

**Manual para el  
fortalecimiento  
de la independencia  
y la transparencia del  
Poder Judicial en  
América Central**



# Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central



1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 510A  
Washington, D.C. 20036  
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703  
info@dplf.org | www.dplf.org

El presente documento ha sido elaborado por Abraham Siles Vallejos, consultor senior de DPLF y profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La coordinación general y supervisión del estudio estuvo a cargo de Mirte Postema, oficial de programa senior, Programa de independencia judicial, DPLF.

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Tinker, Inc.

© Fundación para el Debido Proceso  
Primera edición: septiembre de 2011

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>PARTE 1: MARCO TEÓRICO Y MARCO NORMATIVO</b> .....	3
<b>CAPÍTULO 1: EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO</b> .....	5
<b>El modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho</b> .....	5
<b>El papel de la judicatura en el Estado constitucional y democrático de Derecho</b> .....	8
Recuadro: Judicialización de la política .....	9
Recuadro: Derecho a la participación y a la consulta de los pueblos indígenas .....	12
Recuadro: Hacia la resolución de controversias sobre derechos económicos y sociales: la creación de tribunales ambientales en Latinoamérica .....	13
<b>CAPÍTULO 2: UBICACIÓN INSTITUCIONAL, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL</b> .....	15
<b>Relación entre judicatura e instituciones políticas</b> .....	15
<b>El Poder Judicial y el sistema de justicia</b> .....	16
<b>Organización y funcionamiento del Poder Judicial</b> .....	18
Función jurisdiccional .....	18
Recuadro: El valor transformador de la jurisdicción constitucional en Centroamérica....	19
Funciones de gobierno y administración .....	20
<b>CAPÍTULO 3: MARCO NORMATIVO DEL PODER JUDICIAL</b> .....	23
<b>CAPÍTULO 4: EL CONCEPTO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL</b> .....	27
<b>Contenido y alcance del concepto de independencia judicial</b> .....	27
<b>Clasificaciones de la independencia judicial</b> .....	28
<b>Situación actual de la independencia judicial en Centroamérica</b> .....	30
<b>CAPÍTULO 5: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA JUDICIAL</b> .....	33
<b>Contenido y alcance del concepto de transparencia judicial</b> .....	33
<b>Situación actual de la transparencia judicial en Centroamérica</b> .....	34

<b>PARTE 2: ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA Y TRANSPARENCIA JUDICIALES EN CENTROAMÉRICA</b> .....	37
<b><u>CAPÍTULO 6:</u> SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL</b> .....	39
<b>Contribución al impulso general de la reforma judicial</b> .....	39
Alianzas y pactos de amplio espectro .....	40
Recuadro: Alianzas y Pactos por la Justicia en Centroamérica .....	42
Incidencia para la implementación y desarrollo de medidas aprobadas .....	44
<b>Seguimiento y participación ciudadana en el proceso de selección y nombramiento de los jueces</b> .....	45
Selección y nombramiento de jueces de la Corte Suprema .....	45
Recuadro: Jueces independientes en la Corte Suprema de Estados Unidos de América .....	49
Selección y nombramiento de jueces inferiores .....	51
Recuadro: El Consejo Nacional de la Magistratura de Perú: encargado de los nombramientos judiciales .....	54
<b>Seguimiento y participación ciudadana en el control de la corrupción judicial</b> .....	56
Factores culturales y modalidades de corrupción Judicial .....	56
Formas de lucha contra la corrupción judicial y participación ciudadana .....	58
<b>Seguimiento y participación ciudadana en la defensa de la independencia judicial frente a actores privados</b> .....	59
<b><u>CAPÍTULO 7:</u> SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA JUDICIAL</b> .....	61
<b>Seguimiento y participación ciudadana en reformas normativas y cambios institucionales</b> .....	61
<b>Seguimiento y participación ciudadana para fortalecer el acceso a la información</b> .....	62
<b>Seguimiento y participación ciudadana sobre las declaraciones juradas de bienes</b> .....	64
<b>Seguimiento y participación ciudadana para fortalecer la relación del Poder Judicial con la comunidad</b> .....	65

Construir poderes judiciales independientes y transparentes es una tarea esencial para la consolidación de la democracia en Centroamérica. La tarea, sin embargo, no corresponde sólo a las autoridades del Estado. También la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil tienen un importante papel que desempeñar. Y es que, conforme a un concepto de democracia incluyente y participativa, ciudadanos y organizaciones civiles tienen que tener la posibilidad de incidir, de diversas formas (iniciativa y propuesta, supervisión y vigilancia, crítica constructiva, etcétera), sobre la actividad de los agentes del poder público, y así han de jugar un rol de colaboración con ellos.

La experiencia de las reformas judiciales, emprendidas en la región desde hace dos o tres décadas, muestra que su sostenibilidad requiere la concurrencia de un conjunto amplio de actores, tanto del sector público como del sector privado. Está visto que si la ciudadanía se pone de espaldas o es indiferente a los cambios estructurales en la judicatura —o, quizá más exactamente, si al cabo de un tiempo deja de interesarse en tales cambios—, el impulso de las reformas decae y se estanca o, al menos, deviene errático e incierto.

A decir verdad, no debe extrañar esta evolución, que por desgracia no es nada infrecuente en América Central y en otros países de América Latina. La reforma del aparato de justicia supone en realidad una nueva distribución del poder en cada nación, por lo que, más temprano que tarde, dicha reforma encuentra resistencias y obstáculos, a menudo ocultos o soterrados. Claro, quienes se benefician del insatisfactorio estado de cosas de la justicia, o quienes medran a expensas de un sistema judicial deficien-

te, difícilmente quieren renunciar a sus privilegios, por lo que se resisten a los cambios, especialmente a aquellos que buscan acercar la institución judicial a la sociedad.

Así pues, es necesario el rol participativo y coadyuvante de la ciudadanía y de sus organizaciones civiles, para continuar la iniciativa reformista y llegar a buen puerto en el ámbito de las instituciones judiciales. Para ello, la sociedad civil ha de enviar un mensaje claro y firme a los representantes del Estado —quienes, como se sabe, solo son los mandatarios del poder que les delega el pueblo, auténtico soberano— sobre su voluntad de contar con una judicatura independiente y transparente, que pueda tornar plenamente operativo y funcional el Estado democrático de Derecho previsto en los textos constitucionales que están en vigor en los distintos países del istmo.

Con el presente manual, la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) se propone contribuir al mejor cumplimiento del rol de participación y seguimiento que compete a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil para robustecer a las judicaturas de América Central, en particular, en lo relativo a las características primordiales de independencia y transparencia que las judicaturas deben poseer.

El objetivo del Manual es, por lo tanto, eminentemente práctico. De un lado, procura brindar las nociones básicas del marco teórico y del marco normativo que regula la actuación del poder judicial para que cualquier persona o institución interesada, aun cuando carezca de formación jurídica profesional, pueda conocer los conceptos fundamentales en este campo. De otro lado, a partir de diversas experiencias prác-

ticas observadas en la región, el Manual intenta delinear posibles estrategias y acciones de seguimiento y participación ciudadanas orientadas a fortalecer la independencia y transparencia de los poderes judiciales centroamericanos.

La selección de los temas que aborda el Manual deriva de otro documento elaborado recientemente por DPLF: un estudio sobre la situación de la independencia y transparencia de los poderes judiciales en Centroamérica, basados en un conjunto de indicadores desarrollados por DPLF, FLACSO-México y la Universidad George Washington. Los aspectos de la independencia y transparencia judicial identificados como los más problemáticos en la región fueron los que se desarrollaron en este guía práctica.

Con este manual, no pretendemos dar cuenta de la totalidad de experiencias existentes ni hacer una revisión exhaustiva de los posibles cursos de acción. Antes bien, tratamos de presentar los rasgos esenciales de algunas prácticas que estimamos relevantes, así como ciertas estrategias y acciones igualmente significativas, para así ofrecer enseñanzas y modelos eventualmente replicables más allá de las fronteras nacionales.

Teniendo en consideración que el Manual está dirigido principalmente a personas y organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica que, sin ser expertas en temáticas judiciales, están interesados en participar en procesos institucionales dirigidos a fortalecer la independencia y transparencia del Poder Judicial, la estructura del texto, su contenido y su lenguaje intentan ser claros, sencillos y comprensibles en la mayor medida posible.

Por último, DPLF quiere agradecer a Abraham Siles, profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Perú, a Karina Ansolabehere, investigadora de FLACSO-México, y a Arturo Carrillo, Director de la *International Human Rights Clinic de la George Washington University*, por su importante trabajo de fondo que hizo posible este manual. Quereamos también resaltar las contribuciones de nuestros colegas centroamericanos, aportes imprescindibles que guiaron el diseño del Manual. Agradecemos en particular a los colegas de la Fundación Myrna Mack de Guatemala, FESPAD y FUSADES en El Salvador, ASONOG en Honduras, CENIDH en Nicaragua y la Alianza Ciudadana Pro Justicia de Panamá. Por último, nuestro agradecimiento a la Fundación Internacional Seattle (SIF) y la Fundación Tinker, Inc., sin cuyo apoyo esta publicación no hubiera sido posible.

**Katya Salazar**  
Directora Ejecutiva  
DPLF

**Mirte Postema**  
Oficial de programa sénior,  
Independencia judicial  
DPLF



**Parte I**

**Marco teórico  
y marco normativo**

*El modelo de Estado  
constitucional y democrático  
de Derecho exige la existencia  
y actuación de un Poder  
Judicial dotado de las  
características esenciales de  
independencia e imparcialidad.*

# EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

## EL MODELO DE ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El «Estado constitucional y democrático de Derecho» es un modelo de organización política de un país, que está recogido en la Constitución y que tiene dos finalidades primordiales: de un lado, establecer y limitar la estructura básica del Estado y, de otro lado, garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

En el mundo contemporáneo, muchas naciones se organizan conforme al modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho, que prevalece en especial luego de la caída del Muro de Berlín, ocurrida en noviembre de 1989 (derrumbe del modelo comunista de Estado, bajo la órbita de la Unión Soviética). Es el caso de la totalidad de las repúblicas centroamericanas y de casi todos los países de América Latina.

Ahora bien, el cumplimiento de ciertos principios es esencial para la existencia de un Estado constitucional y democrático de Derecho. Ellos son: el principio de división de poderes, el principio de normatividad de la Constitución, el principio de legalidad, el principio democrático y el principio de respeto a los derechos fundamentales de las personas o derechos humanos<sup>1</sup>.

El **principio de división de poderes** estipula que el poder político no debe estar concentrado en una sola persona o en pocas manos, sino que, en vez de ello, debe estar distribuido entre varios órganos. Una amplia experiencia histórica ha demostrado que la concentración del poder tiende a favorecer la comisión de abusos y la adopción de decisiones de gobierno desacertadas. Por el contrario, la separación de poderes permite la existencia de un sistema de controles mutuos entre los diversos órganos

<sup>1</sup> Véase Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989, pp. 7-8, 17-19; Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, segunda edición, 1997, pp. 24 y 26-27; Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, segunda edición, 2001, pp. 23-24; Ferrajoli, Luigi, «El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad», en Andrés Ibáñez, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho: el papel de la jurisdicción*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, pp. 15-29; Vergottini, Giuseppe, *Las transiciones constitucionales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pp. 17, 31 y 32; Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Lima, IDEMSA, segunda edición, 2008, p. 110; Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 2-4; Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 23-24 y 34.

del poder público (conocido como «sistema de pesos y contrapesos» o de «*checks and balances*»), limitando así la posibilidad de excesos y mejorando las condiciones generales de gobernabilidad.

Los Poderes del Estado clásicos son: el Poder Legislativo (Parlamento o Asamblea Nacional), encargado de elaborar las leyes y de fiscalizar al gobierno; el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Consejo de Ministros), encargado del gobierno del país; y el Poder Judicial, encargado de administrar justicia y, por lo tanto, de resolver los litigios y sancionar los delitos en aplicación del Derecho. En el mundo contemporáneo, junto a estos tres poderes clásicos, han surgido diversos órganos autónomos y especializados que también ejercen cuotas de poder político (Comisionado de Derechos Humanos, Ministerio Público, Banco Central, Jurado o Junta Central Electoral, etcétera).

El **principio de normatividad de la Constitución** señala que la Constitución del Estado no sólo es un documento político, sino que a la vez tiene naturaleza jurídica y cuenta con máxima jerarquía en el ordenamiento legal del país. Que la Constitución es normativa significa, entonces, que es jurídicamente obligatoria y que es la norma de rango superior entre todas las normas legales del país. En consecuencia, está jurídicamente prohibido transgredir la Constitución, y todas las normas que conforman el Derecho de un Estado, lo mismo que todos los actos de las autoridades y de los particulares, deben estar en conformidad con lo que manda la Constitución.

El **principio de legalidad** establece que no es la voluntad individual (y eventualmente caprichosa) de los gobernantes la que rige los destinos del país, sino que son las leyes, dictadas a nombre y en representación de todos, las que regulan los comportamientos de la autoridad y de la ciudadanía. Así, gobernantes y ciudadanos están sometidos y obligados por las leyes del país, las mismas que deben tener carácter general y no ser discriminatorias.

El **principio democrático** estatuye que el poder emana del pueblo y que los gobernantes ejercen la autoridad únicamente por delegación de éste, quien es el titular originario del poder político y el auténtico soberano. En un Estado democrático, se celebran periódicamente elecciones libres, competitivas y limpias para determinar quiénes habrán de gobernar, a nombre del pueblo, durante un período limitado de tiempo (democracia representativa).

De otro lado, en el mundo contemporáneo existen también diversos mecanismos de democracia directa, en virtud de los cuales el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos no consiste únicamente en elegir, cada cierto número de años, a los titulares de los poderes públicos, sino que forma parte de tales derechos políticos el poder participar directamente en la adopción de decisiones importantes para el destino de las personas (democracia directa o participativa).

Entre los principales mecanismos de democracia directa están los siguientes<sup>2</sup>.

- 1) La iniciativa legislativa: permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley al Parlamento, poniendo en movimiento la maquinaria oficial de elaboración de las leyes.
- 2) La iniciativa de reforma constitucional: a semejanza de la iniciativa legislativa, faculta a la ciu-

<sup>2</sup> Véase Zovatto, Daniel, «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007», en Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, IDEA Internacional – UNSAM – Prometeo Libros, 2008, pp. 255-264; Lissidini, Alicia, «Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades», en Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, IDEA Internacional – UNSAM – Prometeo Libros, 2008, pp. 13-17; Miró Quesada Rada, Francisco, «Democracia directa en las Constituciones latinoamericanas: un análisis comparado», en Id., *Reinvención de la democracia*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2010, pp. 111-146.

dadanía a activar el procedimiento de enmienda de la Constitución.

- 3) El referéndum y el plebiscito: a menudo considerados como sinónimos, son consultas populares en las que se solicita el voto del pueblo para aprobar o desaprobar leyes y normas jurídicas o determinadas medidas de política de gran importancia (por ejemplo, cuestiones de delimitación territorial).
- 4) La revocatoria o remoción del mandato de las autoridades: son formas de participación directa mediante las cuales la ciudadanía veta o separa de su cargo a una autoridad estatal, sea elegida o sea nombrada.
- 5) El derecho a la consulta previa: es el derecho a que determinadas poblaciones o grupos sociales (en particular, las poblaciones nativas u originarias) sean consultados acerca de medidas o normas que pudieran afectar sus derechos (por ejemplo, su derecho a la propiedad de tierras ancestrales, o su derecho a gozar de un medioambiente sano).
- 6) El presupuesto participativo y la rendición de cuentas: son formas participativas a través de las cuales la ciudadanía puede intervenir en la gestión económica estatal (por ejemplo, a nivel de un municipio) o exigir información y responsabilidad de las autoridades del Estado por la administración de recursos contenidos en la ley de presupuesto público.
- 7) La vigilancia o seguimiento ciudadano de las decisiones y acciones de las autoridades: es el derecho general que tienen los ciudadanos para participar en la vida pública mediante la realización de acciones de observación y análisis de las actividades desarrolladas por los funcionarios públicos.

Es claro que esta clase de mecanismos de participación ciudadana o de democracia directa son de especial relevancia para los intereses del presente Manual, precisamente porque lo que con él se procura es contribuir al ejercicio de derechos ciudadanos de participación y seguimiento relacionados con la independencia y transparencia de los Poderes Judiciales centroamericanos.

**El principio de respeto de los derechos fundamentales de la persona** indica que estos derechos son la razón de ser del mismo Estado constitucional y democrático de Derecho. En consecuencia, tienen máximo valor y jerarquía constitucional, y deben ser cumplidos, protegidos y garantizados por el aparato estatal, así como plenamente observados por la ciudadanía. Se entiende que los derechos fundamentales, también llamados derechos humanos, son aquellos que corresponden a todas las personas por el solo hecho de ser parte de la humanidad. Ello significa, según reconoce la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos».

En síntesis, puede decirse que el modelo de **Estado constitucional y democrático de Derecho** configura un Estado con las siguientes características: (i) el ejercicio del poder está dividido y limitado; (ii) está sometido a la Constitución y a las leyes; (iii) se organiza y legitima democráticamente; (iv) se orienta a asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de las personas. Como puede apreciarse, dadas estas características, resulta clave el buen funcionamiento del Poder Judicial.

## EL PAPEL DE LA JUDICATURA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El **Poder Judicial** está llamado a desempeñar un rol crucial en el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho<sup>3</sup>. En primer lugar, los jueces deben **controlar el ejercicio del poder encomendado a las demás ramas, niveles y órganos del gobierno**: Ejecutivo y Legislativo, gobiernos locales (y estatales o regionales, allí donde los haya), órganos autónomos. Cualquier abuso contra la Constitución, las leyes o los derechos que cometan las autoridades del Gobierno o la Administración debe, en definitiva, poder ser reparado (y, eventualmente, también sancionado) por los jueces. Como es de imaginar, esta función de control del poder (una modalidad de rendición de cuentas o «*accountability*») es muy importante y delicada. Por ello, se exige que los jueces sean independientes e imparciales, a fin de que puedan enfrentar y controlar a los poderes políticos en óptimas condiciones.

En segundo lugar, la judicatura tiene a su cargo la función de **controlar y hacer efectivas la Constitución y las leyes**. Las transgresiones del texto constitucional y de la legislación ordinaria pueden ser reclamadas, en último término, ante los tribunales de justicia, los que tienen encomendada la labor de restablecer la integridad de la Constitución y la legalidad. Actualmente, en el contexto de una paulatina afirmación de la democracia y el orden constitucional, se observa un notable desarrollo del control jurisdiccional de constitucionalidad en los diversos

países de América Central (y, en general, de América Latina), lo que otorga un enorme poder a los jueces frente a las ramas políticas del Estado. Algunos autores inclusive hablan de una «judicialización de la política», fenómeno nuevo que se expresa a menudo a través de los mecanismos de control judicial de la constitucionalidad<sup>4</sup>.

En tercer lugar, los jueces son asimismo los garantes últimos de la democracia, en tanto son ellos quienes deben **brindar protección a las minorías y grupos en situación de desventaja social o víctimas de discriminación**. Y es que, si la democracia es el gobierno de todos y si todas las personas tienen derecho a participar en la toma de decisiones, entonces no es admisible la marginación, subordinación o exclusión de determinados grupos sociales. La democracia no autoriza a ninguna mayoría, ni siquiera a la unanimidad de los miembros del Parlamento, a avasallar los derechos de las minorías sociales, sean éstas políticas o ideológicas, lingüísticas o culturales, étnicas, sexuales o de cualquier otro tipo. Por el contrario, la democracia exige que, junto al respeto del principio de mayoría, ha de haber un cabal respeto hacia todos los grupos minoritarios. Si un sector del país pretendiera el avasallamiento de los derechos de alguna minoría, los ciudadanos afectados tendrían el derecho de acudir ante los tribunales de justicia en demanda de protección.

En cuarto lugar, el Poder Judicial debe cumplir el rol de **tutelar los derechos fundamentales de todas las personas**. Si la democracia reclama de la judicatura una actividad de protección especial de las minorías frente a la eventual opresión de la mayoría, el Estado constitucional de Derecho exige que los derechos humanos de todas las personas —que, al ser recogidos en la Constitución, tienen máximo rango

<sup>3</sup> Véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, segunda edición, 2001, pp. 25-27; Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 1996; Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 292; Böckenforde, Ernst, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 55 y 58; Zagrebelsky, Gustavo, «Jueces constitucionales», en Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 101-102.

<sup>4</sup> Véase Couso, Javier, Alexandra Huneus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2010; Sieder, Rachel, Line Schjolden and Alan Angell (eds.), *The judicialization of politics in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

## Judicialización de la política

El concepto de «judicialización de la política» significa que los tribunales de justicia han expandido su campo de acción hacia los dominios políticos anteriormente reservados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La «judicialización» tiene dos aspectos:

- 1) 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 una variedad de conflictos sociales y políticos. Destaca, en particular, el desarrollo de la jurisdicción constitucional (acciones de inconstitucionalidad de las leyes y procesos de amparo, hábeas corpus y hábeas data).
- 2) Hay un creciente uso de las leyes, los discursos legales y las estrategias de litigación por parte de un amplio número de actores sociales, incluyendo a políticos, movimientos sociales e individuos.

