Entrevistas	Entrevistas Reactivo: 52
				Nivel de información presupuestaria disponible	Completa (5) Medianamente completa (3) Incompleta (0)	Página web

2.2. Transparencia: variables, dimensiones, indicadores, preguntas, fuentes, instrumentos (continuación)

Variables	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Categorías	Fuentes	Instrumentos	
Transparencia	Control	Declaración de bienes	Sistema de declaración de bienes de los jueces	Jueces y funcionarios de todos los niveles (5) Sólo un grupo de jueces (3) No hay sistema (0)	Documentos oficiales	Lista Reactivo: 54	
			Efectividad del sistema de declaración de bienes	Efectivo (5) No efectivo (0)	Entrevistas	Entrevistas Reactivo: 55	
		Auditorías	Tipo de sistemas de auditorías	Mixtas (5) Internas (3) No existe (0)	Documentos oficiales entrevista	Lista Reactivo: 56	
			Efectividad de las auditorías	Efectiva (5) No efectiva (0)	Entrevista a responsable administrativo	Entrevista Reactivo: 57	
		Congruencia de las sentencias	Certidumbre en los criterios	Certidumbre (5) Mediana Certidumbre (3) Incertidumbre (0)		Entrevistas	Entrevista Reactivo: 58

3. Metodología de investigación

Este es un trabajo de corte cualitativo, que busca construir una tipología de poderes judiciales en América Latina de acuerdo con su nivel de independencia y transparencia. Para ello, se realizará una combinación de técnicas de recolección de datos, a los efectos de integrar diferentes fuentes de información (fundamentalmente documentos oficiales y entrevistas a informantes claves). Así, se combinará análisis documental, a través de la codificación de

documentos oficiales, con entrevistas estructuradas de dos grupos de informantes claves: abogados con más de 10 años de experiencia en el foro y 10 jueces con similares características.

Para la selección de los jueces y abogados, se elaborará un listado de 100 abogados y 100 jueces, con más de 10 años de experiencia, que cumplan con cuotas de género y de especialización, a fin de seleccionar aleatoriamente (por sorteo) 10. La selección deberá conformarse a los criterios siguientes:

Número y características de los informantes que conforman la selección original

	Antigüedad			
	+ 10 Años			
	Materia			
	Civil	Penal	Civil	Penal
Mujeres	13	13	13	13
Hombres	13	13	13	13

CODIFICACIÓN

1. Independencia

1.1. Independencia institucional

Dimensiones:

Diseño constitucional:

- 1) Estructura del poder judicial: indicar los diferentes organismos que componen el poder judicial. Por ejemplo, corte suprema, juzgados de apelación, juzgados de primera instancia y consejo de la judicatura (o equivalentes).
- 2) Grado de independencia en el diseño constitucional: analizar el texto constitucional a los efectos de identificar de qué manera existen resguardos para el funcionamiento independiente del poder judicial.

Deberán analizarse los artículos referentes a la división de poderes y los referentes al funcionamiento del poder judicial. Por ejemplo, si la Constitución establece números de magistrados de las cortes supremas, condiciones de acceso estrictas, referencia a la intangibilidad de las remuneraciones y la intangibilidad del cargo, podremos decir que estamos ante un diseño constitucional garante de la independencia.

De acuerdo con el diseño se caracterizarán como:

Garante: la Constitución incluye “candados” para minimizar la injerencia del poder político en las decisiones. Se caracterizará un texto constitucional como garante si cumple con todas las características siguientes:

El texto constitucional incluye:

- 1) El número de los jueces integrantes de las cortes supremas.
- 2) Mecanismos dificultosos de destitución (por ejemplo, juicios políticos).
- 3) Mecanismos mixtos de nombramiento (por ejemplo, propuesta del Poder Ejecutivo y nombramiento del Senado).
- 4) Más de siete años de tenencia.

Medianamente garante: si la Constitución incluye referencias a la independencia judicial, pero las mismas son generales y no incluyen “candados” como los anteriores. Por ejemplo, la Constitución argentina establece que el Poder Judicial no podrá ser ejercido por los otros poderes, pero no incluye un artículo que fije el número de miembros de la Corte Suprema.

Un texto se clasificará como medianamente garante si cumple entre dos y tres de las condiciones siguientes:

- 5) El número de los jueces integrantes de las cortes supremas.
- 6) Mecanismos dificultosos de destitución (por ejemplo, juicios políticos).
- 7) Mecanismos mixtos de nombramiento (por ejemplo, propuesta del Poder Ejecutivo y nombramiento del Senado).
- 8) Más de siete años de tenencia.

No garante: cuando en el texto constitucional no hay referencias a la independencia judicial o estas realmente son muy generales y pueden ser interpretadas de manera diversa.

Se clasificará como no garante si sólo cumple 1 o ninguna de las características siguientes:

- 9) El número de los jueces integrantes de las cortes supremas.
- 10) Mecanismos dificultosos de destitución (por ejemplo, juicios políticos).
- 11) Mecanismos mixtos de nombramiento (por ejemplo, propuesta del poder ejecutivo y nombramiento del senado).
- 12) Más de siete años de tenencia.

Fuente de información: texto constitucional

2.1 Percepción

¿Considera que las garantías de independencia judicial contempladas en el texto constitucional son efectivas para lograr independencia judicial en la práctica?

Efectivas
Medianamente efectivas
No efectivas

Fuente: entrevista a abogados del foro.

¿Por qué?

3. Leyes reglamentarias: busca analizar si las leyes reglamentarias refuerzan y profundizan las disposiciones constitucionales o si, por el contrario, abren espacios de interferencia para los otros poderes. Esto es, se busca analizar si las leyes reglamentarias:

- a) Amplían las características reseñadas.
- b) Mantienen las características reseñadas.
- c) Restringen las características reseñadas.

