



12 de mayo de 2022

# La independencia de las carreras judiciales latinoamericanas

Estado actual y riesgos

Pedro Félix Álvarez de Benito, Sigfrido Steidel, Agostinho Torres



*Este documento ha sido elaborado con la financiación de la Unión Europea. Su contenido es sólo responsabilidad de su autor y del programa EL PACCTO, y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.*

# Independencia y confianza ciudadana en la justicia

1

La independencia es el principio y el valor fundamental del poder judicial y también su principal criterio de actuación. Esto se expresa en muchos documentos institucionales básicos y en la definición de los mejores estándares en la materia. Como dice el Sr. Lenaerts, actual presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: "...el principio de independencia judicial constituye la esencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva".

Esta función de independencia deriva de la división del poder entre los poderes del Estado para proteger a los ciudadanos en sus litigios contra el Estado. Sin embargo, el énfasis en la independencia también deriva de la propia naturaleza del poder judicial, que consiste en su función de resolver cualquier disputa de forma justa. Resolver conflictos sociales distingue a la judicatura de la mayoría de otras estructuras u organizaciones profesionales, y pone la independencia del juez en primer plano porque un juez no puede ser un árbitro eficaz si no es independiente e imparcial, y es considerado como tal por las partes.

La independencia es un fenómeno multifacético. La jurisprudencia de los tribunales europeos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dan una idea de lo que se considera especialmente importante. Según el Tribunal de Justicia "...para determinar si un tribunal es "independiente" en el sentido del apartado 1 del artículo 6 del CEDH, debe tenerse en cuenta, entre otras cosas, el modo de nombramiento de sus miembros y su mandato, la existencia de garantías contra las presiones externas y la cuestión de si el órgano en cuestión de que el órgano en cuestión presente una apariencia de independencia...". Aunque esta declaración no constituye una definición de independencia ni una descripción completa de los factores relevantes, proporciona una visión útil de lo que actualmente constituye la principal preocupación de los tribunales internacionales más prestigiosos. La frase transcrita también refleja diferentes conceptos de independencia y plantea una manera de determinar la independencia real de un tribunal en concreto. Para ello, destaca el modo de designación de los jueces y la existencia de garantías de independencia -lo que se suele llamar la independencia de iure del poder judicial- pero el Tribunal también se refiere a la apariencia de independencia porque es igualmente trascendental conocer la forma en que los ciudadanos y las partes perciben esa independencia.

La percepción pública de la independencia judicial refleja las dificultades que suelen tener los ciudadanos para establecer de manera directa si los jueces son o no independientes. Lo ideal sería establecer objetivamente dicha independencia para, a partir de ella, conseguir un reflejo exacto en el comportamiento de la judicatura y en la producción de sentencias que se guíen únicamente por la ley, sean "impermeables" a las presiones externas (políticas y privadas) y presiones internas (de otros jueces y de la dirección administrativa) y que la aplicación de la Ley ha sido la única guía para el Juez sin influencia alguna de cualquier otro prejuicio, antecedente político, religioso o de cualquier otro tipo. El Presidente del Tribunal Supremo de los EE.UU. en su respuesta a las críticas del Presidente de ese país sobre la supuesta de un juez que falló en contra de una orden de asilo de inmigrantes del el Presidente, expresa claramente esta aspiración: "No tenemos jueces de Obama o jueces de Trump, jueces de Bush o jueces de Clinton. Lo que tenemos es un grupo extraordinario de jueces dedicados que hacen todo lo posible para hacer lo mismo que los que comparecen ante ellos".

Este objetivo plantea grandes exigencias en cuanto a la forma de selección y promoción de los jueces. La primera debe basarse en el mérito (conocimientos y experiencia), y no en otras (como la política). Pero por muy bien que se haga esta selección, la realidad es que no todas las sentencias son impecablemente neutrales. En primer lugar, por razones subjetivas: la medida en que los jueces puedan y estén dispuestos a abstraerse de sus convicciones y sus prejuicios es una cuestión empírica, difícil de analizar, y que debe cuidarse permanentemente. Por otro lado, la existencia de presiones externas, o corrupción, es igualmente peligrosa. Se trata, en todo caso, de presiones inapropiadas contra las cuales es necesario disponer las salvaguardias necesarias porque resistirlas forma parte del trabajo del Juez. Que los miembros de la carrera judicial luchen eficazmente frente a las presiones no se consigue aislándolos de la sociedad, ya que se espera que estén en contacto con ella, sino con un alto nivel agregado de la independencia del poder judicial en su conjunto.