Aunque el recurso a las cortes de justicia y el empleo de la ley para incidir en la esfera política no son recientes en América Latina, sino que forman parte de una larga tradición que se remonta a la colonia y a las primeras décadas de vida republicana, en la actualidad se manifiestan de una manera peculiar, lo que se aprecia en tres características principales:

- 1) Expansión del dominio de la vida social y política que se expresa en lenguaje legal y a través de instituciones legales (un ejemplo es la tendencia a revestir los reclamos de justicia social en el lenguaje de los derechos económicos, sociales y culturales, vinculándolos a normas legales sujetas a revisión judicial; otro ejemplo es la judicialización de la lucha contra los legados de regímenes autoritarios o dictatoriales, que produjeron graves violaciones de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad).
- 2) Expansión del número y las clases de instrumentos legales disponibles para ser usados en la lucha política (en particular, son instrumentos consagrados en las Constituciones y los tratados internacionales de justicia).
- 3) Más frecuente recurso al lenguaje legal y a los instrumentos legales como estrategia dentro de los tipos de lucha política tradicionalmente

encomendados al Derecho y las cortes (por ejemplo, en litigios sobre redistribución de tierras o en procesos judiciales por delitos cometidos en el ejercicio del gobierno).

La judicialización de la política, que se viene produciendo en América Latina desde los años ochenta, ha determinado que los tribunales de justicia jueguen un cada vez más importante papel político en toda la región, contribuyendo a delinear las políticas públicas e interviniendo en la deliberación democrática, así como cumpliendo un rol crecientemente efectivo para contrabalancear a los poderes típicamente políticos (el Ejecutivo y el Parlamento). Así, hablando en términos generales, la judicatura latinoamericana ha visto fortalecidos sus poderes y roles en la política y la sociedad.

La judicialización de la política en América Latina es un movimiento histórico que acompaña el más vasto proceso de democratización en la región, y supone también ciertos riesgos para la democracia:

- 1) La judicatura puede ver desbordados sus límites de actuación funcional, debido a que las otras ramas del poder público (el Gobierno y el Poder Legislativo) no cumplen su tarea de garantizar efectivamente los derechos humanos, o debido a que los mecanismos ordinarios del sistema político no consiguen distribuir adecuadamente el poder entre las diferentes reparticiones estatales.
- 2) El aumento del recurso a los tribunales por distintos actores sociales y políticos puede politizar a la judicatura, llevando a intentos de debilitar su independencia por los poderes políticos (especialmente, el Ejecutivo).

*Fuentes:* 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. 142-143; Huneeus, Alexandra, Javier Couso and Rachel Sieder, «Cultures of legality: judicialization and political activism in contemporary 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. 3-4 and 8-12; 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. 1-6 and 16-17.



jurídico— sean amparados por los jueces frente a cualquier atropello o conculcación.

En quinto lugar, los jueces deben **resolver los litigios ordinarios que surgen inevitablemente como consecuencia de la vida social**. Así, en cuanto titulares de la «potestad jurisdiccional», los jueces son los encargados de ejercer jurisdicción, esto es, de «decir derecho» o declararlo en el caso concreto (obsérvese que el término «jurisdicción» proviene de la palabra latina «jurisdictio», que se formó de otros dos vocablos: «juris» y «dicere», que significa precisamente «decir derecho»). Por lo tanto, los jueces resuelven las controversias relevantes que, por una u otra razón, enfrentan a los ciudadanos, determinando cuál de las partes del pleito tiene la razón de acuerdo al ordenamiento jurídico o Derecho del país.

Algunos ejemplos concretos y específicos del rol del Poder Judicial en el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho (una vez que los casos son sometidos a la jurisdicción de los jueces por los órganos competentes), son los siguientes:

- 1) **Juzgar y declarar si una ley colisiona con la Constitución**, supuesto en el que debe anular o invalidar dicha ley, retirándola del ordenamiento jurídico, con **efectos generales** (efectos «erga omnes»). Esta actuación judicial se produce en el marco del denominado «proceso de inconstitucionalidad de las leyes» y da lugar a la expedición de sentencias anulatorias de las leyes que contradigan la Carta Fundamental del país. De esta manera, la judicatura puede «enmendar la plana» del Congreso y de otros poderes públicos, asegurando la integridad y supremacía de la Constitución.

Un ejemplo significativo del ejercicio reciente de esta potestad en Latinoamérica lo constituye la sentencia emitida por la Corte Constitucional de Colombia el 26 de febrero de 2010 (sentencia C-141/10), mediante la cual declara inconstitucional una ley que proponía convocar a un refe-

réndum para aprobar una segunda reelección presidencial (ley 1354 de 2009, modificatoria del artículo 197.1 de la Constitución colombiana). Con esta decisión, la Corte Constitucional de Colombia puso fin a las aspiraciones de Álvaro Uribe, Presidente de la República en ejercicio, de postular de inmediato a un nuevo período como Jefe de Estado<sup>5</sup>.

- 2) **Juzgar y determinar si una ley es violatoria del texto constitucional en un proceso judicial ordinario**, declarando su inaplicación al caso concreto, con **efectos particulares** (efectos «inter partes», es decir, entre las partes de un litigio, y no más allá de tal litigio). El ejercicio de esta función —a la que se conoce con el nombre de «control difuso de constitucionalidad», ya que todos los jueces, y no sólo un determinado órgano jurisdiccional, poseen esta facultad— se realiza en los procesos judiciales ordinarios (por ejemplo, los juicios civiles, penales, laborales o de familia) y significa que el juez hará prevalecer la aplicación de las normas constitucionales y dejará de lado (no aplicará) las leyes inconstitucionales, para la resolución del caso.

Un ejemplo significativo de ejercicio de esta importante potestad jurisdiccional viene dado por la célebre decisión de la jueza peruana Antonia Saquicuray, adoptada en el año 1995, durante el gobierno autoritario del Presidente Alberto Fujimori, en el marco del proceso penal que la mencionada jueza seguía contra ciertas personas acusadas de integrar un escuadrón de la muerte y de cometer crímenes atroces (el caso Barrios Altos, seguido contra el Grupo Colina, en Perú). La jueza Saquicuray aplicó el control difuso de constitucionalidad sobre la ley de amnistía que el Congreso de la República había aprobado poco antes, pues la consideró violatoria de la

<sup>5</sup> Texto de la sentencia disponible en la página web de la Corte Constitucional colombiana ([www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)).



Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos<sup>6</sup>.

- 3) **Juzgar y determinar si una autoridad o gobernante ha cometido un delito o incurrido en un acto de corrupción**, supuesto en el que debe imponer la sanción correspondiente.

Ejemplos recientes —y de alta relevancia pública— del ejercicio de esta facultad jurisdiccional son las condenas penales dictadas contra dos ex Presidentes de la República de Costa Rica, a saber, los señores Rafael Ángel Calderón y Miguel Ángel Rodríguez. Rafael Ángel Calderón, quien ocupó la máxima magistratura del país entre los años 1990 y 1994, fue condenado en el 2009 a cinco años de prisión por el reparto de comisiones ilegales con ocasión de un contrato para la adquisición de equipo médico para la Caja Costarricense del Seguro Social. Por su parte, Miguel Ángel Rodríguez, quien se desempeñó como Presidente de la República entre los años 1998 y 2002, ha sido encontrado culpable, en abril de 2011, del delito de corrupción agravada en una licitación de telefonía celular a favor de una compañía francesa, por lo que ha recibido una condena de cárcel también de cinco años<sup>7</sup>.

- 4) **Juzgar y determinar si una autoridad o gobernante ha cometido una violación a los derechos humanos**, supuesto en el que debe imponer la sanción correspondiente.

<sup>6</sup> Véase el texto de la resolución en Defensoría del Pueblo, *Amnistía vs. derechos humanos. Buscando justicia* (Informe Defensorial núm. 57), Lima, 2001, pp. 84-87.

<sup>7</sup> Véase «Ex presidente de Costa Rica condenado por corrupción», en *Contrapunto. Diario digital*, 27 de abril de 2011 ([www.contrapunto.com.sv](http://www.contrapunto.com.sv)); «Segundo ex presidente condenado por corrupción en Costa Rica», en *ABC digital*, 27 de abril de 2011 ([www.abc.com.py](http://www.abc.com.py)). Para referencias a otros casos de persecución penal por corrupción contra ex Presidentes de la República en Centroamérica, 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*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 57-59.

Un ejemplo reciente, de enorme relevancia en toda Latinoamérica y aun en el mundo, es el proceso penal instaurado contra el ex Presidente de la República de Perú, Alberto Fujimori Fujimori, por graves violaciones de los derechos humanos (casos de las masacres de Barrios Altos y La Cantuta), entre otros cargos, que culminó con la expedición de una sentencia condenatoria a 25 años de prisión efectiva por parte de la Corte Suprema de Justicia peruana (sentencia del 7 de abril de 2009, recaída en el expediente núm. A.V. 19-2001)<sup>8</sup>.

- 5) **Juzgar y sancionar casos de narcotráfico y otras formas de crimen organizado.**
- 6) **Juzgar y sancionar delitos comunes graves** (homicidio y asesinato, robo con violencia, secuestro, etcétera).
- 7) **Juzgar casos de delincuencia juvenil** (pandillaje y otras formas) y disponer las correspondientes medidas de protección y prevención.
- 8) **Juzgar y decidir a quién asiste el Derecho en controversias patrimoniales** (litigios sobre cumplimiento de contratos o derechos de propiedad, etcétera).
- 9) **Juzgar y decidir controversias en que algún ciudadano reclama por una deficiente provisión de servicios públicos** (suministro de agua, energía, telefonía) (derechos de consumidores).
- 10) **Juzgar y decidir litigios en que determinadas poblaciones o grupos reclaman por la violación del derecho a un medio ambiente sano o a los derechos de poblaciones indígenas u originarias, frente a grandes empresas o inversionistas** (en particular, conflictos por inversión en minería, hidrocarburos, etcétera).

<sup>8</sup> Texto de la sentencia disponible en la página web del Poder Judicial peruano ([www.pj.gob.pe](http://www.pj.gob.pe)). Véase también, Ambos, Kai e Iván Meini (eds.), *La autoría mediata. El caso Fujimori*, Lima, ARA Editores, 2010; Bermúdez Tapia, Manuel (coordinador), *El caso Fujimori: análisis y comentarios*, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2009.

## Derecho a la participación y a la consulta de los pueblos indígenas

De manera concreta, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en:

- 1) La elaboración de los programas económicos y sociales que les conciernen y a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 23).
- 2) La formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo nacional y regional que los puedan afectar directamente (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 7).
- 3) Los procesos de adjudicación de derechos sobre sus tierras y territorios (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 27).
- 4) La utilización, administración y conservación de los recursos naturales (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 15).

Una manifestación del derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones estatales que los puedan afectar es el derecho que tienen a ser consultados en situaciones como las siguientes:

- 1) Antes de que el Estado adopte o aplique leyes o medidas administrativas que los puedan afectar directamente (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 6.1; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19), tales como las que están destinadas a:
  - a) Combatir los prejuicios, eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.
  - b) Proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en su educación.
  - c) Crear programas y servicios de educación y formación profesional.
- 2) Antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 32.2).
- 3) Antes de autorizar o emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales que se encuentren en las tierras donde habitan (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 15.2).
- 4) Antes de utilizar las tierras o territorios indígenas para actividades militares (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 30).

*Fuente: Fundación para el Debido Proceso (DPLF), Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas, Washington DC, 2011, DPLF, pp. 3, 5 y 15-16.*

- 11) **Juzgar y decidir controversias sobre derechos económicos, sociales y culturales** (derechos a la salud, a la educación, a la seguridad social, derechos laborales, etcétera).

Algo que debe señalarse en el presente Manual es que, al desarrollar la función jurisdiccional, en sus

diversas manifestaciones y aspectos, **la judicatura brinda un servicio fundamental a la colectividad**, pues contribuye de manera decisiva a su pacificación y al control de eventuales brotes de violencia (la resolución judicial de los conflictos es una manera de pacificar a la sociedad). Esta función es tan delicada e importante para el buen funcionamiento

### Hacia la resolución de controversias sobre derechos económicos y sociales: la creación de tribunales ambientales en Latinoamérica

En cuanto a la creación de órganos de jurisdicción ambiental, se han destacado por ser de los primeros en Latinoamérica el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) de Costa Rica (1995) y los Juzgados Ambientales de Brasil (1996). El TAA de Costa Rica se distingue por los siguientes rasgos: (i) su competencia es administrativa; (ii) su campo de acción es amplio, conociendo de denuncias y estableciendo indemnizaciones, pudiendo admitir la conciliación y solicitar medidas de mitigación; (iii) sus resoluciones son irrecurribles y dan por agotada la vía administrativa. Por su parte, una característica sobresaliente de los Juzgados Ambientales brasileños es que cuentan con competencia en lo civil, penal y administrativo, abriendo completamente el panorama de acción y resolución de controversias que se presenten ante dicho órgano jurisdiccional.

De otro lado, Bolivia decidirá próximamente en las urnas quiénes serán los integrantes del nuevo Tribunal Agroambiental (creado en 2009), mientras en Chile ambas cámaras legislativas han aprobado la creación de sus primeros Tribunales Ambientales (agosto 2011). En Perú, se puede resaltar la conformación del Tribunal de Fiscalización Ambiental que, pese a contar sólo con dos instancias, muestra el interés del país por implementar un procedimiento ambiental íntegro.

Fuentes: PNUMA/ORPALC, *Papel del ministerio público fiscal en defensa del ambiente*, Buenos Aires, s/f (disponible en [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org)); *Greening Justice, Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals* (disponible en [www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org)).

del Estado constitucional y democrático de Derecho, que resulta indispensable que los funcionarios que la ejerzan cuenten con una legitimidad y respetabilidad especiales. De allí la necesidad de que los jueces sean personas de reconocida solvencia moral y altas calificaciones jurídicas, capaces de actuar con independencia y transparencia.

Muchas veces es difícil establecer si existe o no esta solvencia moral y si se cuenta o no con las calificaciones requeridas para el desempeño del cargo. La experiencia muestra que aquellos que han realizado estudios más avanzados no son necesariamente los que más saben o los más probos. Otras veces los de conducta intachable no son necesariamente los que más saben. **Una asignatura pendiente es, pues, la de desarrollar cada vez mejores criterios que permitan una evaluación adecuada de aquellos que quieren entrar a la carrera jurisdiccional.**

Vale la pena insistir en que, teniendo a la vista la trascendencia de las funciones que le compete desempeñar, es clave que el Poder Judicial pueda actuar con independencia y transparencia, esto es, sin estar sometido a presiones indebidas de ningún tipo ni origen, y con honestidad y apertura al escrutinio público. Si así no fuera, la judicatura carecería de la necesaria dosis de legitimidad y del respeto ciudadano que requiere para cumplir su mandato constitucional. Dicho en otras palabras, el modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho exige la existencia y actuación de un Poder Judicial dotado de las características esenciales de independencia e imparcialidad. Y un primer paso para lograrlo es contar con miembros que reúnan estas características.

*Hay que diferenciar la función jurisdiccional del Poder Judicial (que es la principal) de las funciones de dirección y administración (que son las de organización y apoyo).*

# UBICACIÓN INSTITUCIONAL, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

## RELACIÓN ENTRE JUDICATURA E INSTITUCIONES POLÍTICAS

El Poder Judicial es también una institución política, lo mismo que los Poderes Legislativo y Ejecutivo (y otros órganos del poder público)<sup>9</sup>. La naturaleza política de la judicatura debe ser recalcada, ya que, por razones ideológicas o culturales, se suele decir que la corporación judicial es «a-política» o «neutral», lo que se presta a confusión. Estas expresiones sólo significan (o deben ser entendidas como) que **los jueces actúan, con independencia e imparcialidad, en aplicación estricta del Derecho** (criterio jurídico), a diferencia del Parlamento o el Gobierno, que cumplen sus funciones orientándose por razones de conveniencia u oportunidad (criterios, precisamente, políticos).

No quiere decir, entonces, que el Poder Judicial, al desempeñar el papel que la Constitución le ha reservado, no tenga una incidencia sobre la distribución del poder o sobre el ejercicio del mismo en el país. Antes bien, las decisiones jurisdiccionales, consideradas en conjunto y algunas de ellas individualmente, tienen un obvio impacto sobre las interacciones políticas y sobre los agentes políticos en la vida nacional.

<sup>9</sup> Véase Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa, «Introduction», in Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 1-2; 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. 7 y 26; Lara Borges, Oswald, Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán, *Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina*, España, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, 2010-2011, p. 21; Ríos-Figueroa, Julio, *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America (doctoral dissertation)*, New York University, 2006, pp. 80 y 81; 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. 121; Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarra, 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. 54; Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Informe de investigación sobre la independencia y transparencia del Poder Judicial en República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2011, pp. 5, 40 y 158. Véase también Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.

Dicho en otras palabras, **las sentencias judiciales son elementos que participan en el establecimiento de la política y en la distribución del poder en el país**. Piénsese, si no, en decisiones judiciales como las que determinan si es posible una nueva postulación del Presidente de la República en ejercicio, si los poderes presidenciales deben ser expandidos o si el Jefe de Estado puede adoptar medidas excepcionales en casos de emergencia económica, si las graves violaciones de los derechos humanos de un régimen dictatorial o autoritario anterior deben ser perseguidas penalmente, si las condiciones carcelarias del país constituyen un «estado de cosas inconstitucional», si el aborto tiene sustento constitucional y debe ser permitido y aun apoyado por el aparato estatal, si existe un derecho fundamental al matrimonio entre personas del mismo sexo, si todas las personas tienen derecho a que el Estado les provea de atención médica en caso de padecer VIH o sida, o, en fin, si una cuantiosa inversión industrial para extraer recursos naturales (minerales, petróleo, etcétera) está dañando el medio ambiente y es violatoria de derechos fundamentales, por lo que debe ser suspendida<sup>10</sup>.

**La importancia política del Poder Judicial hace que los Poderes directamente políticos, esto es, el Congreso de la República y el Ejecutivo, se vean a menudo tentados de controlar al órgano jurisdiccional** (hay una suerte de «tensión estructural» entre aquél y éstos). Para materializar dicho control, existe una serie de mecanismos formales e informales, como se verá más adelante en el presente Manual. Por ahora, conviene apuntar solamente que entre los principales mecanismos formales a través de los cuales se relacionan judicatura y ramas electivas y políticas del gobierno (Legislativo y Ejecutivo), y que por lo tanto pueden prestarse a una manipulación indebida con vistas al sometimiento político de la corporación judicial, se hallan los siguientes:

- 1) El sistema de selección y nombramiento de los jueces.
- 2) La duración del mandato judicial.
- 3) El número de miembros de los altos tribunales (típicamente, la Corte Suprema de Justicia).
- 4) El juicio político para separar del cargo a los miembros de los altos tribunales («*impeachment*»).
- 5) El régimen disciplinario y las sanciones administrativas.
- 6) El control del presupuesto judicial.

Respecto del cumplimiento de sus funciones, el Poder Judicial también se relaciona políticamente con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho. Con el Legislativo, ya que es el Parlamento el que aprueba la legislación, que es la principal fuente del Derecho que los jueces deben aplicar para resolver los litigios sometidos a su jurisdicción (si bien, como se ha indicado, la legislación tiene en su cúspide a la Constitución, que subordina a todas las leyes ordinarias). Y con el Ejecutivo, puesto que es el Gobierno quien debe hacer ejecutar las decisiones judiciales, con el auxilio de la fuerza pública de ser necesario, ya que los pronunciamientos jurisdiccionales tienen carácter vinculante y, por lo tanto, deben ser obedecidos por todas las autoridades y personas.

## EL PODER JUDICIAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA

Una adecuada comprensión de la naturaleza y funciones del Poder Judicial no sólo hace necesario conceptualizarlo como parte integrante de las instituciones políticas del Estado y como configurador de la política del país, en el sentido indicado en el acápite precedente. Se requiere, además, tener en cuenta que la judicatura forma parte también de un sistema especial,

<sup>10</sup> Véase Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa, «Introduction», in Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, p. 1.



a saber, el denominado «sistema de justicia»<sup>11</sup>.

Y es que **no es lo mismo el Poder Judicial que el sistema de justicia**. Así, no es infrecuente que se atribuya a los jueces responsabilidad sobre decisiones que no están en la órbita de sus competencias, o que se les critique por un estado de cosas que no está a su alcance modificar, siendo otras las instituciones o los sujetos realmente responsables (por ejemplo, la Fiscalía, la Policía o el instituto penitenciario). Así, no puede esperarse que las órdenes judiciales de prisión preventiva, dirigidas contra las personas a quienes se imputa la comisión de delitos, tengan de por sí el efecto de reducir la criminalidad o la violencia en las calles, cuestión de gran complejidad que exige la puesta en marcha de sendas políticas tanto en materia criminológica como de seguridad ciudadana.

Como es de suponer, lo peculiar del **sistema de justicia** son dos rasgos: primero, su **composición plural**, ya que está integrado por un conjunto más o menos amplio de instituciones, si bien existen ciertas diferencias nacionales; segundo, su **naturaleza precisamente sistémica**, es decir, su funcionamiento como un todo («el sistema») relativamente orgánico y coherente, de suerte que los elementos que lo constituyen se hallan en relación unos con otros, y, por lo tanto, cualquier medida o acción sobre uno de tales elementos impactará en los demás y producirá un cambio en el sistema como totalidad.