Fuente de información: texto de las leyes reglamentarias.

3.1. Percepción

¿Considera que las garantías de independencia judicial contempladas en las leyes reglamentarias del ejercicio del poder judicial son efectivas para lograr independencia judicial en la práctica?

Efectivas
Medianamente efectivas
No efectivas

¿Por qué?

4. Compatibilidad con el derecho internacional: busca analizar si las leyes reglamentarias y el texto constitucional son compatibles con las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en términos de independencia judicial.

Se lo clasificará como:

- d) *Compatible:* si el diseño constitucional y legal respeta todas las garantías judiciales establecidas en la Convención y el Pacto.
- e) *Medianamente compatible:* si el diseño constitucional y legal sólo respeta algunas de las garantías judiciales establecidas en la Convención y el Pacto (con que no cumpla 1, puede clasificarse como medianamente compatible).
- f) *No compatible:* si el diseño constitucional y legal sólo contempla 1 o ninguna de las garantías judiciales establecidas en la Convención y el Pacto.

Fuente de información: comparación del marco constitucional y legal con la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. Independencia de facto: busca medir no sólo las reglas que garantizan el aislamiento judicial, sino también la percepción de los actores relevantes sobre el funcionamiento del mismo.

Preguntas a formular a abogados del foro con más de 10 años de experiencia en litigio:

5.1. Considerando que se entiende por independencia judicial la ausencia de interferencias internas o externas

sobre las decisiones de los jueces, ¿cómo caracterizaría al Poder Judicial respecto del poder político?

	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Gobiernos subnacionales
Independiente			
Medianamente independiente			
Dependiente			

¿Por qué?

5.2. Considerando que se entiende por independencia judicial la ausencia de interferencias internas o externas sobre las decisiones de los jueces, ¿cómo caracterizaría

al Poder Judicial respecto de otros poderes (económicos, ejército, partidos políticos, medios de comunicación?)

	Poder económico	Ejército	Crimen organizado	Partidos políticos	Movimientos sociales	Medios de comunicación
Independiente						
Medianamente independiente						
Dependiente						

¿Por qué?

2. PROCESO DE SELECCIÓN DE MAGISTRADOS Y JUECES

6. Certidumbre en el proceso de selección: busca medir la claridad en la definición del proceso de selección de jueces de primera y segunda instancia, de manera tal de identificar si efectivamente todos los jueces son elegidos bajo el mismo procedimiento.

La información contenida en los documentos se clasificará de la manera siguiente:

- a) *Claramente definido:* cuando el texto constitucional o las leyes reglamentarias o reglamentos establecen las diferentes etapas que contempla el procedimiento de selección. Por ejemplo, en pri-

mer lugar se realizará una convocatoria abierta que se publicará en un periódico de circulación nacional, posteriormente se recibirán las solicitudes, las que cumplan con los requisitos rendirán un examen escrito, las que aprueben rendirán un examen oral, etc.

- b) *Difusamente definido:* cuando el texto constitucional o las leyes reglamentarias establezcan que la selección se realizará mediante un examen, pero no se establezcan las diferentes etapas del procedimiento o bien no se establezca el procedimiento de selección.

Fuente de información: texto constitucional y leyes reglamentarias y reglamentos

6.1. Estabilidad normativa en el proceso de selección: busca medir el grado de dificultad para modificar las normas en que se establecen los procesos de selección de los jueces de primera y segunda instancia.

El procedimiento de selección está establecido en:

El texto constitucional

Las leyes

Sólo reglamentos

Fuente de información: texto constitucional y leyes reglamentarias y reglamentos

7. Certidumbre en el proceso de selección de los miembros de los máximos tribunales: busca medir la claridad en la definición del proceso de selección de los miembros de los máximos tribunales.

- a) *Claramente definido:* cuando el texto constitucional o las leyes reglamentarias o reglamentos establecen las diferentes etapas que contempla el procedimiento de selección.
- b) *Difusamente definido:* cuando el texto constitucional o las leyes reglamentarias establezcan quién los designará, pero no establezcan las diferentes etapas del procedimiento.

7.1. Estabilidad normativa en el proceso de selección: busca medir el grado de dificultad para modificar las normas en que se establecen los procesos de selección.

El procedimiento de selección está establecido en:

El texto constitucional

Las leyes

Sólo reglamentos

Fuente de información: texto constitucional y leyes reglamentarias y reglamentos

8. Criterios de selección: busca identificar los criterios establecidos en el texto constitucional, leyes o reglamentos con los que se designa a los jueces de primera y segunda instancia.

- a) *Según méritos más integridad:* el texto constitucional o las leyes reglamentarias establecen, como base para la selección de jueces y magistrados, su desempeño en procesos de examinación o antecedentes, más la evaluación de su integridad personal a través de audiencias, etc. (Es importante tomar en cuenta otros criterios además de la edad y la profesión.)

b) *Según méritos:* el texto constitucional o las leyes reglamentarias establecen, como base para la selección de jueces y magistrados, su desempeño en procesos de examinación o antecedentes (Es importante tomar en cuenta otros criterios además de la edad y la profesión.)

c) *Ausencia de criterios:* el texto constitucional o las leyes reglamentarias no establecen criterios de selección (Si hubiera criterios de edad o profesión, se consideran como ausencia de criterios en la medida en que son formales y no dan cuenta de las capacidades de los jueces en sí.)

8.1. Nivel de especificidad de los criterios: busca analizar el grado de precisión de los criterios para seleccionar a jueces de primera y segunda instancia

Claramente definido: cuando el texto constitucional o las leyes reglamentarias o reglamentos establecen con precisión criterios de selección que orientan sobre el perfil de juez que se busca. Por ejemplo, años en la profesión, calificación académica, ausencia de juicios, candados para ejercer cargos políticos, etc.