Como es fácil de imaginar, **la existencia de un sistema de justicia nacional, al cual pertenece el Poder Judicial, hace aun más complejo y difícil el éxito de cualquier empeño de reforma en el sector**. Del mismo modo, las carencias y deficiencias que padecen otras instituciones del sistema constituyen a menudo obstáculos y afectan negativamente el funcionamiento de la judicatura.

Hablando en términos generales —es decir, sin atender a singularidades nacionales (ni orgánicas, ni funcionales, ni terminológicas)—, las instituciones que suelen formar parte de los sistemas de justicia en Centroamérica son las siguientes:

- 1) El Poder Judicial.
- 2) El Ministerio Público o Fiscalía de la Nación (titular de la acción penal, dirige la investigación policial del delito).
- 3) La Policía Nacional (encargada de perseguir e investigar el delito y de auxiliar a los jueces).
- 4) El Consejo de la Magistratura o de la Judicatura (a cargo de la administración de la carrera judicial).
- 5) La Escuela Judicial (con funciones de capacitación de los jueces).
- 6) El sistema penitenciario o carcelario (responsable del control de las prisiones).
- 7) La Defensa de Oficio (provee abogados del Estado de forma gratuita a personas que carecen de medios económicos, en especial de cara a los procesos penales).
- 8) El Ministro de Justicia (a menudo retiene determinadas funciones relacionadas con el sistema de justicia, como la administración de las cárceles).
- 9) El Presidente de la República y el Parlamento (o una de sus Cámaras), como órganos encargados de la selección y nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.
- 10) El Defensor del Pueblo o Procurador de los Derechos Humanos («ombudsman») (vela por el

<sup>11</sup> Véase De Belaunde López de Romaña, Javier, *La reforma del sistema de justicia. ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*, Lima, IPESM – Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 180-181; Secretaría Técnica de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), *Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2004, pp. 29-31; Siles Vallejos, Abraham, *Modernización y reforma de los sistemas de justicia en América Latina y el Caribe*, Lima, Consejo de Coordinación Judicial, 1998, pp. 101-103.

respeto de los derechos fundamentales de las personas y por el correcto funcionamiento del servicio público de administración de justicia).

11) La Junta Nominadora o Comisión de Selección (compuesta por representantes de la sociedad civil, participa en la primera etapa del proceso de selección y nominación de jueces de la Corte Suprema de Justicia, proponiendo candidatos).

## ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

### Función jurisdiccional

**La función principal del Poder Judicial, como se sabe, es la de juzgar y resolver conflictos como tercero independiente e imparcial, en aplicación del Derecho.** Para cumplir esta función, y en tanto poder del Estado, la corporación jurisdiccional cuenta con una vasta y compleja estructura orgánica. Se trata, en realidad, de todo un **aparato burocrático**, integrado por cientos y aun miles de personas (dependiendo del tamaño de la población del país), que cubre la totalidad del territorio nacional.

Desde luego, el principal funcionario del Poder Judicial es el juez, quien es el titular de la función o potestad jurisdiccional, para cuyo ejercicio recibe el apoyo de un conjunto de auxiliares, tanto jurisdiccionales como administrativos.

**Hay que diferenciar la función jurisdiccional (que es la principal) de las funciones de dirección y administración (que son las de organización y apoyo) del Poder Judicial<sup>12</sup>.** Para el desempeño de las tareas jurisdiccionales, la judicatura en los

distintos países de Centroamérica se estructura normalmente en niveles jerárquicos, los cuales son los siguientes:

- 1) Corte Suprema de Justicia.
- 2) Cortes Superiores o Tribunales de Apelación.
- 3) Cortes o Juzgados de Primera Instancia.
- 4) Juzgados de Paz.

**Esta organización es jerárquica únicamente por razones funcionales**, lo que quiere decir que ha sido adoptada con la finalidad de que los procesos que se inician a determinado nivel (digamos, por ejemplo, ante un Juzgado de Primera Instancia, especializado en materia civil o penal), puedan ser objeto de un recurso de apelación o revisión por parte del litigante disconforme con el primer fallo emitido (principio de doble instancia). En virtud de este recurso, el caso podrá ser nuevamente examinado y decidido por un órgano jurisdiccional superior (en nuestro ejemplo, por una Sala Civil o Penal de la Corte Superior o Tribunal de Apelación).

Es conveniente anotar que los Tribunales Superiores (los Tribunales de Apelación y las Salas de la Corte Suprema de Justicia) normalmente son **órganos colegiados**, es decir, integrados por varios jueces, a fin de permitir la expedición de una sentencia de revisión que ofrezca mayores garantías de acierto y seguridad jurídica.

De otro lado, normalmente las Cortes y Juzgados del Poder Judicial organizan su trabajo conforme a un **criterio de especialización**. Así, lo corriente es que existan diversas Salas y Juzgados especializados según materias: Salas y Juzgados Civiles, Penales, de Familia e Infancia, Laborales, de Tierras y Materia Agraria, Contencioso-Administrativos, etcétera.

El control jurisdiccional de la constitucionalidad, que, como se ha indicado, reviste máxima importancia en la actualidad en Centroamérica y aun en toda Amé-

<sup>12</sup> Véase Eguiguren Praeli, Francisco (coord.), *Gobierno y administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial*, Lima, PUCP, 2002, 77-89; Siles Vallejos, Abraham, *Modernización y reforma de los sistemas de justicia en América Latina y el Caribe*, Lima, Consejo de Coordinación Judicial, 1998, pp. 67-74.



## El valor transformador de la jurisdicción constitucional en Centroamérica

### La Sala Cuarta de la Corte Suprema de Costa Rica

En el año 2003, el Presidente Abel Pacheco declaró el respaldo oficial de Costa Rica a la Guerra contra el Terror sostenida por Estados Unidos de América, tras los ataques sufridos el 11 de septiembre de 2001. Frente a numerosos casos presentados ante la Sala Cuarta, acusando la inconstitucionalidad del decreto presidencial, tanto por miembros de la élite política como por simples ciudadanos, la Corte sentenció que la mencionada proclamación era contraria a la Constitución, al Derecho Internacional aceptado por Costa Rica y al sistema internacional de las Naciones Unidas, ordenando al Presidente instruir al Gobierno estadounidense para que removiera al país de su lista pública de partidarios.

De otro lado, en el año 2006, un Decreto Ejecutivo (DE 33240-S) firmado por el Presidente de la República, Óscar Arias, y la Ministra de Salud, María Luisa Ávila, para permitir la extracción de materiales para la producción de armamentos, fue declarado inconstitucional por la Corte. El argumento de la Sala Cuarta fue que el decreto era contrario a varias convenciones internacionales suscritas por Costa Rica y que iba «en detrimento del derecho fundamental de los costarricenses a la paz reconocido por la Sala Constitucional en su sentencia 2004-9992».

Estas dos sentencias son solo algunos ejemplos de decisiones de la Sala Constitucional que tuvieron un impacto importante en el país. Decisiones que, además, son una muestra de la independencia que la Sala costarricense ha desplegado a través de los años: los criterios para sus decisiones están basados en la Constitución y en la ley, lo cual trae como resultado que a veces, como en los casos mencionados arriba, la Sala falla en contra de las decisiones de la Presidencia de la República.

### La (renovada) Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador

En julio de 2010, la Sala dictó sentencia declarando inconstitucionales varios artículos del Código Electoral, con lo que habilitó las candidaturas no partidarias y prohibió las listas cerradas y bloqueadas de postulantes al Parlamento.

En agosto de 2010, la Sala de lo Constitucional emitió un fallo en el que estableció la inconstitucionalidad de dos cláusulas de la Ley General del Presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2010, en la medida en que autorizaban al Ejecutivo a realizar transferencias de fondos de un Ministerio a otro, sin control de la Asamblea Legislativa. La sentencia también estipuló que ningún dinero público debe estar exento de control y proscribió la existencia de las partidas presupuestarias «secretas».

La Sala también resolvió, en septiembre de 2010, que el artículo 191.3 del Código Penal era contrario a la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, por cuanto excluía de toda clase de responsabilidad a los dueños de medios de comunicación, gerentes, editores o locutores de programas, aun cuando ellos mismos contribuyeran a la comisión de delitos contra el honor.

Estas son algunas decisiones que afectaron intereses importantes en El Salvador, incluso provocaron una fuerte reacción por parte de ciertos sectores de poder en el país (lo que comprende a algunos órganos gubernamentales). Los poderes del establishment criticaron fuertemente a la Sala de lo Constitucional y, todavía más, intentaron disminuir sus facultades de decisión. Al mismo tiempo, una parte considerable de la población apoyó a la Sala porque veía, por primera vez en mucho tiempo, una Corte que, en estricta aplicación de las disposiciones constitucionales, se enfrentaba a los grupos más poderosos del país. Es muy probable que ese respaldo ciudadano haya jugado un rol importante para que, por el momento, los ataques dirigidos contra la Sala por quienes detentan poder en El Salvador se hayan detenido.

*Fuentes:* 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, 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](http://www.fespad.org.sv)); FESPAD, «Pronunciamento ante la crisis político-social que vive El Salvador», 8 de julio de 2011 (disponible en [www.fespad.org.sv](http://www.fespad.org.sv)); 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](http://www.acanoticias.org)).

rica Latina, es ejercido en la mayoría de países de la región por una sala especializada (es célebre, por su actuación independiente y por su desarrollo jurisprudencial, la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Costa Rica; más recientemente, desde julio de 2009, destaca también la renovada Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema salvadoreña, cuyo quehacer es igualmente de línea independiente y de gran solvencia jurídica). Únicamente Guatemala cuenta con un Tribunal Constitucional como órgano separado del Poder Judicial y a cargo de la jurisdicción constitucional<sup>13</sup>.

A menudo, los países centroamericanos también reconocen el Derecho y la jurisdicción de las comunidades nativas o poblaciones originarias, además de la jurisdicción militar (fuero militar o fuero castrense), la jurisdicción electoral, la de cuentas y la arbitral. Por lo general, estas jurisdicciones son independientes y distintas del Poder Judicial (fueros especiales).

En cuanto a la cobertura territorial, el Poder Judicial se organiza en circunscripciones limitadas, las cuales no necesariamente coinciden con el ordenamiento territorial político-administrativo del país (suele haber, empero, una coincidencia parcial). La Corte Suprema de Justicia, en tanto máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, tiene competencia a nivel nacional, por lo que puede resolver litigios procedentes de cualquier lugar del país.

## Funciones de gobierno y administración

Las funciones de **dirección institucional y de gestión administrativa del Poder Judicial** requieren también un amplio despliegue organizativo, con la participación de numerosas oficinas y personas. Debido a una larga tradición (generada por el modelo de or-

<sup>13</sup> En toda el área centroamericana, existe una amplia gama de modalidades e instrumentos de control jurisdiccional de constitucionalidad. Véase, al respecto, 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 (table 1.4).

ganización judicial de influencia francesa, llamado «napoleónico»<sup>14</sup>, que es el prevaleciente en América Central<sup>15</sup>), estas funciones han estado **reservadas a la Corte Suprema de Justicia, uno de cuyos magistrados es además el Presidente del Poder Judicial**.

Así, el Presidente de la institución es su titular y representante político, y le corresponden las funciones gubernativas, con el apoyo de una amplia administración. En tanto, la Sala Plena o Plenario de la Corte Suprema opera como una suerte de máximo órgano de deliberación o de instancia de dirección colegiada. La estructura suele repetirse a nivel de las Cortes Superiores y las unidades territoriales en que se divide la organización judicial en todo el país.

Lo que debe ser puesto de relieve aquí es que **el Presidente del Poder Judicial y la Corte Suprema de Justicia concentran un gran poder al interior de la institución**. Si bien, como parte de los esfuerzos de reforma, se han introducido ya diversos cambios en la estructura y funcionamiento de la judicatura en Centroamérica, de suerte que las potestades de la cúpula judicial disminuyan, lo cierto es que sus atribuciones de gobierno y administración siguen siendo, en general, muy numerosas y de gran importancia.

Así, el máximo tribunal y su presidente deciden en materias gubernativas y administrativas tales como el diseño e implementación de las políticas judiciales, el nombramiento de los jueces de los tribunales

<sup>14</sup> Véase Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 45-48; Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999, 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.

<sup>15</sup> Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Controles y descontroles de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 38-39.

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.

En lo que es del principal interés de este Manual, debe llamarse la atención acerca de la manera cómo esta distribución de funciones de gobierno y administración de la judicatura puede incidir sobre la independencia de los jueces inferiores. Y es que **la concentración de un poder excesivo en la cúspide de la organización puede recortar la libertad de juicio de los órganos situados funcionalmente por debajo de la Corte Suprema**. 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 (ejemplo de una forma de presión burda puede ser una advertencia directa al juez respecto de las dificultades que puede tener si se ordena una inspección en su juzgado o tribunal; ejemplo de una presión algo menos grosera puede ser el que los superiores jerárquicos declaren a la prensa manifestando, de algún modo indirecto, cuá-

les son sus expectativas de resolución, o declarando que adoptarán medidas disciplinarias contra los jueces que, en casos de relevancia pública, apliquen mal el Derecho o cometan prevaricato).

Como quiera que fuere, también debe prestarse atención a la necesidad de diferenciar adecuadamente la función jurisdiccional de las funciones gubernativas y administrativas al interior del Poder Judicial. Ello, en razón de que no parece lo mejor que estas últimas funciones —que, como se ha indicado, son secundarias y de soporte para el cumplimiento de la función jurisdiccional— **terminen absorbiendo una gran parte del tiempo de la Corte Suprema, limitando su capacidad de atender a su función principal**, esto es, la de juzgar y sentenciar los casos que, por su relevancia, llegan hasta la máxima instancia judicial. Con el agravante de que, como han hecho notar diversos estudios, **los jueces suelen carecer de los conocimientos y de la preparación y experiencia necesarias para llevar a cabo las tareas de gobierno y administración**, afectando así la eficiencia de la gestión. De allí que se haya propuesto la reasignación de parte de las funciones gubernativas y administrativas a órganos especializados, no necesariamente integrados por jueces, incluyendo en lugar prominente a los Consejos de la Judicatura.

*La normativa del Poder Judicial se encuentra en varios instrumentos: en la Constitución y las leyes ordinarias a nivel nacional, y en los instrumentos de derechos humanos a nivel internacional.*

## MARCO NORMATIVO DEL PODER JUDICIAL

Las principales regulaciones jurídicas sobre el Poder Judicial están contenidas en las Constituciones vigentes en los países de Centroamérica. En efecto, **las cartas constitucionales suelen regular los aspectos más relevantes de la organización y funcionamiento de la judicatura**. De ese modo, se otorga **mayores garantías de rigidez y permanencia** al régimen jurídico del Poder Judicial, limitando las posibilidades de que sea alterado y manipulado con fines políticos. Y es que, si el régimen jurídico institucional está previsto en la Constitución, para su cambio se requiere seguir el procedimiento especial de reforma constitucional, lo que supone cumplir mayores exigencias formales y votaciones superiores a las establecidas respecto de la aprobación de las leyes ordinarias.

De otro lado, junto a la ola de democratización que se extendió por toda la región desde los años ochenta, las Constituciones de América Central han renovado sus contenidos en las últimas décadas, sea porque han sido aprobados nuevos textos completos, sea porque han experimentado reformas de cierta envergadura. En consecuencia, junto a otros temas que han sido objeto de una actualización normativa al máximo nivel legal (catálogo de derechos fundamentales, régimen económico, rol de las Fuerzas Armadas, sistema electoral y de partidos políticos, etcétera), el rediseño de la judicatura y la posibilidad de la reforma judicial vienen impulsados por las mismas cartas constitucionales<sup>16</sup>.

Algunos de los temas primordiales relativos a la judicatura que las Constituciones centroamericanas suelen regular son, en general, los siguientes:

- 1) La existencia del Poder Judicial como Poder del Estado, al que se encomienda la función jurisdiccional, así como la determinación de sus niveles jerárquicos (instancias jurisdiccionales).
- 2) La composición de la Corte Suprema de Justicia, el número de sus jueces, la duración de su mandato y los requisitos que deben cumplir los candidatos para ser nominados.
- 3) El proceso de selección y nombramiento de los integrantes de la Corte Su-

---

<sup>16</sup> Véase 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.

prema de Justicia, incluyendo la existencia de la Comisión de Postulación o Junta Nominadora allí donde las hay (Guatemala y Honduras, respectivamente).

- 4) Las competencias de la Corte Suprema de Justicia.
- 5) El proceso de juicio político («*impeachment*») contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia: órganos competentes, causales, procedimiento.
- 6) El proceso de selección y nombramiento de los jueces de los demás tribunales de justicia (inferiores a la Corte Suprema).
- 7) La existencia del Consejo de la Judicatura o Consejo Judicial, allí donde existe la institución, con indicación de su función (hay variaciones entre unos países y otros), composición, sistema de nombramiento y duración del cargo.
- 8) La existencia de la carrera judicial y sus principios organizadores.
- 9) Determinados principios de garantía para el mejor desempeño de las labores judiciales, entre ellos, los de independencia e imparcialidad de los jueces, inamovilidad y permanencia, régimen disciplinario técnico, remuneración adecuada, libre asociación y libre expresión, etcétera.
- 10) Ciertas prohibiciones e incompatibilidades para el desempeño de funciones judiciales (no afiliación política, prohibición del ejercicio de ciertas actividades profesionales, etcétera).
- 11) La existencia de la Escuela Judicial, sus funciones y competencias, ubicación institucional, etcétera.
- 12) La proclamación del principio de independencia judicial no sólo como una garantía de los jueces para el desarrollo de su actividad jurisdiccional libre de interferencias indebidas, sino además

como principio de organización de la corporación judicial en su conjunto y, quizá en especial, como un derecho fundamental de todas las personas.

- 13) Las reglas básicas del control jurisdiccional de la constitucionalidad (por ejemplo, si habrá una sala especializada en la Corte Suprema de Justicia a cargo del cumplimiento de esta importante función y si todos los jueces tendrán la atribución de no aplicar al caso concreto las leyes que juzguen inconstitucionales).
- 14) La existencia de otros fueros distintos del común (por ejemplo, fueros indígena, militar, electoral, de cuentas y arbitral).
- 15) La previsión de una determinada asignación presupuestaria anual como garantía de independencia económica de la institución judicial.

Como **parte del marco normativo** que regula la actividad del Poder Judicial, mención aparte merecen los **instrumentos internacionales de derechos humanos**, en especial, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), aprobada en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que rige en la esfera de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ambos tratados internacionales han sido ratificados por todos los países de América Central<sup>17</sup>, por lo que sus disposiciones son jurídicamente obligatorias dentro de sus respectivas jurisdicciones nacionales.

Pues bien, tanto la CADH como el PIDCP consagran como dos de los más importantes derechos fundamentales de todas las personas, plenamente exigibles conforme al Derecho Internacional, de un lado, **el derecho a un tribunal independiente e imparcial**, y, de otro lado, el **derecho a una administración**

<sup>17</sup> Véase Meléndez, Florentín (compilador), *Los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes en Centroamérica y República Dominicana*, México DF, Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 103 y 101.

**de justicia que opere con respeto del principio del debido proceso y todos sus derechos conexos** (por ejemplo, en materia penal, derecho a la presunción de inocencia, derecho a no auto-incriminarse, derecho de defensa, derecho a la doble instancia, etcétera):

- «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter» (CADH, artículo 8.1).
- «Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...» (PIDCP, artículo 14.1).

Además de la Convención Americana de la OEA y del Pacto Internacional de la ONU, existe un importante **cuerpo normativo internacional**, que regula expresamente las cuestiones relacionadas con la independencia de la judicatura, el cual suele ser invocado y aplicado por los órganos de control internacional del cumplimiento de los indicados tratados (esto es, la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, respectivamente).

Dicho cuerpo normativo internacional especial son los así denominados «Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura», instrumento internacional que complementa y contribuye a dotar de sentido a los artículos de

los tratados internacionales de derechos humanos que se acaba de transcribir, según sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>18</sup>. Los «Principios Básicos» prescriben que «la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país» y que «todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura» (Principio 1).

También estipulan los «Principios Básicos» de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que «las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas» y que «todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos» (Principio 10).

Desde luego, junto a las disposiciones normativas contenidas en las Constituciones nacionales y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, existe en cada país un **conjunto amplio de leyes ordinarias y reglamentaciones** concernientes a la actividad de la judicatura o, más en general, del sistema de justicia. Por la propia naturaleza de este Manual, no es posible un examen detallado de esta legislación infra-constitucional, siendo de indicar aquí únicamente que existen ciertos cuerpos legales de especial relevancia, entre los que conviene mencionar: la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de la Carrera Judicial, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura o Magistratura (allí donde existe), además, desde luego, de los principales códigos sustantivos y procesales que los jueces deben aplicar al resolver los litigios (Código Civil, Código Penal, Código Procesal Civil y Código Procesal Penal, Ley de Procesos Constitucionales, entre otros).

<sup>18</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, párrafos 73 y 74.



*La independencia de la institución judicial es un «presupuesto» o una «precondición» de la imparcialidad de los jueces, lo que significa que la independencia judicial tiene carácter instrumental (es una herramienta para garantizar la imparcialidad).*



## EL CONCEPTO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

### CONTENIDO Y ALCANCE DEL CONCEPTO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

**Un órgano jurisdiccional es independiente cuando juzga y decide los procesos a él sometidos sin interferencias indebidas de ninguna otra autoridad o persona, sino únicamente de acuerdo a los hechos probados del caso y en aplicación estricta del Derecho**<sup>19</sup>. El concepto de independencia judicial remite, entonces, a una actuación funcional del juez que no se subordina a órdenes o presiones indebidas de ninguna clase ni de ningún sujeto público o privado.

Como se ve, se trata de un concepto negativo (la ausencia de subordinación o vínculos indebidos), por lo que, por su propia naturaleza, es difícil identificar y medir la independencia judicial (o su contrario, la dependencia o subordinación)<sup>20</sup>. De allí que, por contraste y para mayor claridad, se suele decir, en positivo, que los jueces independientes solamente están sometidos al Derecho que deben aplicar para decidir los litigios.

Ahora bien, ¿por qué es necesaria y para qué sirve la independencia judicial? Como ya se ha adelantado en los acápites precedentes, la actuación independiente de los jueces es necesaria para que puedan cumplir a cabalidad la importante misión que les tiene reservada el Estado constitucional y democrático de Derecho. Y es que los órganos jurisdiccionales han de actuar como terceros imparciales que, tras escuchar a las partes de un litigio, emiten la sentencia

<sup>19</sup> Véase De Otto y Pardo, Ignacio, «Estudios sobre el Poder Judicial», en Id., *Obras completas*, Oviedo, Universidad de Oviedo – CEPC, 2010, pp. 1290-1293; 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. 19-22; Díez-Picazo, Luis María, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 102-106; Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 117-124; Montero Aroca, Juan, *Independencia y responsabilidad del juez*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 118-123.

<sup>20</sup> Véase Burgos Silva, Germán, «¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales», en Burgos Silva, Germán (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, ILSA, 2003, p. 13; 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. 110-111 y 129; Schedler, Andreas, «Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral», en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2, México DF, CIDE, segundo semestre de 2000, p. 393.

que pone fin a la controversia otorgando la razón a una de aquellas partes, en aplicación del Derecho; sentencia que es jurídicamente obligatoria y que, de ser necesario, podrá ser ejecutada con auxilio de la fuerza pública.

**Dicho de otra manera, la independencia del juez (ausencia de subordinación indebida) sirve al objetivo de posibilitar la expedición de un fallo imparcial**, entendiéndose por fallo imparcial aquél que se dicta sin que el juez tenga una inclinación o interés indebido por favorecer a una de las partes. El juez, en su rol de tercero imparcial, debe mantenerse equidistante de las partes y ajeno al conflicto sometido a su jurisdicción, así como a su eventual resultado.

Por citar algunos ejemplos, se entiende que el juez está «parcializado» (carece de «imparcialidad») si tiene un vínculo familiar con una de las partes (como ocurriría si juez y demandado fueran hermanos), o si tiene un interés económico en el asunto objeto de controversia (lo que sucedería si el litigio versara sobre la propiedad de una empresa en la que el juez poseyera acciones que se cotizan en la bolsa de valores, cuyo precio podría aumentar o disminuir según el resultado del proceso judicial), o si antes de que el caso sea sometido a su jurisdicción el juez hubiere adelantado opinión acerca del mismo (prejuicio).

En definitiva, la independencia del juez es una garantía de su imparcialidad, es decir, sirve para hacerla posible y asegurarla jurídicamente. Puede afirmarse, entonces, que la independencia es un «presupuesto» o una «precondición» de la imparcialidad de los jueces, lo que significa que la independencia judicial tiene carácter instrumental (es una herramienta o instrumento para garantizar la imparcialidad)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Véase Cappelletti, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, Lima, Communitas, 2009, pp. 53-54; Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 29; 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. 210; Fundación para

Finalmente, debe observarse que el concepto de independencia judicial, por su propia naturaleza, reclama la presencia de un concepto relacionado y complementario, a saber, el de responsabilidad judicial. Si los jueces gozan de un amplio margen de decisión autónoma para poder actuar con la debida imparcialidad, les corresponde correlativamente hacerse responsables de sus decisiones. De ese modo, el **principio de responsabilidad judicial se erige como necesario complemento del principio de independencia judicial**, haciendo exigible la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la judicatura. Hay que insistir, pues, en que independencia y transparencia judiciales se implican mutuamente.

## CLASIFICACIONES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La independencia judicial puede ser clasificada de distintas maneras, según criterios asimismo diversos. En primer lugar, conforme al criterio del origen de la posible interferencia, puede hablarse de independencia externa e independencia interna. Se entiende que hay «**independencia externa**» cuando el órgano jurisdiccional está libre de interferencias o presiones indebidas de actores que no pertenecen al aparato judicial. En cambio, se dice que existe «**independencia interna**» si es que los órganos jurisdiccionales se hallan libres de subordinación respecto de la cúpula judicial o de los tribunales superiores.

Como se ve, el concepto de independencia externa alude a la relación entre la judicatura y los actores externos, señaladamente, los poderes políticos (Ejecutivo y Parlamento), pero también otros órganos públicos o autoridades autónomas, así como sujetos privados (las grandes empresas, los medios de comunicación, las iglesias y los sindicatos, el crimen organizado, entre otros).

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*, Washington DC, DPLF, 2007, p. 35.

Por su parte, el concepto de independencia interna sirve para referirse a las relaciones entre órganos jurisdiccionales de diverso grado o jerarquía. En especial, es de recalcar el enorme poder que se le reconoce, según se expuso antes, a la Corte Suprema de Justicia en asuntos de gobierno y administración de la corporación judicial, lo que puede incidir negativamente en la actuación de los jueces inferiores, sujetos a su influjo en la medida en que su permanencia en el cargo y su situación funcional están en manos del tribunal de cúpula.

Una segunda clasificación distingue, según el sujeto que eventualmente sufre las presiones indebidas, entre «**independencia individual**» e «**independencia institucional**». La primera se predica de cada juez, considerado de modo singular, mientras la segunda se establece respecto de todo el cuerpo judicial. Algunos llaman «autonomía» a este segundo aspecto de la independencia judicial, procurando introducir así una distinción también terminológica<sup>22</sup>.

Hay, de otro lado, quienes insisten en que, en rigor, la independencia corresponde únicamente a cada juez, pues son los jueces, no la judicatura, los titulares de la potestad jurisdiccional, por lo que no cabría hablar de independencia del Poder Judicial. No obstante, aunque fuere en sentido figurado y por extensión, parece útil visibilizar una dimensión colectiva y agregada de la independencia, pues no puede perderse de vista que existe una corporación judicial que constituye un Poder del Estado y que opera sobre la base de políticas públicas de impacto sobre toda la institución en su conjunto (piénsese, por ejemplo, en la dimensión económica o presupuestaria de la independencia, la misma que suele ser postulada respecto del Poder Judicial y no de cada juez individual).

Una tercera clasificación, conforme al criterio de la naturaleza de la independencia judicial, distingue entre «**independencia de iure**» (**de Derecho**) e «**independencia de facto**» (**de hecho**)<sup>23</sup>. Según esta división, existe independencia judicial *de iure* si el ordenamiento jurídico (en especial, las disposiciones constitucionales, a las que se suman los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país) prevé mecanismos de garantía de la independencia de los jueces, entre los más importantes de los cuales figuran: la proclamación del principio de independencia judicial, el sistema de selección y nombramiento de los jueces, la duración del mandato de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, la carrera judicial y el principio de inamovilidad.

No obstante, como es obvio, el que exista independencia judicial *de iure* no significa necesariamente que también la exista *de facto*, esto es, en la práctica. Y es que no es lo mismo la ley que la realidad. Antes bien, como es de sobra conocido, normalmente la realidad judicial en Centroamérica ha mostrado que hay gran distancia entre lo que manda la legislación (con el texto constitucional en su cúspide) y lo que se cumple en la dimensión fáctica. Así, pues, se entiende que sólo existe independencia judicial *de facto* cuando, en los hechos, más allá o al margen de lo que declaren los textos legales, la judicatura actúa efectivamente sin interferencias ni presiones indebidas.

Las clasificaciones o tipologías que se acaba de presentar pueden ser de gran utilidad para el análisis de la independencia judicial en América Central, constituyéndose en importantes herramientas conceptuales para las tareas de seguimiento y participación ciudadanas en el campo de la independencia de la judicatura.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Véase Ríos-Figueroa, Julio, *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America (doctoral dissertation)*, New York University, 2006, pp. 80-88.

## SITUACIÓN ACTUAL DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN CENTROAMÉRICA

**Históricamente, la judicatura en América Central ha estado sometida o mellada por los poderes políticos (y los poderes fácticos)**<sup>24</sup>. La imagen tradicional del Poder Judicial en la región es, por ello, la de una institución débil, ineficiente, corrupta y fuertemente dependiente de la voluntad del Presidente de la República y del Parlamento, lo que se intensifica cuando el partido del Ejecutivo tiene mayoría en la Asamblea Nacional. También forma parte de esa imagen tradicional la sujeción de la judicatura a otras fuentes de poder, a menudo meramente fácticas, como ciertos grupos empresariales, un sector de las Fuerzas Armadas o Policiales y, más recientemente, organizaciones criminales (de narcotraficantes, por ejemplo).

La habitual y arraigada dependencia del Judicial respecto de los poderes políticos y fácticos, agravada por los rasgos de hiper-presidencialismo que, en general, caracterizan a los países del istmo, ha traído como consecuencia que los jueces se vean no sólo desprovistos de poder, sino además subordinados, marginados y en situación de emergencia (sin personal adecuado y sin recursos económicos suficientes)<sup>25</sup>. Desde luego, en tales condiciones, la judicatura ha distado mucho de cumplir el importan-

te rol que la Constitución y la democracia reclaman de ella. Pero el autoritarismo y la concentración de poderes presidenciales, a menudo bajo regímenes dictatoriales que se hicieron del poder mediante métodos violentos (golpes de Estado, gobiernos de las Fuerzas Armadas), echaron mano de la sumisión de la judicatura para evitar los controles judiciales que deben distinguir al Estado de Derecho.

**No obstante, esta deteriorada imagen tradicional de la corporación judicial centroamericana ha comenzado a modificarse, siquiera de modo parcial, de un tiempo a esta parte.** En efecto, acompañando a los procesos de democratización, los movimientos de reforma judicial, promovidos en la región desde hace dos o tres décadas, vienen contribuyendo a la renovación de las judicaturas y a su puesta al día en clave democrática y constitucionalista<sup>26</sup>.

En consecuencia, se observan **cambios positivos en la configuración institucional** (reformas constitucionales, aprobación de nuevas leyes, creación de nuevos órganos) **y en la actuación concreta de los Poderes Judiciales en los países del istmo** (mejoras en la selección de los jueces, expedición de ciertas sentencias que desafían a los poderes políticos o fácticos en su intento por hacer realidad los mandatos constitucionales, aumentos presupuestarios y remunerativos, modificaciones organizativas, etcétera) que dan fundamento a una nueva imagen de la judicatura centroamericana. Especial mención merece, en el marco de este proceso general, el fortalecimiento de la independencia judicial, en sus diversos aspectos: selección y nombramiento, carrera judicial, régimen disciplinario, aumentos de presupuesto y salarios, etcétera.

<sup>24</sup> 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, 2008, pp. 283-304; Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejaraga, 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. 54-55.

<sup>25</sup> Véase Peña González, Carlos, «Presentación» a Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, p. 8.

<sup>26</sup> 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 Lejaraga, 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.

Desde luego, si bien las reformas judiciales y el robustecimiento de la independencia de la judicatura han producido importantes modificaciones y avances en la dirección correcta, hacia una mayor rendición de cuentas de las autoridades públicas y una mayor efectividad de los derechos de las personas, aún falta mucho camino por recorrer hasta llegar a una situación óptima y estable, que asegure la gobernabilidad democrática en América Central. Particular preocupación causan la **disminución del ritmo del cambio y, en ciertos casos, la casi paralización o estancamiento de las iniciativas de reforma**, a veces obstaculizadas por razones políticas coyunturales o por la oposición de actores interesados en mantener el estado de cosas imperante en el ámbito judicial.

Dicho en otras palabras, es necesario reconocer lo avanzado en el marco de las reformas judiciales y la promoción de la independencia de los jueces en la región. Pero, a la vez, debe recusarse cualquier complacencia o conformismo, ya que las tareas pendientes siguen siendo numerosas y algunas son de considerable envergadura (piénsese, por poner solo un ejemplo, en los rediseños legales e institucionales, y en el desarrollo y aplicación de políticas, que exige la necesaria implementación de la carrera judicial).

Al respecto, hay que señalar que una reciente investigación desarrollada por DPLF en todos los países del área centroamericana, ha comprobado que la situación de la independencia judicial, pese a los avances experimentados, es todavía insatisfactoria, en especial, en lo que concierne a la dimensión interna y a determinados mecanismos institucionales que se orientan a garantizarla en sus diversos aspectos, tales como el sistema de reclutamiento judicial, la carrera judicial, el régimen disciplinario, entre otros<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011.

Debe, pues, proseguirse el esfuerzo de modernización judicial y, en particular, debe ponerse atención a los **principales desafíos y amenazas** que todavía enfrenta la independencia de la judicatura centroamericana, entre los cuales están los siguientes:

- 1) El estancamiento o paralización de determinadas reformas (cambios legales, reorganización institucional).
- 2) El excesivo poder de las cúpulas judiciales, en especial, del Presidente del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia (amenaza de lesión a la independencia judicial interna).
- 3) La politización del sistema de selección y nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, sistema que otorga la decisión a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- 4) La distorsión y el vaciamiento de contenido de los mecanismos de participación ciudadana en la nominación y selección de los jueces, en especial, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.
- 5) La inadecuación del diseño y, en particular, la aplicación sesgada del régimen disciplinario.
- 6) La corrupción del Poder Judicial, que impide el cumplimiento de su misión constitucional y menoscaba la confianza que la ciudadanía debe tener en la justicia.
- 7) La amenaza sobre la independencia judicial que representa el crimen organizado, en particular, el narcotráfico.
- 8) Las tensiones entre judicatura y medios de comunicación, ya que la actividad de estos últimos puede suponer en ocasiones interferencias o presiones indebidas sobre la actuación independiente de los jueces.
- 9) La problemática de la independencia económica o autonomía presupuestaria de la judicatura.
- 10) La debilidad del asociacionismo judicial, que en general prevalece en Centroamérica.

*El principio de transparencia del Poder Judicial tiene dos contenidos principales: el acceso a la información y el control del funcionamiento del aparato judicial (especialmente, el control de los actos de corrupción).*

## EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA JUDICIAL

### CONTENIDO Y ALCANCE DEL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA JUDICIAL

El concepto de transparencia judicial alude primordialmente a la visibilidad de la institución y a su sometimiento al escrutinio público, como rasgos esenciales de una judicatura democrática y respetuosa del orden constitucional. Como se ha dicho en los acápites anteriores, la independencia de los jueces reclama como complemento necesario el que el Poder Judicial opere de manera transparente. No está demás recalcar aquí que independencia y transparencia judiciales son nociones que se implican recíprocamente (es decir, una reclama a la otra).

El principio de transparencia del Poder Judicial es, pues, esencial y **tiene dos contenidos principales: el acceso a la información y el control del funcionamiento del aparato judicial** (especialmente, el control de los actos de corrupción)<sup>28</sup>. En cuanto al primer contenido o dimensión, se entiende que la accesibilidad de la información relevante permite a todos, sean autoridades o ciudadanos, estar al tanto de la marcha de la institución, de suerte que puedan prevenirse o corregirse decisiones desacertadas o ilegales.

En lo que concierne al segundo elemento, es claro que los mecanismos de control favorecen igualmente la correcta operación de la judicatura, al ofrecer alternativas preventivas y sancionatorias frente a actuaciones funcionales en el Poder Judicial que se aparten de los cauces de ley.

El acceso a la información del Poder Judicial, puede ser dividido en los siguientes dos grandes rubros:

- 1) Acceso a la información sobre asuntos de orden jurisdiccional.** Se refiere, en sentido propio y directo, a los procesos jurisdiccionales (o juicios) y a las

---

<sup>28</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, pp. 3 y 19. 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.



sentencias que los resuelven. En sentido amplio o por extensión, puede también comprender los arreglos de organización y funcionamiento relativos a los procesos y sentencias (por ejemplo, información sobre las mesas de partes de los juzgados o tribunales, donde los litigantes presentan sus demandas y otros escritos y documentos, o información sobre la programación de audiencias de los órganos jurisdiccionales).

- 2) Acceso a la información sobre asuntos de gobierno y administración del Poder Judicial.** Alude al ámbito del ejercicio de las potestades de conducción institucional y de gestión administrativa de la judicatura, de las que se ha hablado en acápites precedentes y que, en términos generales, se concentran en la Corte Suprema de Justicia y en el Presidente del Poder Judicial. Este rubro incluye, por ejemplo, asuntos tales como las decisiones de política judicial, el manejo económico y financiero (la ejecución presupuestaria), las contrataciones de personal y las adquisiciones de bienes y servicios, etcétera.

Por su parte, los mecanismos de control del Poder Judicial pueden también ser clasificados en dos grandes tipos:

- 1) Mecanismos de control preventivo.** Se trata de procedimientos y medidas orientados a impedir que se adopten decisiones desafortunadas o se cometan actos ilegales en la judicatura (control *ex ante*). Por su propia naturaleza, son mecanismos disuasivos y/o educativos o de concientización, que procuran anticiparse a la eventual producción de la conducta dañina y reprobable. Algunos ejemplos son: establecer la obligatoriedad de que los jueces hagan declaraciones de bienes periódicas, realizar campañas entre la ciudadanía y, en especial, entre los litigantes para darles a conocer sus derechos y las reglas de control judicial.
- 2) Mecanismos de control represivo.** Son los procedimientos y medidas para investigar y sancionar actos ilegales o de corrupción ya cometidos

por miembros del Poder Judicial (control *ex post*). En consecuencia, se trata, ante todo, del régimen disciplinario aplicable a los jueces que incurran en inconductas funcionales; pero también de los mecanismos de persecución y castigo por la comisión de delitos (en los casos más graves de inconducta funcional, como son los actos de corrupción, sus autores cometen delito; por ejemplo, cuando un juez recibe un soborno).

Lo que debe ser siempre tenido en cuenta respecto de los mecanismos de control judicial es que, en ningún caso y por ninguna razón, su empleo puede invadir la esfera de la actuación independiente e imparcial de los jueces en asuntos jurisdiccionales. Es decir, **los mecanismos de control, tal como por ejemplo el régimen disciplinario, no pueden ser utilizados para torcer las decisiones jurisdiccionales o para lesionar la independencia de los jueces**<sup>29</sup>. En todo caso, si una de las partes de un litigio considera que la decisión adoptada por el juzgador es inadecuada o contraria a Derecho, tiene a su disposición un conjunto de herramientas procesales (los llamados «recursos procesales», como, por ejemplo, los recursos de apelación o de nulidad) para impugnar la decisión (es decir, oponerse a ella) y conseguir que ella sea revisada por un tribunal superior (principio de doble instancia jurisdiccional).

## SITUACIÓN ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA JUDICIAL EN CENTROAMÉRICA

La cuestión de la transparencia de la judicatura ha sido incluida en la agenda de la reforma judicial en

<sup>29</sup> Según Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla, «el instrumento disciplinario en la moderna magistratura de inspiración francesa, se ha dado en función de la jerarquía, con finalidades de “policía” y para garantizar el orden interno del aparato», con lo que el juez quedó «francamente indefenso y a merced de los centros de poder intracorporativos». Véase Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 143.



fecha más o menos reciente<sup>30</sup>. En efecto, varios estudios sostienen que, en sus primeros años, el movimiento regional de reforma de la justicia no comprendía, al menos de manera directa o con el énfasis que más tarde se consideró indispensable, la necesidad de transparentar el funcionamiento de la corporación judicial en América Central. Como consecuencia de este rezago, en la actualidad se observa un distinto grado de avance respecto del fortalecimiento de la independencia que en relación al desarrollo de medidas de transparencia del Poder Judicial.

Así, una investigación llevada a cabo hace poco por DPLF en los seis países de Centroamérica ha encontrado que, en un contexto general que todavía es de poca independencia y transparencia de las judicaturas, los peores indicadores corresponden al componente de transparencia. El estudio de DPLF hace notar que inclusive **se requiere introducir mejoras y adaptaciones importantes del marco normativo vigente en la región, en lo que atañe a conseguir Poderes Judiciales más visibles y sujetos al escrutinio público**<sup>31</sup>.

Entre los principales desafíos o amenazas que enfrentan los Poderes Judiciales en Centroamérica, para el cumplimiento de su designio de dar pasos sustanciales hacia la transparencia, se hallan los siguientes:

- 1) La debilidad de los marcos normativos que regulan el acceso a la información y los mecanismos de control de la judicatura.
- 2) La carencia de políticas institucionales dirigidas a promover la transparencia y la rendición de cuentas del Poder Judicial.
- 3) El estancamiento o paralización de determinadas reformas (cambios legales, reorganización institucional).
- 4) La subsistencia y a veces prevalencia de una cultura institucional de secretismo y opacidad, que socava diversas iniciativas dirigidas a diseñar e implementar mecanismos de transparencia.
- 5) El incumplimiento de las regulaciones sobre exposición de informaciones a través de los portales de internet o páginas web, su actualización tardía o su diseño poco amigable y de difícil utilización.
- 6) 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.
- 7) La deficiente regulación, pero también la distorsión y la aplicación inadecuada de las normas que establecen la obligatoriedad de que los jueces presten declaraciones juradas de bienes periódicamente (por ejemplo, al disponer su carácter «reservado»).
- 8) La ausencia de una política institucional orientada a informar permanentemente a la ciudadanía sobre temas judiciales, y la correspondiente inexistencia de los órganos u oficinas encargados de llevar a la práctica tal política.