Difusamente definido: cuando el texto constitucional o las leyes reglamentarias establezcan que la selección tomará en cuenta criterios de idoneidad profesional, pero enunciados de manera general y confusa.

Fuente de información: texto constitucional y leyes reglamentarias y reglamentos

8.2. Control del procedimiento de selección: busca precisar las características del organismo que realiza el proceso de selección de los jueces de primera y segunda instancia:

Organismo mixto: cuando la designación se realiza por un organismo que reúne a representantes del poder judicial, del gobierno, del parlamento y/o la sociedad civil (El ejemplo más claro es el consejo de la judicatura o equivalente.)

Organismo político o judicial exclusivamente: analiza si la selección se realiza por el poder judicial en exclusiva o por el poder político (ejecutivo o legislativo) en exclusiva.

Fuente de información: documentos legales

8.3. ¿Existen mecanismos efectivos de control de las organizaciones de la sociedad u otras del proceso de designación de jueces de primera y segunda instancia?

Si

No

b.1. En caso de que existan, ¿son efectivos?

Efectivos

Medianamente efectivos

No efectivos

9. Criterios de selección para miembros de los máximos tribunales: busca identificar los criterios establecidos en el texto constitucional, leyes o reglamentos con los que se designa a miembros de los máximos tribunales.

- a) *Según méritos más integridad:* el texto constitucional o las leyes reglamentarias establecen, como base para la selección de los miembros de los máximos tribunales, su trayectoria académica más la evaluación de su integridad personal a través de audiencias etc. (Es importante tomar en cuenta otros criterios, además de la edad y la profesión.)
- b) *Según méritos:* el texto constitucional o las leyes reglamentarias establecen, como base para la selección de los miembros de los máximos tribunales, su trayectoria académica (Es importante tomar en cuenta otros criterios, además de la edad y la profesión.)
- c) *Ausencia de criterios:* el texto constitucional o las leyes reglamentarias no establecen criterios de selección (Si hubiera criterios de edad o profesión, se consideran como ausencia de criterios en la medida en que son formales y no dan cuenta de las capacidades de los jueces en sí.)

Fuente de información: texto constitucional y leyes reglamentarias

9.1. Nivel de especificidad de los criterios: busca analizar el grado de precisión de los criterios para seleccionar a los miembros de los máximos tribunales.

Claramente definido: cuando el texto constitucional, las leyes reglamentarias o reglamentos establecen con precisión criterios de selección que orientan sobre el perfil de juez que se busca. Por ejemplo, años en la profesión, calificación académica, ausencia de juicios, candados para ejercer cargos políticos, etc.

Difusamente definido: cuando el texto constitucional o las leyes reglamentarias establezcan que la selección tomará en cuenta criterios de idoneidad profesional, pero enunciados de manera general y confusa.

Fuente de información: texto constitucional y leyes reglamentarias y reglamentos

9.2. Control del procedimiento de selección: busca medir las características del organismo que realiza el proceso de selección de los jueces del máximo tribunal:

Organismo mixto: cuando la designación se realiza por un organismo que reúne a representantes del poder judicial, del gobierno, del parlamento y/o la sociedad civil (El ejemplo más claro es el consejo de la judicatura o equivalentes.)

Organismo político o judicial exclusivamente: analiza si la selección se realiza por el poder judicial en exclusiva o por el poder político (ejecutivo o legislativo) en exclusiva.

Fuente de información: documentos legales

9.3 ¿Existen mecanismos efectivos de control de las organizaciones de la sociedad u otras sobre el proceso de designación de jueces de los máximos tribunales?

Si

No

En caso de que existan, ¿son efectivos?

Efectivos

Medianamente efectivos

No efectivos

Fuente de información: entrevista a abogados del foro

10. Efectividad del proceso de selección:

a) *Selección de jueces:* ¿el proceso de selección de jueces y magistrados ayuda a seleccionar a los profesionales más idóneos e íntegros para el cargo?

Siempre (efectivo)

A veces (medianamente efectivo)

Nunca (no efectivo)

¿Por qué?

Fuente: abogados del foro

10.1. Selección de miembros de la corte suprema o equivalente: ¿El procedimiento de selección de los

miembros de los máximos tribunales ayuda a seleccionar a los profesionales más idóneos e íntegros para el cargo?

Siempre (efectivo)

A veces (medianamente efectivo)

Nunca (no efectivo)

¿Por qué?

Fuente: abogados del foro

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

11. Existencia de mecanismos de control jurisdiccional de constitucionalidad: busca identificar si el ordenamiento legal contempla la existencia de mecanismos de control jurisdiccional de constitucionalidad.

Existen (cuando se prevé alguno, no importa su tipo).

No existen (cuando no se prevé ningún tipo).

12. Tipo de control de constitucionalidad: busca analizar las formas que adquiere el control de constitucionalidad en cada país. La información podrá clasificarse de la siguiente manera:

Mixto: combina mecanismos concentrados y generales con difusos y particulares.

Control de constitucionalidad concentrado y general: cuando sólo la corte suprema o equivalente puede declarar inconstitucional un acto de autoridad con efectos generales.

Control de constitucionalidad difuso y particular: cuando cualquier juez puede declarar inconstitucional un acto de autoridad para el caso particular.

Fuente de información: texto constitucional y textos legales

13. Efectividad del control de constitucionalidad: busca medir si los tribunales ejercen sus facultades de control de constitucionalidad.

¿Considera que los mecanismos de control de constitucionalidad son utilizados de manera adecuada para el control de los actos de autoridad?