<sup>30</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, 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*, Buenos Aires, ADC, [2009], pp. 13 y 14.

<sup>31</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, pp. 16, 20 y 23.



## Parte II

# Estrategias y acciones de seguimiento y participación ciudadana para el fortalecimiento de la independencia y transparencia judiciales en Centroamérica

*La ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil tienen un rol importante que jugar en la defensa y promoción de la independencia judicial.*

## SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

### CONTRIBUCIÓN AL IMPULSO GENERAL DE LA REFORMA JUDICIAL

Uno de los objetivos fundamentales del movimiento de reforma judicial en América Central, y aun en toda Latinoamérica, ha sido, como se sabe, el fortalecimiento de la independencia judicial<sup>32</sup>. Es tal la importancia de contar con una judicatura independiente, que muchas de las acciones y medidas comprendidas en los programas de reforma apuntan a lograr poderes judiciales independientes e imparciales. Es más, puede decirse que buen número de propuestas incluidas en los planes de modernización de la judicatura, de un modo u otro, sea directa o sea indirectamente, procuran contribuir al logro de la independencia de los jueces.

Ahora bien, lo cierto es que el impulso general de la reforma judicial en Centroamérica ha experimentado un decaimiento o desaceleración, al cabo de algunos años o tras superar sus primeras etapas; por lo demás, sus resultados, hablando en términos generales, son todavía insuficientes. Como quiera que fuere, en las primeras fases de la reforma el esfuerzo ha estado concentrado especialmente en: (i) aprobar rediseños institucionales y cambios normativos de envergadura (carrera judicial, proceso penal acusatorio, Escuela Judicial, nuevos órganos tales como el Consejo de la Judicatura o la Junta Nominadora, etcétera); (ii) introducir mejoras de infraestructura y de equipamiento; (iii) proceder a la renovación del personal y a su capacitación; y (iv) obtener mayores recursos económicos para la institución.

**La disminución del ritmo del cambio en la judicatura, y en algunos casos su virtual estancamiento o regresión** (piénsese, por ejemplo, en Panamá y Nicaragua, respectivamente), **hacen necesario un ímpetu renovado que pueda reavivar el movimiento reformista en los distintos países del istmo y ayudar a su sostenimiento a lo largo de los años**, de tal suerte que alcancen plasmación en la práctica una serie de iniciativas que todavía aguardan el momento de su implementación o desarrollo completo.

<sup>32</sup> Véase 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. 29.

Así pues, una nueva fase de la reforma judicial en Centroamérica es ahora indispensable, la misma que deberá estar signada por un amplio consenso para terminar de llevar a la realidad, en todos sus componentes, el nuevo modelo de judicatura democrática. La urgencia de este reavivamiento de la reforma judicial aparece con mayor claridad cuando se toma conciencia de los obstáculos y dificultades que deben ser vencidos para que los reformadores logren el éxito, habida cuenta de la existencia de actores interesados en conservar el insatisfactorio estado de cosas que, en mucho, aún prevalece en el campo de la actividad jurisdiccional centroamericana en la actualidad<sup>33</sup>.

Pues bien, **a nivel del proceso general de reforma judicial, la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil tienen un rol que jugar para la defensa y promoción de la independencia judicial.** Y es que la independencia judicial sólo se consolidará en la región en el marco de procesos de modernización de la judicatura reales y efectivos (es decir, como parte de un conjunto coherente de medidas realmente aplicadas, varias de las cuales confluyen para lograr Poderes Judiciales independientes)<sup>34</sup>.

Las estrategias y formas en que los ciudadanos y sus organizaciones pueden participar en este esfuerzo de dar nuevo impulso a la reforma judicial son, desde luego, múltiples. Para los propósitos del presente Manual, interesa poner de relieve algunas de ellas.

<sup>33</sup> Véase 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. 542-543 y 548.

<sup>34</sup> 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*, Washington DC, DPLF, 2007, p. 43. Véase también Buscaglia, Edgardo, «Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina», en Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, New York, BID, 1997, pp. 33-34; Dargent, Eduardo, *Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003, pp. 39 y 38.

## Alianzas y pactos de amplio espectro

En primer lugar, en el plano más general de la acción cívica, debe resaltarse el valor y la eficacia de una «estrategia de alianzas de amplio espectro». Si es verdad que **las autoridades públicas** —en especial, aquellas dotadas de legitimidad democrática directa (el Presidente de la República y el Parlamento, que son elegidos por el pueblo en comicios libres)— **suelen actuar movidos por las demandas de los ciudadanos (los electores), entonces una manera eficaz de lograr el objetivo propuesto es formar coaliciones o alianzas de instituciones cívicas** de diferente naturaleza y ámbito de intervención, que planteen demandas y propuestas a los oficiales públicos, o supervisen la adopción de sus decisiones y la ejecución de sus planes de acción<sup>35</sup>.

Las alianzas pueden incluir, por ejemplo, a las siguientes instituciones y grupos, además de aquellas especializadas en la temática judicial: organizaciones de derechos humanos, asociaciones ambientalistas, instituciones defensoras de grupos sociales específicos (mujeres, poblaciones nativas u originarias, afro-descendientes), grupos eclesiales, asociaciones profesionales, universidades, sindicatos de trabajadores, gremios empresariales, organizaciones de participación vecinal o que trabajan en el área de seguridad ciudadana, jóvenes y artistas, medios de comunicación, etcétera.

Todas estas instituciones y colectivos ciudadanos, al **ponerse de acuerdo, más allá de sus ámbitos específicos de trabajo, en una agenda común** para el cambio judicial, y en especial para el robustecimiento de la independencia de los jueces, envían un mensaje claro y firme a las autoridades acerca de su deseo de realización de tal agenda, lo que puede tener un impacto real en la voluntad y la actuación de dichas autoridades. Más importante todavía, so-

<sup>35</sup> Véase 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. 543-544 y 549-550.

bre la base de los acuerdos y planes de trabajo que adopten, los miembros de la red o coalición intervienen en relación a distintas propuestas o medidas vinculadas con la independencia judicial, haciendo ejercicio de su derecho a la participación democrática en las decisiones estatales de interés general y contribuyendo así a moldear el mismo cambio requerido. Ejemplos de esta clase de estrategia vienen proporcionados por el trabajo que realiza la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), de Panamá<sup>36</sup> y el Movimiento Pro Justicia en Guatemala<sup>37</sup> (más allá del ámbito centroamericano, son significativas también las experiencias pasadas de República Dominicana<sup>38</sup> y Perú).

En segundo lugar, la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil pueden impulsar y celebrar **«pactos de amplio espectro»** sobre la reforma judicial (acuerdos políticos o «Pactos de Estado»). De este modo, una más o menos vasta articulación de

**organizaciones cívicas puede confluir con las instituciones del Estado** (Ejecutivo y Parlamento, además de judicatura y otros órganos, como aquellos que integran el sistema de justicia) **para establecer acuerdos sobre los principales puntos que debe incluir la reforma judicial**, los procedimientos de desarrollo, los órganos responsables, los plazos de implementación, los mecanismos de seguimiento y evaluación, etcétera.

Los acuerdos o pactos de Estado sobre la reforma judicial (o, de modo más abarcador, sobre la reforma del sistema de justicia) se originan a veces como consecuencia de una situación de crisis institucional, tal como la denuncia pública de un caso de corrupción judicial de especial gravedad, o la realización de una notoria acción de interferencia indebida en las potestades de la judicatura, que suprime su independencia por razones políticas (por ejemplo, la destitución de una Corte Suprema considerada opositora por el Presidente de la República, o la ampliación del número de sus integrantes a fin de copar el tribunal con jueces subordinados al poder político, o la prórroga del mandato de tales jueces, todo ello en transgresión de las previsiones constitucionales).

Así, **la crisis institucional de la judicatura, lejos de llevar al colapso y a la parálisis, puede servir para desencadenar un proceso de cambios en la administración de justicia**. Desde luego, la viabilidad y la cristalización de un acuerdo de esta naturaleza y magnitud dependerán de los particulares contextos institucionales y políticos que vive cada país. No obstante, en aquellos casos en que el proceso es factible, la ciudadanía y sus organizaciones pueden contribuir al nuevo diseño e implementación de un programa global de reforma judicial, en especial, si desde tiempo atrás se vienen preparando mediante la articulación de redes o coaliciones, la elaboración de demandas y propuestas, y la participación en la deliberación democrática sobre temas judiciales.

Nuevamente, el caso de la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), de Panamá, ofrece un ejemplo valio-

<sup>36</sup> Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, 2009, pp. 2-3; Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva en la reforma del sistema de justicia. La experiencia de Alianza Ciudadana Pro Justicia*, Panamá, ACPJ, 2007, pp. 16-18 y 22.

<sup>37</sup> Véase Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala», Washington DC, DPLF, 2011, p. 18 [en particular, nota 46]. Véase también Zardetto, Carol, «Guatemala», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Controles y descontroles de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 250-252.

<sup>38</sup> Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Informe de investigación sobre la independencia y la transparencia del Poder Judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2011, pp. 87-88 y 163-164; Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2000, pp. 32-37; Salcedo, Carlos, «La transparencia en la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 45-53; Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, *Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana*, Washington DC, DPLF, julio de 2000, p. 2 (disponible en [www.dplf.org](http://www.dplf.org)).



## Alianzas y Pactos por la Justicia en Centroamérica

### La experiencia guatemalteca

El Movimiento Pro Justicia (MPJ) es una coalición que funciona desde junio de 1999, con la participación de Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro, Madres Angustiadas y Fundación Myrna Mack. Es una conjunción de esfuerzos que busca, a través de la participación ciudadana y la incidencia política, promover propuestas para luchar contra la impunidad, mejorar y ampliar el acceso a la justicia, y promover la transparencia, la integridad y la publicidad en los procesos de elección de autoridades del sector justicia.

El Movimiento ejecuta estrategias de incidencia política y estrategias de comunicación social, desarrolla estudios políticos de los problemas de la justicia y elabora propuestas técnicas para contribuir a afrontar y buscar solución a esos problemas. Utiliza también el monitoreo como método de participación ciudadana y como procedimiento para recopilar y analizar información sobre los problemas que generan impunidad.

El Movimiento Pro Justicia tiene una vasta experiencia monitoreando los procesos de elección de magistrados de las Cortes Suprema de Justicia, de Apelaciones y de Constitucionalidad, así como de Fiscal General de la República y de Director del Instituto de la Defensa Pública Penal, entre otros. También monitorea la cuestión presupuestaria para las instituciones del sector justicia y la calidad de la gestión de casos penales en el Ministerio Público.

Actualmente, el Movimiento está ejecutando un plan de acompañamiento y monitoreo a los programas de integridad en el Organismo Judicial, con el fin de evaluar el comportamiento institucional frente a la corrupción, la impunidad y el tráfico de influencias, entre otros factores que atentan contra la independencia del juez y su integridad.

Como parte de sus estrategias de trabajo, el Movimiento suscribe convenios de cooperación con las instituciones a las cuales monitorea. Por ejemplo, desde 2005 ha suscrito convenios con el Ministerio Público, desde 2010 con el Congreso de la República y actualmente está en proceso de suscribir una Carta de Entendimiento con el Poder Judicial. Con los medios de comunicación el Movimiento mantiene una fluida comunicación y realiza talleres

en forma frecuente. Con los operadores de justicia lleva a cabo conversatorios sobre temas específicos. Asimismo, todos los años organiza conversatorios con operadores de justicia y con organizaciones sociales de las diferentes regiones del país. Estos conversatorios se hacen en forma individual, o en ocasiones en forma conjunta con organizaciones gremiales de abogados litigantes y de operadores de justicia, o con el Colegio de Abogados. En algunas ocasiones, el Movimiento los coorganiza con otras instituciones académicas.

### La experiencia panameña

La Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) es una coalición de 18 organizaciones de la sociedad civil panameña que fue fundada en el año 2000. Los problemas con la justicia lenta, selectiva, ineficiente e inaccesible de Panamá y la falta de respuesta de las autoridades a esos problemas llevaron a la formación de esa coalición, en que participan grupos tan diversos como universidades, organizaciones de abogados, de derechos humanos, de la empresa privada y diversas organizaciones civiles.

La Alianza trabaja en el mejoramiento del sistema de justicia en Panamá y ha desarrollado diversas actividades como áudios de la justicia penal, un audito de la justicia penal juvenil, participación en la elaboración de las propuestas de leyes de transparencia del sector público y sobre la justicia de paz, entre otras. Además, organiza discusiones y eventos informativos relacionados a estos temas, tales como foros ciudadanos sobre los métodos para la escogencia de magistrados, la justicia de paz, la implementación del sistema acusatorio, talleres de capacitación y sensibilización ciudadana en materia de justicia, entre otros. Por otro lado, sus miembros participan constantemente en debates públicos, en medios de comunicación y mesas de discusión, y han tenido presencia en el ámbito internacional mediante la petición y participación en audiencias temáticas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Entre los logros más destacados de la Alianza, se cuenta la participación en la Comisión de Estado por la Justicia, de la que surge el «Pacto de Estado por la Justicia», un acuerdo entre diferentes entidades del gobierno panameño para reestructurar y reorientar la

*continúa*



### Alianzas y Pactos por la Justicia en Centroamérica (continuación)

administración de la justicia en el país, luego de una grave crisis en la judicatura. La incorporación de la Alianza Ciudadana en esas mesas de trabajo impulsó que se acordaran como metas de Estado aportes significativos como la implementación de un nuevo código de procedimiento penal, la reforma del Código

Penal, la propuesta de una fórmula de autorregulación del Ejecutivo para la escogencia de magistrados, la creación de una Ley de Carrera Judicial, la creación de la justicia de paz, además de otras metas, algunas de las cuales se ha logrado que sean implementadas.

*Fuentes:* comunicación personal de Magaly Castillo, Directora Ejecutiva de Alianza Ciudadana Pro Justicia, de Panamá; comunicación personal de Carmen Ibarra Moral, Directora Ejecutiva del Movimiento Pro Justicia, de Guatemala. Véase también Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, 2009, pp. 2-3 y 15-20; Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva en la reforma del sistema de justicia. La experiencia de Alianza Ciudadana Pro Justicia*, Panamá, ACPJ, 2007, pp. 16-19, 22, 46-48 y 69-70; Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala», Washington DC, DPLF, 2011, p. 18 (en particular, nota 46).

so de esta clase de acciones de promoción y celebración de un «Pacto de Estado por la Justicia», aprovechando un contexto de grave crisis institucional de la judicatura para convertirlo en una oportunidad de cambios y mejoras, mediante la generación de un amplio consenso social y político en torno de una agenda bien preparada<sup>39</sup> (otra vez, los casos pasados de República Dominicana<sup>40</sup> y de Perú<sup>41</sup>, ofrecen

ejemplos valiosos de la utilización de esta estrategia fuera de América Central, pero dentro de Latinoamérica).

Las dos estrategias referidas —esto es, la constitución de «alianzas» y la celebración de «pactos» de amplio espectro en torno a la reforma judicial— pueden ser aplicadas no sólo a nivel nacional, sino también a nivel estadual o regional y a nivel local, con las correspondientes adaptaciones en función de los requerimientos particulares que existan y de las características de cada contexto político-institucional. Así, por ejemplo, en determinada Corte Superior o en determinado distrito o circunscripción judicial, el descubrimiento de un nombramiento indebido por razones políticas puede llevar a una coalición local (o, eventualmente, a una organización cívica o grupo ciudadano) a proponer cambios consensuales en el procedimiento de selección de los jueces, en la línea de hacer tal procedimiento más técnico (basado en méritos) y transparente.

<sup>39</sup> Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, 2009, pp. 15-20; Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva en la reforma del sistema de justicia. La experiencia de Alianza Ciudadana Pro Justicia*, Panamá, ACPJ, 2007, pp. 18-19, 46-48 y 69-70.

<sup>40</sup> Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Informe de investigación sobre la independencia y transparencia del Poder Judicial en República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2011, pp. 38-43 y 157-158 y 159; Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2000, pp. 25-26; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2010, vol. III, p. 20; Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2005, p. 217.

<sup>41</sup> Véase De Belaunde López de Romaña, Javier, «La justicia; ¿hay esperanza?», en Pásara, Luis (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, PUCP, 2011, pp. 428-436; Con-

sorcio Justicia Viva, *Hacia la refundación del sistema de justicia. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)*, Lima, Consorcio Justicia Viva, octubre de 2004; Consorcio Justicia Viva, *Plan de Reforma de la Administración de Justicia de la Ceriajus: el acuerdo por la Justicia que debemos respetar*, Lima, Consorcio Justicia Viva, junio de 2004.

## Incidencia para la implementación y desarrollo de medidas aprobadas

Una forma, de especial importancia, en la que la ciudadanía y las instituciones cívicas pueden contribuir al impulso general de la reforma judicial —o, quizá más exactamente, a sostenerlo en el tiempo— consiste en incidir sobre la ejecución de determinadas medidas o acciones aprobadas<sup>42</sup>. Como ha sido anotado antes, en todos los países la transformación del Poder Judicial enfrenta obstáculos y resistencias, y ha experimentado una desaceleración, de tal suerte que se requiere reavivar el proceso.

Inclusive los ya mencionados acuerdos de amplio espectro o Pactos de Estado por la justicia muestran signos de languidecimiento al cabo de un tiempo, cuando el consenso y el entusiasmo iniciales, suscitados por el deseo de superar la crisis que los suele provocar, decae o se entrapa en las a menudo agobiantes negociaciones políticas o en los vericuetos de los aparatos burocráticos a los que se encomienda su desarrollo o implementación (muchas veces, estos aparatos burocráticos son de la misma judicatura).

En consecuencia, **las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer un aporte de primer orden al (sostenimiento del) impulso general de la modernización de la judicatura, mediante su seguimiento y participación en la puesta en práctica de los planes y acciones concretas que forman parte del paquete de reformas.**

Es claro que los campos y temas en los que puede hacerse esta clase de incidencia ciudadana son muy numerosos y variados. No se trata, pues, de intentar

<sup>42</sup> En el campo de la independencia judicial, se plantea trabajar sobre medidas «aprobadas», puesto que los cuerpos legislativos fundamentales en este ámbito (a diferencia de lo que ocurre con la transparencia de la judicatura) ya existen en Centroamérica. Ello, sin embargo, no significa que, en ciertos casos, no haga falta elaborar legislación especial (por ejemplo, en Panamá aún no existe Ley de Carrera Judicial).

aquí un listado y examen exhaustivos (completos). A manera de ejemplo, puede tomarse, sin embargo, el caso de la carrera judicial, acogida casi en la totalidad de países de Centroamérica (con la única excepción de Panamá<sup>43</sup>).

No cabe duda de que la carrera judicial contribuye a reforzar la independencia de la judicatura, puesto que tiende a asegurar que el ingreso, la permanencia y el ascenso de los jueces respondan a criterios de mérito y buen desempeño. No obstante, **su consagración a nivel legislativo, si bien es indispensable, no es suficiente.** Se requiere además reglamentarla, adoptar procedimientos y protocolos de evaluación, crear determinadas dependencias administrativas u oficinas especializadas, aplicar y cumplir las normas que la regulan, etcétera.

Es, por lo tanto, en cada uno de estos ámbitos y niveles de ejecución y desarrollo específicos de una medida general ya aprobada (la ley de carrera judicial), que puede producirse, de manera eficaz y provechosa, la intervención ciudadana, contribuyendo al impulso de la reforma judicial. Así, las organizaciones cívicas bien podrían exigir la reglamentación de la ley, si ésta todavía no existiera, o, mejor aun, podrían promover una propuesta de reglamento elaborada de manera consensual y, de ser posible, con el aporte de expertos.

Igualmente, si el problema de desarrollo o aplicación fuera, más bien, la ausencia de protocolos de evaluación para establecer un escalafón de jueces técnicamente sustentado, las instituciones de la sociedad civil podrían reclamar su adopción y adelantar propuestas. En fin, si la dificultad consistiera en que es necesario crear órganos u oficinas especializadas que administren la carrera judicial, la acción ciudadana podría consistir en solicitar tal creación y, dado el caso, en elevar su voz para pedir la asignación de

<sup>43</sup> Véase Castillo, Magaly y Gina de la Guardia Fernández, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá», Washington DC, DPLF, 2011, p. 10.

los recursos económicos necesarios.

Como se ve, varias de estas posibles iniciativas ciudadanas colocan a la sociedad civil del lado de la judicatura y como un socio estratégico de la misma, a favor del cambio judicial. Ello, por cierto, ofrece mayores posibilidades de éxito.

## SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES

### Selección y nombramiento de jueces de la Corte Suprema

**El proceso de selección y nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia reviste una importancia especial, por tratarse del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, por ser la Corte el principal nexo entre los poderes políticos y la corporación judicial<sup>44</sup>, y por el rol de dirección institucional que el ordenamiento jurídico le reserva.** La gravitación de la Corte Suprema sobre todo el aparato jurisdiccional del Estado es, pues, muy grande. A tal punto que puede decirse que un indicador del grado de independencia del Poder Judicial es el grado de independencia del tribunal de cúpula. A la inversa, el control político de la Corte Suprema normalmente conlleva el sometimiento o la supeditación de la independencia de los otros tribunales que conforman la judicatura, en particular, considerando las características de verticalidad y jerarquía que distinguen a los poderes judiciales centroamericanos (excesiva concentración de poderes en la Corte Suprema). De allí que, a lo largo de la historia de América Central,

con harta frecuencia, los poderes políticos hayan tratado de controlar la designación de los magistrados de la Corte Suprema, a fin de contar con una judicatura sumisa y complaciente.

En todos los países del istmo, la designación de los jueces supremos sigue siendo de «naturaleza política», ya que la decisión final queda reservada al Parlamento, es decir, a un órgano eminentemente político (tanto por su origen eleccionario como por sus funciones de representación popular y de elaboración legislativa)<sup>45</sup>. En los casos de Panamá y Nicaragua, la Constitución inclusive prevé todavía la intervención del Presidente de la República en la primera etapa del proceso, a fin de hacer la nominación que luego debe confirmar la Asamblea Nacional (en Nicaragua, el Jefe de Estado comparte esta atribución con los diputados, de manera que aquél y éstos pueden presentar listas separadas para cada cargo). En Costa Rica, en cambio, ambas fases del proceso (primero, la nominación o postulación; después, la confirmación o nombramiento propiamente dicho) están encomendadas al Parlamento (parcialmente es así también en el caso de Nicaragua, como se acaba de exponer).

En Guatemala, El Salvador y Honduras, sin embargo, los textos constitucionales han introducido una importante novedad (en el año 1989, en el primer caso; en los años 1991 y 1992, en el segundo caso; en el año 2000, en el tercer caso). Y es que el rol de nominación o propuesta se encomienda a un órgano con fuerte presencia de representantes de la sociedad civil (la «Comisión de Postulación», en el caso guatemalteco; el «Consejo Nacional de la Judicatura», en el caso salvadoreño, si bien sólo limitado a la participación de los gremios de abogados; y la «Junta

<sup>44</sup> Según Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli, en las judicaturas de Europa continental, cuyo modelo se sigue en América Central, 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». Véase Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999, pp. 50-51.

<sup>45</sup> Véase Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José de Costa Rica, PEN, 2008, p. 311; 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. 60.

Nominadora», en el caso hondureño).

En Panamá, donde —como se acaba de indicar— la Carta constitucional todavía confiere al Presidente de la República la potestad de nominar a los candidatos a la Corte Suprema, el propio Poder Ejecutivo optó en el pasado por emitir disposiciones legales que crearon (en dos oportunidades diferentes) una Comisión de Preselección, mayoritariamente compuesta por miembros de la sociedad civil, con la tarea de proponer al Jefe de Estado una lista de precandidatos, entre los cuales éste debería nominar a los postulantes ante la Asamblea Nacional, encargada de la ratificación o nombramiento. Lamentablemente, dada su naturaleza jurídica no vinculante (no obligatoria), este mecanismo ha sido dejado de lado por el actual Gobierno del Presidente Ricardo Martinelli, confirmando la necesidad de asegurar su permanencia mediante su regulación en la ley o aun mediante su consagración constitucional.

La participación de la ciudadanía también ha sido prevista en Nicaragua, mediante una reforma constitucional introducida en el año 1995, aunque tal participación es más limitada, pues sólo debe consistir en «consultas», las cuales, empero, carecen de valor vinculante (u obligatorio), siendo de notar que permanecen aún sin regulación legal y que son inefectivas<sup>46</sup>.

En síntesis, **en toda Centroamérica, se ha abierto paso una fuerte corriente democratizadora y participativa, que convoca a la sociedad civil a jugar un rol en la nominación de postulantes a jueces supremos en varios de los países de la región.** No obstante, el sistema de selección y nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte sigue siendo

de naturaleza política, pues el Congreso es el órgano que, en definitiva, tiene la atribución constitucional de designar a tales magistrados. Los siguientes Cuadros N° 1 y N° 2 sintetizan información relevante sobre el sistema de reclutamiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia en América Central.

Desde luego, **el sistema político de reclutamiento de los miembros de la Corte Suprema no es objetable en sí mismo.** Es tan válido y legítimo como otros sistemas de selección judicial (sistema del Consejo de la Judicatura, sistema de cooptación o nombramiento por los propios jueces, etcétera), pero **a condición de que cumpla determinados requisitos** que vienen exigidos por el modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho. Tales requisitos pueden ser reducidos, en lo esencial, a los dos siguientes:

- 1) Excluir los nombramientos indebidos y seleccionar personas idóneas (es decir, con los méritos y las calificaciones necesarias para desempeñar un cargo tan elevado).
- 2) Hacerlo mediante procesos democráticos y transparentes.

Ahora bien, pese a que no puede afirmarse que el sistema político de selección y nombramiento de los magistrados supremos sea inadecuado de por sí, lo cierto es que, en la práctica, ha venido funcionando de manera deficiente, inclusive en el contexto de las reformas judiciales que han acompañado a las transiciones democráticas predominantes en la región durante las tres últimas décadas<sup>47</sup>. Así, **se hallan muy extendidos el descontento y las quejas por la manera como el Ejecutivo presiona políticamente y condiciona los procesos, y por el modo cómo el Legislativo ejerce sus potestades de confirmación**

<sup>46</sup> Véase Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua», Washington DC, DPLF, 2011, p. 10; 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. 61.

<sup>47</sup> Véase Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José de Costa Rica, PEN, 2008, p. 311; 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. 64-68.

### Cuadro N° 1: Selección y nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Centroamérica

País	Nominación	Nombramiento
<b>Costa Rica</b>	La Asamblea Legislativa.	La Asamblea Legislativa, con votación de 2/3 de sus miembros.
<b>El Salvador</b>	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.
<b>Guatemala</b>	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.
<b>Honduras</b>	La Junta Nominadora presenta una lista de 45 candidatos.	El Congreso de la República, con votación de 2/3 de sus miembros.
<b>Nicaragua</b>	El Ejecutivo y la Asamblea tras consultar con asociaciones civiles.	La Asamblea Nacional, con votación de 60% de sus miembros.
<b>Panamá</b>	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° 2: 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 [%]*
<b>Costa Rica</b>	22	8	35	67%
<b>El Salvador</b>	15	9	40	67%
<b>Guatemala</b>	13	5	40	51%
<b>Honduras</b>	15	7	35	67%
<b>Nicaragua</b>	16	5	35	60%
<b>Panamá</b>	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.

**y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, a menudo sometido a los deseos del gobierno**, en especial, cuando existe identidad de partido o agrupación política entre gobierno y mayoría parlamentaria. Todo lo cual mella la imagen de independencia que el máximo tribunal y la judicatura en su conjunto deben tener y, en consecuencia, erosiona la confianza de la ciudadanía en la justicia.

El problema, como es fácil de imaginar, tiene por causa primordial el incumplimiento de aquellos dos requisitos que se acaba de enunciar como fundamentales y necesarios. Dicho en otras palabras, **Presidentes y Asambleas Nacionales en Centroamérica, de un modo u otro, todavía confieren asiento en la Suprema Corte a personajes allegados a los gobernantes o que no cuentan con los méritos o la preparación indispensables, con el propósito de asegurarse una Corte leal. Y, además, lo hacen mediante procesos que carecen de legitimidad democrática**, debido a su secretismo, a las cortapisas impuestas a la participación ciudadana, o a los márgenes de arbitrariedad permitidos para la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas.

Así pues, es necesario conservar y robustecer el mecanismo de participación de la sociedad civil en la etapa de postulación de candidatos a jueces supremos (y, en general, en todo el proceso de selección y nombramiento), tornándolo más efectivo y poderoso. Tal mecanismo constituye sin duda un avance en la dirección adecuada y puede contribuir a mejorar la calidad de la nómina de magistrados de la Corte, así como su independencia. Y es que su correcta regulación y aplicación tienen el potencial de atemperar y encauzar el ejercicio de los poderes formales e informales de Gobierno y Legislativo, al brindar a las instituciones de la sociedad civil facultades para presentar candidatos, tachar a los que juzguen incompetentes o impropios por alguna razón, integrar el órgano de nominación, intervenir en la deliberación democrática y, especialmente, sujetar el proceso a escrutinio público.

Se requiere, empero, introducir ciertas reglas que complementen a las que ya existen y cambiar algunas prácticas distorsionadoras y perjudiciales. Se trata, por lo tanto, de mantener un mecanismo que debe ser valorado como positivo, pero perfeccionándolo y aumentando su potencial regulador y democrático en función de las necesidades surgidas de la propia experiencia.

Algunas de las principales medidas a adoptar o de las principales alternativas entre las cuales elegir para superar las dificultades observadas en la realidad, son las siguientes:

- 1) **La regulación legal del mecanismo debe hacerse al mayor nivel posible**, con vistas a 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 se ve incrementado.
- 2) **La participación ciudadana durante la etapa de nominación ha de consistir en conformar, 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) Especial cuidado debe ponerse en **evitar que la entidad nominadora se vea copada o controlada indebidamente por los poderes políticos (o, eventualmente, fácticos)**, para lo que se debe 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, por cierto, son de plena aplicación el principio democrá-



### Jueces independientes en la Corte Suprema de Estados Unidos de América

Si bien el sistema de selección y nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Estados Unidos de América es un sistema «político», conforme al cual el Presidente de la República nombra y el Senado ratifica, diversos mecanismos y prácticas contribuyen a asegurar que los miembros del máximo tribunal sean personas idóneas e independientes.

Destacan los siguientes:

- 1) El Gobierno investiga los antecedentes de los posibles postulantes.
- 2) Desde los años cincuenta, un Comité Especial

de la Asociación Americana de Abogados hace evaluaciones detalladas de la competencia profesional de cada candidato potencial.

- 3) El Comité de Asuntos Judiciales del Senado realiza su propia investigación de cada candidato presidencial.
- 4) Todo el proceso de selección está abierto al escrutinio público, inclusive en la etapa de examen y decisión ante el Senado, que lleva a cabo audiencias públicas con acceso a los medios de comunicación.

*Fuentes:* Gur-Arei, Mina and Russell Wheeler, «La independencia judicial en los Estados Unidos: temas de actualidad e información relevante sobre antecedentes», en USAID, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Washington DC, USAID, 2002, pp. 156-158; Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999, pp. 36-38; Ruiz, Vanessa, «Experiencia de los jueces en Estados Unidos con los medios de comunicación: la distinción entre crítica y comentario legítimo e intimidación», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 173-174.

tico y el principio de transparencia.

Un ejemplo de distorsiones indebidas en la composición y actuación de los entes nominadores viene ofrecido por lo que ocurre 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<sup>48</sup>.

- 4) Para la tarea de selección o postulación, **el órgano integrado por la sociedad civil debe tener garantizada su autonomía** (por ejemplo, no depender ni directa ni indirectamente del Gobierno, como ocurriría si la Secretaría Técnica del orga-

nismo fuese desempeñada por una entidad gubernativa), contar con plazos adecuados, recibir potestades para realizar pruebas y entrevistas, audiencias y evaluaciones, así como para autoorganizarse y adoptar regulaciones internas, contar con presupuesto y con apoyo administrativo y logístico.

Desde luego, dicho órgano debe asimismo trabajar de manera abierta 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

<sup>48</sup> 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](http://www.myrnamack.org.gt)); Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala», Washington DC, DPLF, 2011, pp. 18-19.



(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.

- 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 equi-**

valente). 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 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.
- 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).

Respecto de todas y cada una de estas medidas y alternativas, la ciudadanía y sus instituciones pueden desplegar acciones de seguimiento y participación, tanto para intervenir en el proceso de postulación o nominación de jueces supremos (y, en general, en todo el proceso de selección y nombramiento) como para vigilar su adecuado desarrollo, incluyendo la formulación de propuestas específicas de regulación

o de actuación de las entidades responsables.

Una forma adicional en la que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer seguimiento y participación sobre el proceso de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, contribuyendo al fortalecimiento de la independencia judicial, es la de **promover y defender una reforma del sistema de selección vigente**. Se trata, claro, de una modificación muy significativa y delicada, por lo que deberá ser cuidadosamente evaluada, a la luz de las peculiaridades de cada nación. Como quiera que fuere, la ciudadanía puede alentar 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). No obstante, **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 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 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)—, las organiza-

ciones cívicas pueden también participar y colaborar mediante el fomento de esta medida.

## Selección y nombramiento de jueces inferiores

En el área centroamericana, **la designación de los miembros de juzgados y tribunales inferiores (de primera y segunda instancias) se halla encomendada predominantemente a la misma Corte Suprema de Justicia**<sup>49</sup>, configurándose así el sistema denominado «de **cooptación**», es decir, aquel en el cual son los propios jueces quienes seleccionan el personal que ha de llenar las plazas vacantes en la institución judicial. Existen, sin embargo, algunas excepciones que deben ser tenidas en cuenta.

Una primera excepción a este régimen (excepción parcial) viene dada por Guatemala, donde los jueces de las Cortes de Apelaciones (o de segunda instancia) son nombrados mediante un procedimiento similar al que existe para magistrados del máximo tribunal (esto es, la Comisión de Postulación, con presencia mayoritaria de la sociedad civil, propone una nómina, de entre la cual elige el Congreso de la República). No obstante, los jueces de primera instancia guatemaltecos son nombrados por la Corte Suprema, al igual que en la práctica prevaleciente en el resto de la región.

Una segunda excepción (también parcial) es el caso de Panamá, donde los jueces de primer grado no deben ser designados por la Corte Suprema de Justicia —ni por el Congreso de la República, sin embargo—, sino por el órgano jurisdiccional inmediatamente superior, según estipula el artículo 209 del texto constitucional. El nombramiento de los magistrados de segundo grado panameños, empero, está reservado

<sup>49</sup> Véase 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. 62-64; Programa Estado de la Nación (PEN), *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, San José de Costa Rica, PEN, 2003, pp. 288-289.

constitucionalmente al máximo tribunal de la corporación, confirmando la tendencia general.

Una tercera excepción (igualmente parcial) es la de Costa Rica, donde los jueces del primer peldaño en la estructura jurisdiccional no son nombrados ni por la Corte Suprema ni por sus superiores jerárquicos (en sentido funcional, se entiende) —tampoco, por cierto, por el Parlamento—, sino por el así llamado Consejo Superior, si bien éste se halla mayoritariamente integrado por jueces y bajo control de la Corte Suprema. No obstante, los jueces de casación y de tribunales colegiados (de segunda instancia) son designados por el tribunal de cúpula, como en la generalidad de los casos.

En suma, puede afirmarse que el sistema de selección y nombramiento de jueces inferiores en los diversos países del istmo es el de cooptación, que excluye la intervención de los poderes políticos y otorga la potestad de designación a los mismos jueces. Destaca el rol predominante de la Corte Suprema de Justicia, que en casi todos los casos ejerce directamente la facultad de nombramiento o lo controla por vía indirecta. En algún caso (Guatemala), subsiste a este nivel del reclutamiento judicial (el nivel de los tribunales inferiores) la institución del nombramiento de naturaleza política (potestad de la Asamblea Nacional).

Conviene ahora detenerse, siquiera brevemente, en revisar cómo funciona el mecanismo de reclutamiento judicial por cooptación para órganos jurisdiccionales inferiores en América Central. Para los propósitos del presente Manual, debe indicarse aquí, sin que sea necesario entrar en demasiados detalles, que los ordenamientos jurídicos nacionales han previsto la intervención de los Consejos de la Judicatura o Consejos Judiciales (la terminología es más o menos variable de un país a otro), como entidades nominadoras o de selección. Dicho en otras palabras, y hablando en términos generales, **existe un órgano (el Consejo) que tiene la función de realizar la nominación o postulación, quedando reservada**

**al tribunal de cúpula de la corporación judicial (o, en su caso, a los tribunales superiores o al Consejo Superior) la potestad de nombrar a los jueces inferiores.**

Ahora bien, algunas precisiones deben ser introducidas a fin de que pueda entenderse a cabalidad el funcionamiento del mecanismo, así como apreciarse tanto sus beneficios como sus desventajas. En primer lugar, debe observarse que **el contexto institucional en el que opera el reclutamiento judicial por cooptación es el de la carrera judicial, lo que de por sí apunta a excluir eventuales arbitrariedades.** Esto significa que la Constitución y/o las leyes prevén que el ingreso, la permanencia y el ascenso (así como la salida) de la institución se deben de regir por el principio del mérito y la capacidad profesional, desplazando a los tradicionales criterios políticos de selección y promoción en el aparato jurisdiccional.

En efecto, el establecimiento de la carrera judicial —que, como se ha dicho en un acápite anterior, ha sido consagrada en todos los países de la región, excepto en Panamá (donde, sin embargo, existe un proyecto de ley de carrera judicial aprobado en primera votación por la Asamblea Nacional en el año 2010<sup>50</sup>)— debe ser tenido en cuenta, ya que orienta y dota de sentido al sistema de selección mismo.

¿Qué consecuencias se siguen de esto? Al menos, dos muy importantes:

- 1) Todo el proceso de reclutamiento de jueces inferiores se debe impregnar del principio del mérito, determinando que cada una de sus etapas, desde la selección hasta la designación, han configurarse como actuaciones técnicas orientadas a elegir a los mejores postulantes, atendiendo únicamente a sus capacidades y calificaciones.
- 2) Los órganos y procedimientos a diseñar y apli-

<sup>50</sup> Véase Castillo, Magaly y Gina de la Guardia Fernández, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá», Washington DC, DPLF, 2011, p. 10.

car deben evitar cualquier distorsión que pudiera conducir a nombramientos indebidos o que pudiera suponer una amenaza a la independencia de los jueces.

En segundo lugar, debe notarse que, si bien el atribuir la potestad de nombramiento a la Corte Suprema apunta a excluir la interferencia de los poderes políticos, los cuales tuvieron tradicionalmente el control directo (en Guatemala aún lo mantienen parcialmente, a nivel de tribunales de apelación, como se ha indicado líneas arriba), un propósito similar —en cuanto encaminado a impedir interferencias indebidas o afectación de la independencia judicial— debe perseguirse respecto del poder excesivo que detenta la misma Corte. Es precisamente por esta razón que, en todos los países de Centroamérica, han sido creados los **Consejos de la Judicatura o Consejos Judiciales. Su finalidad primordial es, por lo tanto, constituirse en una instancia de contrapeso y balance frente a la Corte Suprema**, colaborando en la correcta selección y nombramiento de los jueces inferiores.

En tercer lugar, sin embargo, debe repararse en que el **modelo de Consejo Judicial adoptado en Centroamérica es débil y limitado**. No sólo es que su rol es meramente «coadyuvante» (contribuye a preparar la decisión y hace propuestas, pero no decide), sino que por lo general el nuevo organismo se halla integrado al aparato judicial y, por lo tanto, está sujeto jerárquicamente a la cúpula institucional (salvo el caso de El Salvador, donde el Consejo Nacional de la Judicatura no integra el Poder Judicial y tiene carácter «formalmente» independiente). Adicionalmente, la Corte Suprema dispone de otros medios legales para dominar al Consejo, pues lo corriente es que cuente con alguna o todas las siguientes atribuciones: nombra a sus miembros, algunos magistrados supremos forman parte de la entidad, la preside el Presidente de la Corte Suprema, la mayoría de miembros del Consejo son jueces inferiores, la Corte Suprema es jerárquicamente superior en lo funcional (dirige su operación o puede revocar o modificar sus decisiones) y, por úl-

timo, es quien debe decidir el nombramiento, para lo que puede desestimar lo propuesto por el Consejo.

De allí que, en la aplicación práctica de las instituciones y normas previstas para seleccionar y nombrar a los jueces de juzgados y tribunales de primera y segunda instancia en Centroamérica se registre, como en el caso del reclutamiento de los vocales supremos, descontento y críticas entre los mismos miembros de la judicatura, así como entre los usuarios del Poder Judicial y entre los estudiosos y analistas. Debe, pues, ponderarse debidamente los pros y contras del mecanismo existente, a fin de tomar dos decisiones de especial relevancia, a saber:

- 1) La decisión de si conservar el sistema de selección y nombramiento de jueces inferiores «por cooptación» o si sustituirlo por otro más ventajoso, como puede ser, por ejemplo, el sistema de nombramiento encomendado al Consejo de la Judicatura (su función ya no sería solamente de propuesta o postulación, sino que haría el nombramiento mismo, como ocurre en el Perú).

Esta segunda alternativa, desde luego, tendría por objetivo especial el de fortalecer la dimensión de la independencia interna de los jueces inferiores, y su viabilidad habría de evaluarse a la luz del contexto político-institucional de cada país y de sus peculiares circunstancias históricas y culturales. Desde luego, en más de un caso esta opción exigiría una reforma constitucional, con todo lo que ello implica.

- 2) En caso se opte por mantener el mecanismo actual, la decisión de cuáles deben ser las correcciones y mejoras a realizar, a fin de optimizar su funcionamiento, garantizando de modo más adecuado la independencia judicial interna.