Siempre (efectivo)

Casi siempre (medianamente efectivo)

Nunca (no efectivo)

¿Por qué?

Fuente: entrevistas a abogados.

PRESUPUESTO

14. Presupuesto del Poder Judicial: busca medir el presupuesto asignado al Poder Judicial como % del PIB de 2005 a 2012.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% PIB								

15. Proporción de presupuesto de cooperación internacional sobre presupuesto total del Poder Judicial de 2005 a 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% Presupuesto PJ								

16. Autonomía presupuestaria: busca identificar si existe alguna disposición legal o constitucional que garantice un porcentaje fijo de presupuesto para el poder judicial.

Autónomo: cuando existe una disposición legal o constitucional que establece un porcentaje de presupuesto fijo al poder judicial que no puede ser disminuido.

No autónomo: cuando no existe una disposición de este tipo.

Fuente de información: texto constitucional, documentos legales y ley de presupuesto del país.

16.1. Mecanismos de control previo de ejercicio de presupuesto de los poderes del Estado y del poder judicial: busca medir si la autonomía presupuestaria es efectiva, a través de la identificación de mecanismos de control excesivos que impiden la ejecución oportuna del presupuesto asignado por el Congreso al poder judicial.

No existen mecanismos de control previo sobre el ejercicio del presupuesto del poder judicial: cuando no estén contemplados este tipo de mecanismos.

Existen mecanismos de control previo sobre el ejercicio del presupuesto del poder judicial: cuando se prevea que la contraloría o alguna dependencia similar debe autorizar ex ante toda erogación realizada por el Poder Judicial.

Fuente de información: texto constitucional, documentos legales y ley de contraloría o equivalente

IMPARCIALIDAD EN EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE CASOS

17. Existencia de un sistema de asignación de casos a jueces de primera y segunda instancia: busca medir si existe un procedimiento imparcial para asignar los casos a los jueces de primera y segunda instancia. Por ejemplo, turnos, sorteo, etc. Probablemente, siempre existe una modalidad de asignación; lo que se pretende observar es si esta garantiza imparcialidad.

Existe: cuando los documentos legales y reglamentos y/o las prácticas establecen las pautas para el funcionamiento de un sistema de asignación imparcial.

No existe: cuando los documentos legales y reglamentos y/o las prácticas no contemplan este tipo de pautas.

Fuente de información: documentos legales, entrevistas

17.1. Existencia de un sistema de asignación de casos a jueces de los máximos tribunales: busca medir si existe un procedimiento imparcial para asignar los casos a los jueces y magistrados. Por ejemplo, turnos, sorteo, etc. NB: Probablemente siempre existe una modalidad de asignación; lo que se pretende observar es si ésta garantiza imparcialidad.

Existe: cuando los documentos legales y reglamentos y/o las prácticas establecen las pautas para el funcionamiento de un sistema de asignación imparcial.

No existe: cuando los documentos legales y reglamentos y/o las prácticas no contemplan este tipo de pautas.

Fuente de información: documentos legales, entrevistas.

18. Nivel de imparcialidad en la asignación de casos para jueces de primera y segunda instancia: busca identificar si el funcionamiento de los sistemas de asignación de casos para jueces y magistrados es imparcial.

¿Considera que la implementación de los sistemas de asignación de casos garantiza imparcialidad en su distribución?

Siempre (imparcial)

A veces (medianamente imparcial)

Nunca (parcial)

Fuente de información: entrevistas

18.1. Nivel de imparcialidad en la asignación de casos para magistrados de los máximos tribunales: busca identificar si el funcionamiento de los sistemas de asignación de casos entre los jueces de los máximos tribunales es imparcial.

¿Considera que la implementación de los sistemas de asignación de casos al interior de la Suprema Corte garantiza imparcialidad en su distribución?

Siempre (imparcial)

A veces (medianamente imparcial)

Nunca (parcial)

Fuente de información: entrevistas

1.2. Independencia personal

Interferencia Interna

19. Existencia de mecanismos de denuncia de interferencia interna: busca analizar si los jueces y/o magistrados cuentan con instancias institucionales confiables, en las que puedan realizar denuncias sobre interferencias internas que comprometan sus decisiones (Fundamentalmente nos referimos a presiones de superiores jerárquicos sobre los jueces para que decidan en un sentido determinado.)

Existen: da cuenta de la existencia de mecanismos legales o reglamentarios que permitan a los jueces o magistrados realizar denuncias de interferencia interna que les brinden garantías de imparcialidad (Esto es, que sean confiables; por ejemplo, que las denuncias sean anónimas, que la elección de los miembros la realicen los pares, que esté a cargo de organizaciones de magistrados, etc.)

No existen: no se contemplan reglamentariamente y legalmente instancias de este tipo.

Fuentes de información: documentos legales o reglamentos.

19.1. Efectividad de los mecanismos de denuncia de la interferencia interna: busca identificar si los mecanismos de denuncia previstos funcionan adecuadamente.

¿Los mecanismos de denuncia de la interferencia interna funcionan de manera tal que un juez tenga la confianza suficiente para utilizarlos?

Siempre (efectivos)

A veces (medianamente efectivos)

Nunca (no efectivos)

¿Por qué?

Fuente de información: entrevista a jueces

2.2. Interferencia externa

20. Marco legal de protección de los jueces de la interferencia externa relativa al sector público (gobierno): busca identificar si existen leyes o reglamentos que limiten la interferencia del sector público sobre las decisiones judiciales (por ejemplo, la prohibición de que celebren audiencias sin la participación de las otras partes, etc.).

Claro: si hay leyes o reglamentos que contemplen disposiciones de este tipo.

Difuso: si no hay leyes o reglamentos que contemplen este tipo de disposiciones.

20.1. Marco legal de protección de los jueces de la interferencia externa relativa al sector privado: busca identificar si existen leyes o reglamentos que limiten la interferencia del sector privado sobre las decisiones judiciales (por ejemplo, la prohibición de que se reciban regalos o favores, etc.).

Claro: si hay leyes o reglamentos que contemplen disposiciones de este tipo.

Difuso: si no hay leyes o reglamentos que contemplen este tipo de disposiciones.

21. Percepción de la interferencia externa pública: busca identificar cómo consideran actores relevantes, conocedores del funcionamiento del poder judicial, el blindaje de los jueces respecto de la interferencia del gobierno.

¿Con qué frecuencia los jueces deciden de acuerdo con las pautas que les marca el gobierno en casos de interés de este último?

Nunca (no interferencia)

A veces (mediana interferencia)

Siempre (gran interferencia)

Fuente de información: entrevistas a abogados del foro

21.1. Percepción de la interferencia externa privada: busca identificar cómo consideran actores relevantes, conocedores del funcionamiento del poder judicial, el blindaje de los jueces respecto de la interferencia de actores privados poderosos (por ejemplo, grandes empresas).

¿Con qué frecuencia los jueces deciden de acuerdo con las pautas que les marcan actores privados en casos de interés de estos últimos?

Nunca (no interferencia)

A veces (mediana interferencia)

Siempre (gran interferencia)

Fuente de información: entrevista a abogados del foro.

22. Reglas sobre conflicto de interés: busca identificar la claridad del marco jurídico que establece pautas sobre la resolución de conflictos de intereses (por ejemplo, en qué casos un juez debe excusarse, etc.).

Claras: cuando los textos legales o reglamentos establecen procedimientos precisos sobre la forma de actuar en caso de conflictos de intereses.

Difusas: cuando los textos legales o reglamentos establecen procedimientos generales sobre la forma de actuar en caso de conflicto de intereses.

22.1. Efectividad de las reglas de conflicto de intereses: busca medir la percepción de los usuarios del Poder Judicial sobre el funcionamiento de estas reglas.

¿Los jueces se excusan en los casos en que deberían hacerlo de acuerdo con las disposiciones vigentes?

Siempre (efectivas)

A veces (medianamente efectivas)

Nunca (no efectivas)

Fuente de información: entrevistas a abogados

2.3. Estabilidad en el cargo

23. Tenencia: busca medir el tiempo de tenencia a partir del supuesto de que una tenencia más larga aumenta los niveles de independencia personal de un juez.

Vitalicia: cuando la designación es de por vida.

Larga: siete años o más.

Corta: menos de siete años.

Fuente de información: documentos legales y reglamentarios

23.1. Propensión a la arbitrariedad en el proceso de remoción: busca medir la propensión a la arbitrariedad en los procesos de remoción. Se parte de la base que a mayor cantidad de instancias externas al poder judicial intervinientes en el proceso, más dificultosa será la destitución.

No propenso a la arbitrariedad: cuando el procedimiento requiere de mayorías políticas calificadas o la aprobación de dos cámaras en el congreso (por ejemplo, juicios políticos).

Medianamente propenso a la arbitrariedad: cuando el procedimiento no requiere de mayorías calificadas, pero contempla la aprobación de más de una instancia.

Arbitrario: cuando sólo es una instancia interna la que puede destituir al juez.

Fuente de información: texto constitucional, textos legales y reglamentarios

2.4. Salarios

24. Nivel de salarios: busca comparar el nivel salarial de un juez de primera instancia con el de un abogado equivalente en el mercado.

El salario de un juez, respecto de sus colegas abogados que se desempeñan en el sector privado, es:

Más que el de un profesional equivalente en el mercado

Igual que el de un profesional equivalente en el mercado

Menos que el de un profesional equivalente en el mercado

Fuente de información: entrevistas

Capacitación

25. Tipo de capacitación que predomina: busca analizar el tipo de capacitación de jueces, magistrados y funcionarios que promueve el poder judicial.

Mixta: cuando la capacitación que predomina es una combinación entre las becas a jueces, magistrados y funcionarios para realizar actualización en instituciones académicas externas al poder judicial y capacitación organizada por el propio poder judicial a través de sus áreas académicas específicas.

Interna: cuando la capacitación predominante es la organizada por el propio poder judicial a través de sus áreas académicas específicas.

No hay: no se identifican programas de capacitación destinados a los miembros del poder judicial.

Fuente de información: página web, entrevista

Evaluación de desempeño

26. Existencia de reglamentación sobre evaluación de desempeño: busca identificar si existe algún tipo de normativa relativa al tema.

Existe: cuando se observa alguna norma que regule este tipo de evaluación.

No existe: cuando no hay normativa al respecto.

Fuente de información: texto legal, reglamento u otro tipo de normativa interna

27. Institución que realiza la evaluación de desempeño: busca caracterizar a la institución que realiza la tarea de evaluar, en el supuesto de que un organismo mixto (como los consejos de la judicatura) serán más objetivos en la tarea.

Organismo mixto: cuando la evaluación de desempeño esté a cargo de un organismo que incluya representación del poder judicial, además de los otros poderes del Estado y/o la sociedad civil.

Poder judicial: cuando la evaluación está a cargo de una dependencia interna del poder judicial.

Externa: cuando la realiza un organismo externo al poder judicial, por ejemplo, una comisión del Congreso.

Fuente de información: documentos legales

27.1. Percepción de la evaluación de desempeño

¿Usted considera que el organismo que realiza la evaluación de desempeño es confiable en la realización de su tarea?

Siempre

A veces

Nunca

Fuente: entrevista a jueces

28. Claridad en los procedimientos de evaluación: busca medir si la evaluación se realiza a partir de criterios generales y precisos.