Es claro que, para la adopción de cada una de estas decisiones, la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil pueden hacer labores de seguimiento y participación, con el propósito de contribuir a fortalecer la independencia de los jueces. Como es de su-

### El Consejo Nacional de la Magistratura de Perú: encargado de los nombramientos judiciales

Conforme a la Constitución peruana de 1993, actualmente en vigor, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) es el ente encargado de hacer todos los nombramientos de jueces y fiscales, incluyendo los de magistrados de la Corte Suprema, con la única excepción de aquellos que tienen origen electoral (pueden ser elegidos los jueces de paz y los de primera instancia, de conformidad con el artículo 152 de la misma Carta constitucional).

El Consejo, que tiene una composición plural, con predominio de los miembros que proceden de las instituciones de la sociedad civil —también participan jueces, pero no representantes de los poderes políticos— tiene a su cargo todo el proceso de selección y nombramiento, para lo que debe realizar concursos públicos de méritos y evaluaciones personales (artículo 154, Constitución).

De esta manera, el texto constitucional peruano intenta despolitizar los nombramientos judiciales y fiscales, al excluir toda participación del Ejecutivo y del Parlamento.

Entre las medidas adoptadas por el Consejo para hacer más transparente su labor se encuentra la previsión de audiencias públicas para entrevistar a los candidatos, al final del proceso de selección.

Diversa información sobre los procesos de nombramiento de jueces y fiscales de todos los grados —incluyendo los del tribunal de cúpula—, tales como los reglamentos, las convocatorias, los resultados, las estadísticas, etcétera, puede ser consultada en la página web institucional ([www.cnm.gob.pe](http://www.cnm.gob.pe)).

poner, muchas acciones son imaginables: emisión de opiniones informadas y técnicas, formulación de propuestas, búsqueda de consensos políticos, vigilancia sobre la inacción de los poderes públicos, crítica de decisiones desacertadas, campañas de sensibilización de la ciudadanía o de los propios entes estatales, talleres de capacitación de agentes públicos y privados, etcétera.

Como quiera que fuere, interesa poner de relieve aquí algunas tendencias de carácter general, junto con algunos problemas y algunas alternativas de solución de naturaleza más bien específica, de cara a la situación actual que prevalece en Centroamérica en materia de nombramiento de jueces inferiores; todo lo cual debiera ser tenido en consideración por las instituciones cívicas a la hora de definir sus estrategias de participación e incidencia en este campo:

1) Una tendencia histórica observable en la región centroamericana parece ser la de ir suprimiendo paulatinamente el sistema de selección y nombramiento «político» de jueces inferiores, quienes más bien han ido siendo incorporados a la carrera judicial.

2) Otra tendencia histórica, que parece afirmarse de manera decidida en años recientes, es la de consagrar e implementar la carrera judicial, a fin de 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).
- b) Reglamentarla de manera correcta.
- c) Otorgar los recursos económicos para im-

plementar 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) Finalmente, también parece ser una tendencia histórica regional la de 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 mayoritariamente coadyuvante y se mantienen, hablando en términos generales, bajo la égida del tribunal de cúspide (pero el Consejo de la Judicatura salvadoreño es independiente del Poder Judicial, si bien sus atribuciones sólo se extienden a la nominación de candidatos a jueces de juzgados y tribunales inferiores).

## SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

### Factores culturales y modalidades de corrupción judicial

**La existencia de corrupción es uno de los problemas más graves que aquejan a los Poderes Judiciales en Centroamérica**<sup>51</sup>. Sus efectos nocivos son múltiples: (i) erosiona el Estado de Derecho, ya que impide la aplicación igualitaria de la ley y la resolución justa de las controversias (los poderosos son los que ganan los litigios, aun en contravención del ordenamiento jurídico); (ii) hace ineficaces los mecanismos democráticos, al provocar que la judicatura falle en su tarea de controlar jurisdiccionalmente a los poderes públicos (teoría de la división de poderes y de los frenos y contrapesos); (iii) dificulta seriamente el buen funcionamiento de los mercados económicos, incrementando los costos de transacción, haciendo incierto el cumplimiento de los contratos y la protección de la propiedad, y, en general, afectando la seguridad jurídica.

Desde luego, la corrupción judicial es parte de un fenómeno más vasto, que alcanza a todo el aparato estatal y aun a todo el tejido social, en los diversos países del área centroamericana. En efecto, las prácticas de corrupción se hallan extendidas entre los agentes del Estado y forman parte de la vida diaria de amplios sectores de la ciudadanía. Al punto que una investigación llevada a cabo por DPLF en la región hace pocos años, encontró que existía **«tolerancia» frente a la corrupción en las sociedades de América Central**, en particular, frente a los casos considerados «leves», los cuales eran a menudo reputados como formas de compensación frente a las injusticias sociales.

<sup>51</sup> Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Controles y descontroles de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington DC, DPLF, 2007, p. 21.



Es más, el citado estudio encontró que las personas colocaban los actos corruptos en una escala de gravedad, cuyas variaciones (más grave o menos grave) dependían de factores tales como la motivación del agente (egoísta o altruista), el rango de la persona (de alto o bajo estrato socio-económico), el impacto social de la conducta (más o menos dañina) y la cantidad de dinero involucrada (mucho o poca plata). En función de estos elementos, la gente fijaba un «umbral de tolerancia» frente a las prácticas corruptas y aceptaba como justificados aquellos comportamientos de corrupción que eran percibidos como de menor incidencia social<sup>52</sup>.

Por poner un ejemplo, conforme a estos criterios, socialmente puede entenderse como justificado el que un poblador pobre pague una coima de poco monto a un funcionario público, para obtener la atención a que tiene derecho en un servicio estatal a favor de un hijo pequeño (servicio de salud, educación, administración de justicia, etcétera). En un caso así, la valoración social subyacente parecería ser que se trata de una persona desvalida o en desventaja social (poblador pobre), que actúa impulsada por una motivación noble o altruista (beneficiar a su hijo pequeño), que el pago ilegal es exiguo (coima de poco dinero) y que el daño social es menor o irrelevante (se paga para que el funcionario público haga algo que forma parte de sus deberes de función).

Como quiera que fuere, debe tenerse en cuenta, en particular, que la corrupción judicial es, si cabe hablar de este modo, doblemente grave, ya que supone que el funcionario encargado de combatir la corrupción (el juez) es, también él, un corrupto. Queda, así, desprotegida la sociedad. Y es que si los jueces —que tienen como parte de su misión el sancionar el delito y, por lo tanto, los actos de corrupción cometidos por gobernantes y otros oficiales del Estado— reciben

sobornos o participan en otras formas de ilegalidad, entonces el accionar de los corruptos quedará cubierto con un manto de impunidad, en perjuicio de todo el país.

Desde la fecha en que se publicó el referido estudio de DPLF (en el año 2007), las cosas no parecen haber cambiado de modo significativo, ni en la judicatura ni en la sociedad de América Central. Antes bien, diversos testimonios, análisis e investigaciones recientes coinciden en que siguen siendo altos los niveles de corrupción en general y que también lo son en el Poder Judicial<sup>53</sup>. Así pues, considerando la compleja realidad de la corrupción en Centroamérica, es claro que el éxito en la lucha por **controlarla y erradicarla**, incluyendo en lugar destacado sus manifestaciones en sede jurisdiccional, **exige también la modificación de arraigadas pautas culturales (valoraciones y actitudes) que están presentes en toda la colectividad**.

Para los efectos del presente Manual, es importante tener en cuenta el contexto político-institucional y cultural en que se produce la corrupción judicial, pues de otro modo no es posible entender la complejidad del fenómeno, sus causas y manifestaciones, y, por ende, tampoco será posible idear y poner en práctica políticas y medidas que puedan contenerla

<sup>52</sup> 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*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 22 y 46-48.

<sup>53</sup> Véase LAPOP, *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010, pp. 71-77; Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José de Costa Rica, PEN, 2008, pp. 311-312; LAPOP, *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010, pp. 94-101; LAPOP, *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010, pp. 86-93; LAPOP, *Cultura política de la democracia en Honduras, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010, pp. 78-86; LAPOP, *Cultura política de la democracia en Nicaragua, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010, pp. 73-82; LAPOP, *Cultura política de la democracia en Panamá, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010, pp. 74-84.



y erradicarla, con la participación y colaboración de la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil.

Pero, ¿cuáles son las causas y modalidades de corrupción judicial que han de ser tomadas en consideración, para definir cómo pueden intervenir las organizaciones cívicas a fin de procurar la adopción de medidas de contención y mejora? Al menos, deben ser puestos de relieve los dos siguientes niveles<sup>54</sup>:

**1) La tendencia del poder político** (y a menudo también de los poderes fácticos, como, por ejemplo, el poder económico) **a controlar a la judicatura encuentra un instrumento privilegiado en los mecanismos de nombramiento de los jueces**, en particular, a nivel de la Corte Suprema de Justicia.

Como ya ha sido señalado en acápites precedentes, los problemas de diseño y aplicación de los sistemas de selección y nombramiento de jueces pueden afectar la independencia de la judicatura. Ello puede dar lugar a casos de corrupción judicial de gran envergadura o de gran impacto político (corrupción de influencia política). Ejemplos de este tipo de corrupción serían sentencias judiciales de exculpación indebida de actos de corrupción de gobernantes, o de autorización inconstitucional de una nueva candidatura presidencial inmediata del Jefe de Estado en ejercicio.

**2) Los problemas estructurales del Poder Judicial** (de organización y funcionamiento) **pueden causar o ser ocasión para el surgimiento de una serie de prácticas de corrupción sistémica** (es decir, inherentes al sistema judicial mismo), de distinta gravedad o intensidad (muchas veces mediana o leve).

Estas prácticas están asociadas con las dificultades

des que enfrentan los aparatos jurisdiccionales centroamericanos para cumplir con eficiencia sus funciones. Entre ellas destacan las siguientes:

- a) La excesiva duración de los juicios (mora judicial o dilaciones judiciales).
- b) Las fallas en los sistemas aleatorios (basados en la suerte o el azar) de distribución de los procesos entre los distintos órganos jurisdiccionales.
- c) Las deficiencias de gestión o administración de los despachos judiciales (por ejemplo, en materia de notificaciones, programación de audiencias, conservación de bienes, depósitos de dinero, etcétera).
- d) La indebida delegación de funciones jurisdiccionales al personal de apoyo judicial (los auxiliares no deben hacer las tareas que, por su relevancia, son de responsabilidad exclusiva de los jueces).

La gama de modalidades de corrupción judicial vinculadas con la ineficiencia de la administración de justicia es, como puede imaginarse muy amplia. Algunos ejemplos son los siguientes:

- 1) Cobros indebidos por emitir órdenes de libertad, o por alterar la tipificación de los delitos, o por no liberar a personas injustamente encarceladas.
- 2) Cobros indebidos por acelerar trámites.
- 3) Extravío deliberado de expedientes o de pruebas.
- 4) Manipulación de notificaciones.
- 5) Alteración de documentos oficiales.
- 6) Arbitrariedad en la programación de audiencias y diligencias judiciales.
- 7) Embargos irregulares.

<sup>54</sup> Véase Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Controles y descontroles de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 49-67.

- 8) Enriquecimiento ilícito, cohechos, tráfico de influencias, etcétera.

## Formas de lucha contra la corrupción judicial y participación ciudadana

A la luz de la realidad de la corrupción judicial en Centroamérica, algunas formas de lucha contra este flagelo en las que la ciudadanía y sus instituciones pueden contribuir mediante acciones de seguimiento y participación, son las siguientes<sup>55</sup>:

- 1) **Elaboración de políticas integrales y específicas orientadas a abordar la compleja problemática de la corrupción judicial.** Hasta ahora el mayor peso del combate a la corrupción en la judicatura se apoya en dos mecanismos tradicionales, no específicamente orientados a contener y erradicar las prácticas corruptas en sede jurisdiccional, y que han probado ser insuficientes. Tales mecanismos tradicionales son, de un lado, el régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar, y, de otro lado, la labor de persecución del delito encomendada al Ministerio Público (o Fiscalía o Procuraduría de la Nación).
- 2) **Elaboración de políticas preventivas, orientadas a impedir la producción de los actos de corrupción, a través de medidas educativas y de capacitación, sensibilización y formación en derechos.** En la actualidad, este componente preventivo casi no existe, habiéndose optado por privilegiar los enfoques represivos.
- 3) **Mejoramiento del régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar de la judicatura.** Si bien se constata la existencia de avances en la región, en particular vinculados con la aprobación e implementación de la carrera judicial —lo que, hay que insistir en ello, es muy importan-

te—, subsisten deficiencias de diseño y aplicación en este terreno. Por ejemplo, aunque en general el marco normativo define con más precisión las faltas disciplinarias y las correlativas sanciones, todavía subsisten supuestos de infracciones vagos o imprecisos (del tipo «faltar al decoro» o «infringir los deberes fundamentales del cargo»), lo que permite un ejercicio arbitrario de las potestades disciplinarias por las autoridades judiciales superiores.

En particular, deben mejorarse los siguientes aspectos puntuales:

- a) Creación de normas para la protección especial de testigos.
- b) Ampliar los plazos de prescripción de la acción disciplinaria.
- c) Establecer reglas procesales que favorezcan la probanza de los actos de corrupción en sede disciplinaria.
- d) Contar con personal especializado.
- e) Controlar y evitar la alta rotación del personal encargado de la función disciplinaria, procurando excluir o reducir las posibilidades de prácticas corporativistas y encubridoras (como cuando los jueces no quieren investigar y sancionar a sus colegas, sobre todo si poco después dejarán la función disciplinaria y volverán a desempeñar tareas jurisdiccionales).
- f) Promover mayor iniciativa y celo de las autoridades en el cumplimiento de las labores disciplinarias, para evitar las investigaciones rutinarias (que consisten básicamente en limitarse a tomar declaraciones a denunciadores y denunciados y al personal de los tribunales, y en revisar los expedientes judiciales), que a menudo conducen a resultados insatisfactorios pues fallan al intentar acreditar la corrupción judicial.

<sup>55</sup> 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*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 67-77.

Una medida especialmente efectiva es la de realizar las indagaciones disciplinarias procurando determinar si en el juzgado o tribunal sujeto a investigación existen «patrones» de comportamiento funcional irregular (es decir, una conducta irregular repetida y constante).

Desarrollar una serie de mecanismos de control democrático, tales como la investigación del enriquecimiento ilícito de jueces y personal auxiliar (en aquellos casos en los que pueda suponerse que existe desequilibrio patrimonial), y el seguimiento a las declaraciones juradas de ingresos y bienes de los miembros de la judicatura, incluyendo el levantamiento del secreto bancario cuando ello sea relevante.

- 4) **Desplegar acciones de transparencia como política transversal**, esto es, como política que atraviesa todos los campos y niveles de la actividad judicial (en este caso, en relación al combate a la corrupción en la judicatura).

Así, por ejemplo, debe abrirse a la participación y al escrutinio público todas aquellas medidas y acciones de prevención, persecución y sanción de las prácticas corruptas. Algunos ejemplos que pueden ser mencionados son los siguientes: dar participación a la sociedad civil en la elaboración de políticas de combate a la corrupción judicial, dar a publicidad las decisiones disciplinarias definitivas, aceptar propuestas ciudadanas sobre reformas a los marcos normativos, realizar talleres de convocatoria amplia (que incluyan a representantes de las instituciones cívicas) para dialogar y debatir las políticas adoptadas y evaluar los avances y dificultades, informar periódicamente mediante documentos de acceso público (en los portales internet, por ejemplo), llevar a cabo diálogos con la sociedad civil y la prensa, etcétera.

## SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFENSA DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL FRENTE A ACTORES PRIVADOS

La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil no sólo pueden contribuir a la defensa y promoción de la independencia judicial respecto de eventuales interferencias originadas en el propio aparato jurisdiccional (lesión de la independencia interna), o respecto de presiones e injerencias indebidas procedentes de actores externos que cumplen funciones políticas oficiales (típicamente, el gobierno y el parlamento) (lesión de la independencia externa por actores políticos). **El rol de las instituciones cívicas debe alcanzar también a los agentes privados que, de diversas maneras, y como es de sobra conocido, afectan la actuación independiente de los tribunales**<sup>56</sup>.

En tal sentido, interesa en particular el trabajo de seguimiento y participación ciudadana que puede ser efectuado en relación a tres actores privados cuyo accionar tiene especial gravitación sobre la independencia de la judicatura, a saber, el poder económico, el narcotráfico y los medios de comunicación.

En cuanto al **poder económico**, es claro que muchas veces tiende lazos con los poderes políticos y con el propio Poder Judicial, de suerte que, de manera directa o indirecta, ejerce influencia en la actividad de los tribunales, a fin de favorecer sus intereses cor-

<sup>56</sup> Véase 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. 110-111; Burgos Silva, Germán, «¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales», en Burgos Silva, Germán (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, ILSA, 2003, p. 13. Véase también USAID, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Washington DC, USAID, 2002, pp. 5 y 6; Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 15.

porativos o empresariales. Sobre todo el gran poder económico —por ejemplo, la gran empresa, a veces de dimensión transnacional— ha estado históricamente en situación de privilegio en Centroamérica, cuando se ha visto obligado a comparecer ante los jueces, para reclamar protección a sus derechos (causas de Derecho privado: contratos, propiedad, etcétera) o para rendir cuentas de sus actos (causas de Derecho público o social: Derecho Penal, Laboral, Ambiental, etcétera).

Desde luego, también los empresarios medianos y pequeños pueden desarrollar estrategias orientadas a controlar al aparato jurisdiccional, con frecuencia a nivel regional o local —por ejemplo, a través de prácticas de corrupción sistemática—, lo que igualmente debe ser combatido con vigor.

En lo que se refiere al **narcotráfico**, es uno de los agentes privados con más poder y, en razón de su nociva actividad delincencial y su enorme potencial de corrupción y violencia, debe ser enfrentado con toda determinación y energía, para lo que se requiere diseñar políticas integrales que comprometan al aparato jurisdiccional del Estado. Cada vez mayor número de jueces pueden estar sufriendo intimidación y amenazas por parte de productores y traficantes de drogas (cuando no directamente violencia), requiriéndose la adopción de medidas de protección. Asimismo, parece estar también en aumento la infiltración y el control subrepticio por el narcotráfico de determinados jueces u órganos jurisdiccionales, mediante sobornos y otras formas de corrupción.

Finalmente, en lo que atañe a los **medios de comunicación**, éstos pueden también limitar la independencia de la judicatura, aunque, claro está, no se trate de actividades delictivas ni de violencia o coacción. Ocurre, sin embargo, que a través de la cobertura periodística de hechos judiciales y de los espacios mediáticos de análisis y opinión, se ejerce notable influencia sobre la actuación funcional de los jueces,

la cual puede devenir en indebida. Y es que los así llamados «juicios paralelos» o «juicios mediáticos» pueden llegar, en ocasiones, a constituir verdaderas interferencias con la decisión independiente de los jueces.

En todos estos casos, aunque es obvio que existen importantes diferencias —en particular, la prensa no suele actuar a través del delito ni la violencia—, se trata de situaciones en las que actores privados lesionan o inciden negativamente sobre la independencia del Poder Judicial, impidiendo o dificultando su trabajo como órgano encargado de resolver los litigios de modo justo en aplicación del Derecho.

Como en otros supuestos, el rol de la sociedad civil puede ser muy diverso, pero merece ser destacada aquí la posibilidad de la denuncia bien sustentada y la crítica firme en los casos en que el fenómeno se exprese como actividad delictiva y eventualmente violenta. Las instituciones cívicas pueden asimismo llamar la atención de la ciudadanía acerca de la existencia de vínculos impropios entre jueces y poderes económicos o delincuenciales (narcotráfico, por ejemplo). En fin, pueden, por último, adelantar iniciativas encaminadas a brindar adecuada protección a jueces íntegros que pudieran ser objeto de intimidación, coacción o violencia.

Por otra parte, es también posible que las organizaciones de la ciudadanía contribuyan a moderar, con sus críticas y propuestas, los excesos en que a veces incurren los medios de comunicación llevados por su celo noticioso. En la misma línea de acción, la sociedad civil puede ayudar a aliviar las tensiones y a mejorar las relaciones entre prensa y judicatura, por ejemplo, mediante la realización de talleres de capacitación sobre temas judiciales para reporteros o mediante la elaboración de propuestas de protocolos de actuación de la prensa respecto de juicios en trámite, etcétera.

## SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA JUDICIAL

### SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN REFORMAS NORMATIVAS Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

Como se ha indicado antes, la preocupación por la transparencia del Poder Judicial en Centroamérica es bastante reciente, habiendo cobrado impulso durante la primera década del siglo XXI, esto es, mucho después que la cuestión de la independencia de la judicatura (que ya tiene dos o tres décadas de figurar en la agenda pública)<sup>57</sup>. Ello explica, siquiera de modo parcial, su retraso en cuanto a la elaboración de marcos legislativos adecuados y en lo que se refiere a su debida implementación o aplicación<sup>58</sup>.

Es importante recalcar, sin embargo, que la consecución de judicaturas transparentes forma parte también de los objetivos esenciales del actual movimiento de reforma judicial centroamericano. En tal sentido, conviene insistir en que la transparencia judicial aparece como la otra cara de la independencia judicial o su necesario complemento. Ello quiere decir que ambas características de la judicatura son indispensables y que la una no puede existir sin la otra.