Claros: cuando la normativa establece cuáles son los criterios que se tomarán en cuenta en la evaluación de desempeño y los enumera.

Difusos: cuando la normativa no establece o establece de manera general las líneas de la evaluación de desempeño.

Fuente de información: documentos jurídicos de diferentes niveles (incluyendo normas internas de funcionamiento)

28.1. Percepción sobre los criterios de evaluación de desempeño

¿Usted considera que los criterios de evaluación de desempeño son adecuados?

Siempre
A veces
Nunca

Fuente de información: entrevista a jueces

29. Procedimiento de apelación de la evaluación de desempeño: busca medir la posibilidad de que un juez descontento con su evaluación pueda apelar el resultado.

Existe: cuando la normativa contempla un procedimiento de apelación o equivalente.

No existe: cuando la normativa no contempla un procedimiento de apelación o equivalente.

Fuente de información: documentos jurídicos de diferentes niveles (incluyendo normas internas de funcionamiento)

29.1. Percepción de la apelación de la evaluación de desempeño

¿Usted considera que el procedimiento de apelación de la evaluación de desempeño es confiable?

Siempre
A veces
Nunca

Fuente de información: entrevista a jueces

Traslados

30. Regulación de los traslados: busca medir la flexibilidad de la regulación de los traslados de los jueces y magistrados.

Regulación legal: la forma en que se realizarán los traslados de los jueces están estipulados en las leyes.

Regulación reglamentaria: los traslados de los jueces están estipulados en un reglamento interno.

No regulación: no hay norma jurídica que regule el traslado de los jueces.

Fuente de información: documentos jurídicos de diferentes niveles (incluyendo normas internas de funcionamiento)

31. Uso arbitrario de los traslados: busca identificar si los traslados de los jueces son utilizadas como un mecanismo de presión o disciplinamiento.

¿Considera que los traslados de los jueces se utilizan como un mecanismo de presión?

Si (uso arbitrario)
No (uso no arbitrario)

Fuente de información: entrevista de jueces

32. Apelación de los traslados: busca medir la posibilidad de que un juez que ha sido trasladado en contra de su voluntad pueda apelar la decisión.

Existe: cuando la normativa contempla un procedimiento de apelación o equivalente.

No existe: cuando la normativa no contempla un procedimiento de apelación o equivalente.

Fuente de información: documentos jurídicos de diferentes niveles (incluyendo normas internas de funcionamiento)

Procedimiento disciplinario

33. Regulación del procedimiento disciplinario: busca medir la flexibilidad de la regulación del procedimiento disciplinario aplicado a los jueces y magistrados.

Regulación legal: la forma en que se aplicarán medidas disciplinarias a los jueces y magistrados está estipulada en las leyes.

Regulación reglamentaria: la forma en que se aplicarán medidas disciplinarias a los jueces y magistrados está estipulada en un reglamento interno.

No regulación: no hay norma jurídica que regule el procedimiento disciplinario.

Fuente de información: documentos jurídicos de diferentes niveles (incluyendo normas internas de funcionamiento)

34. Precisión de las sanciones: busca medir el grado de precisión con el que están establecidas las sanciones aplicables a jueces y magistrados, entendido como la especificación de las acciones a las que corresponde sanción.

Precisas: las acciones sancionables y las sanciones que les corresponden están establecidas en las leyes.

Medianamente precisas: las acciones sancionables están establecidas en las leyes, pero no están acompañadas de las sanciones correspondientes.

Imprecisas: no hay acciones ni sanciones establecidas de manera precisa en las leyes.

Fuente de información: documentos jurídicos de diferentes niveles (incluyendo normas internas de funcionamiento)

35. Uso arbitrario del procedimiento disciplinario: busca identificar si la aplicación de medidas disciplinarias a los jueces y magistrados son utilizadas como un mecanismo de presión.

¿Considera que las sanciones de los jueces se utilizan como un mecanismo de presión?

Si (uso arbitrario)

No (uso no arbitrario)

Fuente: entrevista a jueces

2.9 Inmunidad

36. Existencia de regulaciones de inmunidad judicial: busca identificar si existen mecanismos legales de resguardo de la autonomía de la actividad judicial.

Existen: cuando hay procedimientos legales o administrativos que eximen a los jueces de acción penal o civil en el desempeño de su función.

No existen: cuando no hay procedimientos legales o administrativos que establezcan la inmunidad de los jueces en el desempeño de su función.

Fuentes: documentos oficiales de diferentes niveles, incluyendo reglamentos

37. Tipo de inmunidad: busca identificar si la inmunidad judicial es estricta y claramente delimitada.

Limitada: cuando las normas legales establecen de manera precisa las situaciones y actos que en el ejercicio de la función judicial cuentan con inmunidad.

Amplia: cuando las normas legales no establecen de manera precisa las situaciones y actos en que en el ejercicio de la función judicial cuentan con inmunidad.

Fuentes: documentos oficiales de diferentes niveles, incluyendo reglamentos

38. Responsabilidad civil de los jueces: busca medir la precisión de los mecanismos para realizar un procedimiento de responsabilidad civil a un juez.

Establecida de manera estricta: el ordenamiento jurídico establece de manera precisa las condiciones en las cuales un juez puede ser procesado por responsabilidad civil por su actuación.

No establecida de manera estricta: el ordenamiento jurídico no establece de manera precisa las condiciones en las cuales un juez puede ser procesado por responsabilidad civil por su actuación.

Fuentes de información: documentos oficiales de diferentes niveles, incluyendo reglamentos

39. Responsabilidad penal: busca medir la precisión de los mecanismos para realizar un procedimiento de responsabilidad penal a un juez.

Establecida de manera estricta: el ordenamiento jurídico establece de manera precisa las condiciones en las cuales un juez puede ser procesado penalmente por su actuación.

No establecida de manera estricta: el ordenamiento jurídico no establece de manera precisa las condiciones en las cuales un juez puede ser procesado penalmente por su actuación.

Fuentes de información: documentos oficiales de diferentes niveles, incluyendo reglamentos

2.10. Libertad de expresión de los jueces

40. Reglas sobre libertad de expresión de los jueces: busca caracterizar si el marco normativo de la función judicial es limitativo respecto de la libertad de expresión de los jueces.

No existencia: no existen reglas jurídicas que establezcan limitaciones a la libertad de expresión de los jueces.

Existencia: existen reglas jurídicas que establecen limitaciones a la libertad de expresión de los jueces.

Fuentes de información: documentos oficiales de diferentes niveles, incluyendo reglamentos.

41. Censura a jueces: busca medir si en el desempeño de la función judicial los jueces son censurados.

En su experiencia, los jueces de su país:

No son censurados por sus superiores jerárquicos o pares

Son censurados

Fuente: entrevista a informantes jueces

2.11. Libertad de asociación de los jueces

42. Existencia de asociaciones de jueces: busca medir la existencia de asociaciones de jueces y magistrados.

En su país, ¿existen asociaciones de jueces y/o magistrados?

Existen

No existen

Fuente: entrevista a abogados

43. Independencia de las asociaciones de jueces: busca medir el nivel de independencia de las asociaciones de jueces de la jerarquía judicial y del gobierno.

En su país, las asociaciones de jueces existentes pueden caracterizarse como:

Independientes de la jerarquía judicial y del gobierno

Dependientes de la jerarquía judicial y del gobierno

Fuente: entrevista a abogados

3. Transparencia

3.1 Información sobre el funcionamiento del sistema: mide de manera agregada el acceso del público a la información sobre el funcionamiento del sistema judicial.

3.1.1. Información sobre carrera judicial: mide el nivel de acceso público a la información relacionada con los criterios de selección y acceso, así como a los resultados de estos procesos de ingreso al poder judicial. Por ejemplo, criterios de evaluación para ingreso al poder judicial como juez o secretario letrado.

44. Acceso a los criterios de selección: mide la accesibilidad de la información relativa a los criterios de evaluación para el acceso al Poder Judicial en los exámenes realizados en los últimos 3 años.

Accesibles: los criterios de selección de los procesos de reclutamiento de personal jurisdiccional están disponibles públicamente a través del sitio web oficial.

Medianamente accesibles: los criterios de selección son públicos, pero no están accesibles en la página web oficial.

No accesibles: los criterios de selección de los procesos de reclutamiento de personal jurisdiccional no son públicos

(no están disponibles públicamente a través del sitio web oficial ni están en documentos públicos).

Fuente: Sitio web oficial y documentos oficiales

45. Acceso a los resultados de los procesos de selección: mide la accesibilidad de la información relativa a los resultados de los procesos de selección de personal para el desempeño de funciones jurisdiccionales en los últimos tres años.

Accesibles: los resultados de los procesos de reclutamiento de personal jurisdiccional en los últimos tres años están disponibles públicamente, a través del sitio web oficial o medios de comunicación de difusión masiva.

Medianamente accesibles: los resultados de los procesos de reclutamiento de personal jurisdiccional en los últimos tres años son públicos, pero no están accesibles en la página web oficial o medios de comunicación de difusión masiva.

No accesibles: los resultados de los procesos de reclutamiento de personal jurisdiccional en los últimos tres años no son públicos.

Fuente: Sitio web oficial y documentos oficiales

3.1.2. Información sobre el proceso disciplinario: mide el nivel de acceso público a la información relacionada con los criterios disciplinarios y con los resultados de los procesos disciplinarios aplicados a jueces y magistrados.

46. Acceso público a criterios disciplinarios: mide la accesibilidad de la información relativa a los criterios de disciplinarios que rigen para los jueces y magistrados en los últimos tres años.

Accesibles: los criterios disciplinarios aplicados a los jueces y magistrados están disponibles públicamente a través del sitio web oficial.

Medianamente accesibles: los criterios disciplinarios aplicados a jueces y magistrados son públicos, pero no están accesibles en la página web oficial.

No accesibles: los criterios disciplinarios aplicados a los jueces y magistrados no son públicos (no están disponibles públicamente a través del sitio web oficial ni están en documentos públicos).

Fuente: Sitio web oficial y documentos oficiales

47. Acceso público a los resultados de los procedimientos disciplinarios: mide la accesibilidad de la información relativa a los resultados de procesos disciplinarios

aplicados a jueces y magistrados (incluye argumentación del resultado) en los últimos tres años.

Accesibles: los resultados de los procesos de disciplinarios a jueces y magistrados aplicados en los últimos tres años están disponibles públicamente, a través del sitio web oficial o medios de comunicación de difusión masiva.

Medianamente accesibles: los resultados de los procesos de disciplinarios a jueces y magistrados aplicados en los últimos tres años son públicos, pero no están disponibles públicamente a través del sitio web oficial o medios de comunicación de difusión masiva.

No accesibles: los resultados de los procesos disciplinarios a jueces y magistrados aplicados en los últimos tres años no son públicos (no están en la página web ni son públicos).

Fuente: Sitio web oficial y documentos oficiales

3.1.3. Información sobre la declaración de bienes de magistrados y jueces de primera y segunda instancia: mide la accesibilidad pública a las declaraciones de bienes presentadas anualmente por los jueces en los últimos tres años.

48. Accesibles: las declaraciones de bienes de los últimos tres años de los magistrados, jueces y magistrados están disponibles públicamente, a través del sitio web oficial o se pueden solicitar por vía de acceso a la información.