Es más, **Poderes Judiciales fortalecidos en su independencia exigen, con mayor énfasis (si cabe), una adecuada rendición de cuentas o acciones transparentes y expuestas al escrutinio público**<sup>59</sup>. En definitiva, entonces, puede formularse una suerte de ecuación de la justicia propia del modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho, la cual, en los términos más sencillos, se formula de la siguiente manera:

<sup>57</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, 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*, Buenos Aires, ADC, [2009], pp. 13 y 14.

<sup>58</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, pp. 16, 20 y 23.

<sup>59</sup> Véase 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. 29; Hammergren, Linn, «Fighting judicial corruption; a comparative perspective from Latin America», in Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 140; Cappelletti, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, Lima, Communitas, 2009, pp. 38-39.

- «A mayor independencia judicial, debe haber mayor transparencia judicial».

Varias consecuencias se siguen de la ecuación de la justicia constitucional y democrática que se acaba de enunciar, entre las cuales, para los propósitos del presente Manual, conviene poner de relieve las dos siguientes:

- 1) Una judicatura fortalecida en su independencia, que a la vez no cuenta con adecuados mecanismos de transparencia, supone un diseño institucional inadecuado, ya que probablemente dará lugar a desbalances de poder al interior de la organización y en sus vínculos con los restantes poderes y órganos que integran el sistema de justicia y/o el sistema político.
- 2) Un Poder Judicial que acepta y respeta los mecanismos de escrutinio público y rendición de cuentas sobre su quehacer, actuando de modo transparente, está en mejores condiciones para el refuerzo de su independencia a todo nivel (independencia externa e interna, individual e institucional, *de iure* y *de facto*).

Pues bien, hablando en términos generales, la ciudadanía y las instituciones cívicas pueden contribuir al desarrollo de la transparencia judicial en Centroamérica, mediante acciones de seguimiento y participación orientadas, en primer lugar, a promover la adopción de marcos normativos y políticas públicas allí donde éstas aún se hallan ausentes<sup>60</sup>. Y es que, como ha hecho notar un estudio reciente realizado por DPLF, en la región centroamericana, pese a ciertos avances, **se observa todavía la carencia de**

<sup>60</sup> Véase Salazar, Katya and Jacqueline de Gramont, «Civil society's role in combating judicial corruption in Central America», in Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, New York, Cambridge University Press, 2007, pp. 115-116; Popkin, Margaret, «Introducción y resumen de las principales ponencias de la conferencia», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 1-17.

### **legislación y de políticas integrales en materia de transparencia judicial.**

Desde luego, el otro ámbito o nivel de la intervención ciudadana ha de ser el del cumplimiento de la legislación y las políticas de publicidad y rendición de cuentas de la judicatura, una vez que éstas se encuentran establecidas y/o acordadas por las instituciones competentes. Así, en determinadas naciones, existen leyes y disposiciones administrativas (o, en algunos casos, acuerdos políticos) que contemplan o desarrollan mecanismos de transparencia judicial, los cuales requieren, para su adecuada puesta en práctica, voluntad política o impulsos institucionales. Es claro que, para ello, **el rol de colaboración de la sociedad civil puede ser asimismo muy importante, al formar corrientes de opinión y ejercer influencia democrática mediante la deliberación pública, para el cabal acatamiento de la normativa sobre la materia.**

Por último, también debe destacarse la necesidad de que las organizaciones ciudadanas contribuyan con las autoridades del Estado a **adoptar e implementar los cambios institucionales requeridos por el nuevo modelo de judicatura transparente.** Como es de suponer, en más de un caso, el desterrar prácticas arraigadas de secretismo y opacidad de la judicatura exige la creación de nuevos órganos u oficinas, o conlleva la necesidad de modificar las pautas de actuación de los agentes públicos. En todo ello, las instituciones de la sociedad civil pueden jugar un papel destacado de propuesta y vigilancia.

### **SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA FORTALECER EL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Particular atención requiere el componente de transparencia judicial relativo al acceso a la información, pues estudios recientes comprueban que, **pese a que todos los Poderes Judiciales del área centroamericana cuentan con sitios de internet o páginas web,**



**éstos se encuentran en situación deficiente**, sobre todo por lo que se refiere a aspectos específicos y relevantes del funcionamiento del aparato judicial<sup>61</sup>.

Los principales problemas detectados, respecto de los cuales la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil pueden ayudar a su solución mediante acciones de seguimiento y participación, son los siguientes:

- 1) **La información disponible es incompleta.** Las deficiencias pueden incluir los siguientes rubros genéricos y aspectos específicos dentro de cada uno de ellos:
  - a) Información relativa al ejercicio de la potestad jurisdiccional: sentencias judiciales, incluyendo las emitidas por la Corte Suprema de Justicia, pero especialmente las expedidas por los tribunales y juzgados inferiores; decisiones en materia disciplinaria (en particular, decisiones finales en casos de corrupción u otras irregularidades); programación de audiencias y diligencias jurisdiccionales; agenda de reuniones de los jueces; decisiones sobre traslados o sustituciones de jueces; etcétera.
  - b) Información relativa al ejercicio de la potestad gubernativa judicial: decisiones y acuerdos o actas de las sesiones de los entes de gobierno judicial (por ejemplo, Presidencia de la institución, Sala Plena o Plenario de la Corte Suprema, Consejo del Poder judicial, órganos administradores de la carrera judicial, etcétera).

Estas decisiones pueden comprender cuestiones tan relevantes como el establecimiento de políticas judiciales en distintos ámbitos (por ejemplo, en materia de mejoramiento de la justicia penal o de aplicación del nuevo Código Procesal Penal; de lucha contra la corrupción judicial; de protección de poblaciones en desventaja social o que sufren tradicionalmente discriminación, tales como las poblaciones nativas o de afrodescendientes, en situación de pobreza, de mujeres y niños, entre otros).

- c) Información relativa al ejercicio de la potestad de administración o gestión del Poder Judicial: decisiones sobre adquisiciones de bienes o servicios (por ejemplo, compras de equipamiento y material informático, o decisiones sobre mejoramiento de infraestructura, es decir, edificios y otras sedes judiciales); contratación de personal administrativo; decisiones sobre atención al público; ejecución presupuestaria en general; etcétera.
- 2) **En ocasiones el sitio web oficial está centrado en las actividades y funciones de la Corte Suprema**, en detrimento de los restantes órganos jurisdiccionales que integran la corporación judicial, por lo que es necesario ampliar la cobertura de la información disponible, para incluir a la totalidad de órganos jurisdiccionales, tribunales o jurisdicciones especializadas, así como a todos los distritos o circunscripciones territoriales en que está dividida la organización judicial.
  - 3) **Cierta información considerada especialmente sensible se mantiene bajo reserva y no se publica**, extendiéndose indebidamente los supuestos autorizados por la ley para la protección de la seguridad pública o de la intimidad o seguridad personales. Esto puede alcanzar, sin que exista justificación legal para ello, a las informaciones atinentes a: la declaración sobre bienes e ingresos de los jueces, los procesos disciplinarios, el desempeño funcional, las remuneraciones, las

<sup>61</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, pp.19-20 y 23-24. 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, en particular pp. 185-186.



hojas de vida y el perfeccionamiento profesional, etcétera.

- 4) Ocurre a veces que, si bien la información está publicada en el sitio de internet o página web del Poder Judicial, **es difícil encontrarla**. En determinados casos, las páginas web de la judicatura tienen un diseño poco amigable o requieren conocimientos especializados (o, al menos, de un nivel superior al básico) para acceder a la información.
- 5) En ocasiones también puede suceder que la **información publicada no está mínimamente procesada o elaborada**, de manera que personas legas o que carecen de conocimientos especializados no pueden entenderla ni por lo tanto evaluarla o, eventualmente, utilizarla. Un ejemplo de esta práctica puede venir constituido por la información en materia presupuestaria.

Desde luego, no se trata de que se solicite al Poder Judicial la preparación de cuadros, gráficos o resúmenes que sean de especial complejidad o que supongan la realización de trabajos adicionales a los ordinarios. No obstante, la judicatura debe abrir al escrutinio público la información que procesa o elabora como parte de su trabajo cotidiano, a fin de facilitar su conocimiento, comprensión y evaluación a toda persona interesada, aun cuando ésta carezca de formación profesional o de calificaciones especiales.

## SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOBRE LAS DECLARACIONES JURADAS DE BIENES

Si bien en el acápite anterior ya se ha hecho referencia a las declaraciones patrimoniales de los jueces y a las frecuentes restricciones introducidas para el acceso a la información que ellas contienen, conviene dedicarles un comentario en una sección especial del Manual, en razón de su importancia. Y es que **las mencionadas declaraciones de bienes e ingresos de los jueces constituyen una poderosa herramien-**

**ta para combatir la corrupción y el enriquecimiento ilícito de los miembros de la judicatura**<sup>62</sup>. Como ha sido anotado en acápites anteriores, la corrupción es uno de los principales problemas que aquejan al Poder Judicial en Centroamérica y no viene siendo combatida con eficacia. Ello exige la pronta adopción de medidas correctivas.

Pues bien, una de las acciones con mayor potencial es el **establecimiento de la obligación legal de presentar tales declaraciones juradas de bienes y rentas** por todos los integrantes de la corporación judicial, con vistas a someter a control permanente el movimiento patrimonial de los jueces. En consecuencia, cualquier aparente desbalance de ingresos podría ser advertido y, dado el caso, ser objeto de indagaciones especiales si hubiese indicios de enriquecimiento ilícito. Si los indicios de desbalance patrimonial provinieran de fuente distinta (por ejemplo, de un tren de gastos elevados o de signos exteriores de riqueza no compatibles con las remuneraciones judiciales), entonces las declaraciones juradas servirían para probar dicha incompatibilidad y además un eventual perjurio.

Habida cuenta de estas finalidades, parece altamente censurable el que se pretenda, como ocurre en más de un país centroamericano, otorgar carácter reservado o secreto a las declaraciones de bienes y rentas de los jueces<sup>63</sup>, ya que de ese modo, precisamente, se impide la obtención de las finalidades indicadas. En efecto, como han señalado algunos estudiosos, **la rendición de cuentas realizada bajo condiciones de confidencialidad o «a puertas cerradas» carece de toda credibilidad y deviene en una farsa o caricatura**<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> 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*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 26 y 75.

<sup>63</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, p. 19.

<sup>64</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto,

De allí que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil estén llamadas a jugar un papel relevante para la modificación radical de estas prácticas de secretismo y encubrimiento, las cuales son tanto más graves cuanto son presentadas oficialmente como formas de control y rendición de cuentas de los jueces, siendo en verdad meros mecanismos insustanciales y de fachada.

## SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA FORTALECER LA RELACIÓN DEL PODER JUDICIAL CON LA COMUNIDAD

Si, como se ha dicho en una sección anterior del presente Manual, la transparencia del Poder Judicial supone, de conformidad con una concepción democrática, su visibilidad y su sometimiento al escrutinio público, entonces resulta de primera importancia el que la judicatura se relacione con la comunidad y la mantenga permanentemente informada sobre el devenir de la institución<sup>65</sup>.

Es, pues, **fundamental que el Poder Judicial cuente con una estrategia de comunicación, que le permita una relación fluida con la colectividad.** Una judicatura democrática debe rendir cuentas de manera

«Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, p. 19; Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México DF, IFAI, 2005, p. 29.

<sup>65</sup> Véase Ansolabehere, Karina y Valderrama, César Augusto, «Independencia y transparencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: informe comparativo», Washington DC, DPLF, 2011, pp. 20 y 24; González Pino, Miguel, «Transparencia judicial y políticas de comunicación en Chile», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 131-132; Rivas, María Victoria, «Rol de la sociedad civil en fortalecer las instituciones de justicia: la relación entre los medios de comunicación y el Poder Judicial», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 160 y 161.

continua, por lo que ha de informar habitualmente a los ciudadanos acerca de sus decisiones y hechos de interés público.

Ocurre, sin embargo, que en los diversos países de Centroamérica se observan serias deficiencias en este ámbito, las cuales pueden ser resumidas, en términos generales, del siguiente modo:

- 1) No existe (o, si existe, es deficiente) una **estrategia de comunicación institucional** con la ciudadanía, ni con algunos actores calificados que suelen operar como intermediarios de la opinión pública o como voces críticas procedentes de la misma comunidad, tales como los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.
- 2) Tal estrategia de comunicación debe ser **entendida como un mecanismo de transparencia y rendición** de cuentas, de conformidad con una concepción democrática del ejercicio de la autoridad pública, lo que ha de alcanzar al Poder Judicial.
- 3) Se requiere **poner en funcionamiento una oficina o dependencia especializada** en la implementación de la política de comunicación institucional, que tienda lazos especiales con los medios de comunicación (prensa escrita, radial y televisiva, así como medios de comunicación alternativa y redes sociales) y con las instituciones de la sociedad civil.
- 4) La estrategia de comunicación debe **brindar información periódica** sobre los aspectos más relevantes del quehacer de la judicatura (no sólo sobre asuntos intrascendentes o de escaso interés para la ciudadanía), incluyendo juicios emblemáticos o de especial interés público, casos de corrupción, políticas institucionales, entre otros.

Desde luego, la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil pueden contribuir al mejoramiento de la relación entre Poder Judicial y comunidad, mediante acciones de seguimiento y participación orientadas hacia este objetivo, el cual ha de ser definido como prioritario.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ambos, Kai e Iván Meini (eds.), *La autoría mediata. El caso Fujimori*, Lima, ARA Editores, 2010.
- 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, 2011.
- 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].
- Bermúdez Tapia, Manuel (coordinador), *El caso Fujimori: análisis y comentarios*, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2009.
- 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](http://www.fespad.org.sv)).
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, segunda edición, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989.
- Böckenforde, Ernst, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- Burgos Silva, Germán, «¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales», en Burgos Silva, Germán (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, ILSA, 2003, pp. 7-42.
- Buscaglia, Edgardo, «Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina», en Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, New York, BID, 1997, pp. 31-51.
- Cappelletti, Mauro, *La responsabilidad de los jueces*, Lima, Communitas, 2009.
- Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Lima, IDEMSA, segunda edición, 2008.
- 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 Gina de la Guardia Fernández, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Panamá», Washington DC, DPLF, 2011.
- Consortio Justicia Viva, *Hacia la refundación del sistema de justicia. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)*, Lima, Consortio Justicia Viva, octubre de 2004.
- \_\_\_\_\_, *Plan de Reforma de la Administración de Justicia de la Ceriajus: el acuerdo por la Justicia que debemos respetar*, Lima, Consortio Justicia Viva, junio de 2004.
- 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.
- Couso, Javier, Alexandra Huneeus and Rachel Sieder (eds.), *Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2010.
- Dargent, Eduardo, *Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- De Belaunde López de Romaña, Javier, «La justicia; ¿hay esperanza?», en Pásara, Luis (ed.), *Perú ante los desafíos del siglo XXI*, Lima, PUCP, 2011, pp. 405-454.
- \_\_\_\_\_, *La reforma del sistema de justicia. ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*, Lima, IPESM – Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- Defensoría del Pueblo, *Amnistía vs. derechos humanos. Buscando justicia* (Informe Defensorial núm. 57), Lima, 2001.
- 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.
- Eguiguren Praeli, Francisco (coord.), *Gobierno y administración del Poder Judicial, organización de la función jurisdiccional y sistema de carrera judicial*, Lima, PUCP, 2002.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, segunda edición, 2001.
- \_\_\_\_\_, «El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad», en Andrés Ibáñez, Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho: el papel de la jurisdicción*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, pp. 9-29.
- FESPAD, «Pronunciamento ante la crisis político-social que vive El Salvador», 8 de julio de 2011 (disponible en [www.fespad.org.sv](http://www.fespad.org.sv)).
- 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](http://www.myrnamack.org.gt)).
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas*, Washington DC, 2011, DPLF.
- \_\_\_\_\_, *La promesa incierta de la reforma judicial en República Dominicana: la independencia y la transparencia del Poder Judicial en la encrucijada*, Washington DC, DPLF, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Entre la alarma y la expectativa: el reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, 2009.

- \_\_\_\_\_. *Controles y descontroles 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.
- Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva en la reforma del sistema de justicia. La experiencia de Alianza Ciudadana Pro Justicia*, Panamá, ACPJ, 2007.
- González Mantilla, Gorki, *Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica*, Lima, PUCP, 2009.
- González Pino, Miguel, «Transparencia judicial y políticas de comunicación en Chile», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 130-153.
- Greening Justice, *Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals* [disponible en [www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org)].
- Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- Gur-Arei, Mina and Russell Wheeler, «La independencia judicial en los Estados Unidos: temas de actualidad e información relevante sobre antecedentes», en USAID, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Washington DC, USAID, 2002, pp. 150-166.
- Hammergren, Linn, «Fighting judicial corruption; a comparative perspective from Latin America», in Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, New York, Cambridge University Press, 2007, pp. 138-146.
- Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa, «Introduction», in Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 1-26.
- 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.
- Jorge Prats, Eduardo, Francisco Álvarez Valdez y Félix Olivares, *Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana*, Washington DC, DPLF, julio de 2000 [disponible en [www.dplf.org](http://www.dplf.org)].
- LAIPOP, *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Cultura política de la democracia en Honduras, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Cultura política de la democracia en Nicaragua, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010.
- \_\_\_\_\_. LAPOP, *Cultura política de la democracia en Panamá, 2010*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, 2010.
- Lara Borges, Oswald, Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán, *Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina*, España, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, 2010-2011.
- Leonardo Segura, Mónica, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Guatemala», Washington DC, DPLF, 2011.
- 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.
- Lissidini, Alicia, «Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades», en Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, IDEA Internacional – UNSAM – Prometeo Libros, 2008, pp. 13-62.
- López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado Constitucional*, Lima, Palestra, 2001.
- Lovatón Palacios, David, «Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Perú (1990-2002)», en AA.VV., *Justicia y sociedad civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires, INECIP, 2003, pp. 351-467.
- 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.
- Meléndez, Florentín (compilador), *Los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes en Centroamérica y República Dominicana*, México DF, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.
- Miró Quesada Rada, Francisco, «Democracia directa en las Constituciones latinoamericanas: un análisis comparado», en Id., *Reinvención de la democracia*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2010, pp. 111-146.
- Montero Aroca, Juan, *Independencia y responsabilidad del juez*, Madrid, Civitas, 1990.
- Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.
- Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODH-PNUD) de República Dominicana, *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2010, vol. III.
- \_\_\_\_\_. *Informe nacional de desarrollo humano: República Dominicana 2005. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo, ODH-PNUD, 2005.
- 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.
- Peña González, Carlos, «Presentación» a Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, pp. 7-8.

- Pizzorusso, Alessandro, «Justicia y jueces», en Pizzorusso, Alessandro, *Justicia, Constitución y pluralismo*, Lima, Palestra – PUCP, 2005, pp. 179-200.
- PNUMA/ORPALC, *Papel del ministerio público fiscal en defensa del ambiente*, Buenos Aires, s/f (disponible en [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org)).
- 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.
- \_\_\_\_\_, «Introducción y resumen de las principales ponencias de la conferencia», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 1-17.
- Programa Estado de la Nación (PEN), *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.
- Rivas, María Victoria, «Rol de la sociedad civil en fortalecer las instituciones de justicia: la relación entre los medios de comunicación y el Poder Judicial», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 154-162.
- Rivera-Cira, Tirza, *El sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana*, Santo Domingo, FINJUS, 2000.
- Ruiz, Vanessa, «Experiencia de los jueces en Estados Unidos con los medios de comunicación: la distinción entre crítica y comentario legítimo e intimidación», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 172-179.
- Salazar, Katya and Jacqueline de Gramont, «Civil society's role in combating judicial corruption in Central America», in Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, New York, Cambridge University Press, 2007, pp. 115-121.
- Salcedo, Carlos, «La transparencia en la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, Washington DC, DPLF, 2002, pp. 43-59.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México DF, IFAI, 2005.
- \_\_\_\_\_, «Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral», en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2, México DF, CIDE, segundo semestre de 2000, pp. 383-421.
- Secretaría Técnica de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), *Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico interinstitucional*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2004.
- 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.
- Sieder, Rachel, Line Schjolden and Alan Angell (eds.), *The judicialization of politics in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- Siles Vallejos, Abraham, *Modernización y reforma de los sistemas de justicia en América Latina y el Caribe*, Lima, Consejo de Coordinación Judicial, 1998.
- Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- USAID, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Washington DC, USAID, 2002.
- Valle Orozco, Dayra, «Independencia y transparencia del Poder Judicial en Nicaragua», Washington DC, DPLF, 2011.
- Vergottini, Giuseppe, *Las transiciones constitucionales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Villavicencio Ríos, Alfredo y César Bazán Seminario, *La reestructuración silenciosa. La labor del Consejo Nacional de la Magistratura en la selección y nombramiento de magistrados, noviembre del 2000 – marzo del 2004*, Lima, Justicia Viva, 2004.
- 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.
- Zardetto, Carol, «Guatemala», en Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Controles y descontroles de la corrupción judicial: evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington DC, DPLF, 2007, pp. 201-270.
- Zagrebel'sky, Gustavo, «Jueces constitucionales», en Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 91-104.
- \_\_\_\_\_, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995.
- Zovatto, Daniel, «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007», en Lissidini, Alicia, Yanina Welp and Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, IDEA Internacional – UNSAM – Prometeo Libros, 2008, pp. 253-295.





[www.dplf.org](http://www.dplf.org)



1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 510A  
Washington, D.C. 20036  
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703  
[info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) | [www.dplf.org](http://www.dplf.org)