No accesibles: las declaraciones de bienes de los últimos tres años de los magistrados, jueces y magistrados no son públicas (no están disponibles públicamente a través del sitio web oficial ni se puede acceder a esta documentación por otras vías).

Fuente: Sitio web oficial y documentos oficiales

3.1.4. Información sobre las decisiones judiciales por parte de la comunidad legal

49. Acceso a las decisiones judiciales: mide la facilidad de acceso a los fallos de la corte suprema, los tribunales de apelación y los jueces.

Accesibles: los fallos de la corte suprema, de los tribunales de apelación y de los jueces están disponibles en la página web del poder judicial.

Medianamente accesibles: los fallos de la corte suprema y/o de los tribunales de apelación y/o de los jueces no están disponibles en la página web del poder judicial, pero son públicos.

No accesibles: los fallos de la corte suprema y/o de los tribunales de apelación y/o de los jueces no son públicos (no están disponibles en la página web del poder judicial ni se puede acceder por otra vía).

Fuente: Sitio web oficial y documentos oficiales.

50. Facilidad de búsqueda de las decisiones judiciales: mide la existencia de criterios de búsqueda que faciliten el acceso a los textos de los fallos por tema.

Fácilmente ubicables: cuando existen criterios de búsqueda y clasificación que permiten clasificar a los fallos por tema.

Medianamente ubicables: cuando existen criterios de búsqueda y clasificación deficientes o sistemas complicados que dificultan el acceso a los fallos por tema.

Difícilmente ubicables: no existen criterios de búsqueda y clasificación que permitan acceder a los fallos por tema.

Fuentes de información: Sitio web oficial y documentos oficiales.

3.1.5. Sitio oficial del poder judicial: mide el nivel de información y actualización que contiene el sitio web oficial del poder judicial, sobre: directorio completo de funcionarios (teléfonos, e-mail), currículo de funcionarios, decisiones relevantes, presupuesto y gasto, casos relevantes, eventos importantes, información sobre organización y atribuciones del poder judicial, declaraciones de bienes de jueces y funcionarios, planilla de funcionarios por función.

51. Completa: cuando el público puede encontrar en el sitio oficial: todas las decisiones judiciales, directorio completo, currículo de funcionarios, decisiones relevantes, presupuesto desagregado, casos relevantes, eventos importantes actualizados, planilla de funcionarios en el último mes.

Medianamente completa: cuando contiene la mayor parte de esta información, pero faltan dos o más de los rubros considerados, o la información publicada es deficiente o fue actualizada hace más de un mes.

Incompleta: no se cuenta con información de la mitad más 1 de los rubros considerados o hace más de dos meses que no se actualiza.

Fuentes de información: Sitio web oficial.

3.1.6. Comunicación con el público: busca evaluar si, a criterio de la comunidad legal, el poder judicial cuenta con una estrategia de comunicación social.

52. En su opinión, ¿el poder judicial tiene una estrategia de comunicación social adecuada? Debe entenderse como estrategia adecuada aquella que tiene como objetivo el acceso de los ciudadanos a la actividad judicial.

¿Por qué?

Fuente: entrevista a abogados

3.1.7. Nivel de información presupuestaria: busca medir el grado de publicidad del manejo de su presupuesto por parte del Poder Judicial.

53. Completa: el presupuesto desagregado por rubro y función y el nivel de ejecución de éste se halla disponible en la página web oficial del poder judicial.

Medianamente completa: la asignación y nivel de ejecución del presupuesto anual del poder judicial son públicos, pero no están disponibles en la página web oficial.

Incompleta: no se dispone públicamente de esta información (ni en sitio web ni por vía de acceso directo).

Fuente: página web, documentos oficiales

3.2. Control del poder judicial

Sistema de declaración de bienes del poder judicial: busca medir la existencia y grado de alcance del sistema de declaración de bienes de los funcionarios del poder judicial, así como su efectividad.

54. Sistema de declaración

Jueces y funcionarios de todos los niveles: cuando en todos los niveles jerárquicos del poder judicial existe la obligación de presentar una declaración de bienes anual.

Sólo un grupo de jueces y funcionarios: cuando la presentación de la declaración de bienes anual exige a algún grupo de jueces o funcionarios.

No hay sistema: cuando no existe la obligación de presentación de declaraciones anuales de bienes.

Fuente: leyes y reglamentos del poder judicial o de la función pública

55. Efectividad del sistema de declaración de bienes

¿Considera que el sistema de declaración de bienes cumple la función para la que fue diseñado?

Si

No

¿Por qué?

Fuente: entrevista a jueces

3.2.2. Auditorías: mide el tipo de auditorías que utiliza el poder judicial y el nivel de efectividad de las mismas.

56. Tipo de auditoría

Mixtas: cuando una dependencia externa y una interna al poder judicial realizan el proceso de auditoría del mismo.

Externas: cuando una dependencia externa al poder judicial, privada o pública, realiza el proceso de auditoría del mismo.

Interna: cuando una dependencia interna al poder judicial realiza el proceso de auditoría del mismo.

Fuente: documentos oficiales y reglamentos del poder judicial

57. Efectividad de las auditorías

¿Considera que el sistema de auditorías vigente es efectivo para el control del uso de los recursos del poder judicial?

Si

No

Fuente: entrevista a contralor o responsable administrativo

3.2.3. Certidumbre: busca medir en qué medida el poder judicial utiliza criterios similares para resolver casos similares.

58. ¿En su opinión los jueces utilizan los mismos criterios para resolver casos similares?

Siempre

Casi siempre

Nunca

Fuente: entrevista a abogados



1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703
info@dplf.org | www.dplf.org



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Open Society Foundations (OSF)