Para ello, es interesante medir, sistemáticamente, no sólo las percepciones de las partes, sino también de las percepciones de otras categorías como los abogados los medios de comunicación, el público en general y los propios jueces. Las percepciones de cada uno de estos agentes están sujetas a diferentes prejuicios. Las percepciones de los jueces reflejan, por ejemplo, las presiones a las que están sometidos, pero no tanto sus propios prejuicios. Las percepciones de las partes y los abogados son muy relevantes, pero sus perspectivas pueden estar muy influidas por los resultados esperados, mientras que las percepciones de los medios de comunicación son igualmente relevantes, pero pueden estar sesgadas hacia una información sensacionalista. Las percepciones del público en general pueden ser difusas, pero en una democracia son esenciales para entender el papel que se otorga al poder judicial en la sociedad.

## Independencia e imparcialidad

Independencia e imparcialidad se utilizan a menudo en combinación, pero mientras que la independencia se refiere a un principio general y a una estructura institucional y orgánica, la imparcialidad se refiere al estado de ánimo del juez hacia los asuntos y las partes de un caso.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea da una indicación acerca de esta diferencia: "...la imparcialidad puede comprobarse de varias maneras, a saber, según un análisis subjetivo en el que se deben tener en cuenta las convicciones personales y el comportamiento de un juez concreto, es decir, examinando si el juez dio algún indicio de prejuicio o parcialidad personal en un caso determinado; y también según una prueba objetiva, es decir, comprobando si el tribunal y, entre otros aspectos, su composición, ofrecía garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad. En cuanto a la prueba objetiva, hay que determinar si, al margen de la conducta del juez, existen hechos constatables que puedan suscitar dudas sobre su imparcialidad. A este respecto, incluso las apariencias pueden tener cierta importancia."

El Tribunal de Justicia da importancia a las apariencias, al igual que a la independencia. La independencia y la imparcialidad están estrechamente vinculadas y se superponen. Se parte de la base de que la independencia del juez es una condición necesaria, pero no suficiente, para su imparcialidad. La ciudadanía deber ser capaz de reconocer si la estructura judicial de un país permite a un juez ser independiente. Es probable que las partes puedan reconocer si un juez actuó o no con imparcialidad pero esto no deja de ser un indicador imperfecto de la independencia la cual solo deriva de la estructura orgánica del poder judicial

Tanto la independencia como la imparcialidad conducen a la confianza en los tribunales. Los estudios empíricos confirman la conexión entre independencia y confianza. Un estudio clave sobre los tribunales estatales en los EE.UU., basado en una encuesta realizada por el National Center for State Courts, planteó la hipótesis de que la justicia procesal, que implica la existencia de un juicio justo, así como el diseño institucional de los tribunales, afectan a la confianza. En general, existe una relación directa entre la existencia de instituciones imparciales y la confianza generalizada en la justicia y parece evidente que, desde un punto de vista de política ciudadana, la confianza en el poder judicial es igual a la confianza en su independencia.

Una premisa que a menudo se olvida, es que el poder judicial necesita la confianza de la población para poder funcionar. ¿Por qué es necesario que se confíe en el poder judicial? ¿Es esta confianza funcional y aporta algo a la percepción de independencia? Algunos argumentos son bien conocidos:

- Las partes tienen la opción de llevar sus disputas ante los tribunales, y, una vez que han recibido las resoluciones judiciales, la ejecución de las sentencias depende de que los litigantes acepten la autoridad de los tribunales. En el ámbito penal, la confianza afecta a la disposición a denunciar delitos y a que los testigos cooperen con la policía. La aceptación de las sentencias, en general, incluso cuando son impopulares, es mayor cuando el apoyo difuso es mayor.

- Un poder judicial que goza de la confianza de la sociedad tiene más posibilidades de obtener de la política la independencia que necesita existencialmente para funcionar o ser más inmune a los intentos de infracción. Por lo tanto, el poder judicial tiene un incentivo para fomentar la confianza, en la medida en que esté dentro de sus competencias. La elección a la que se enfrentan los poderes judiciales es la de construir un apoyo difuso lo más grande posible.

Esta cadena de efectos, desde la creación de confianza en el poder judicial entre el público en general, a un fuerte apoyo por parte de gobierno y el parlamento, no es trivial, sobre todo teniendo en cuenta la naturaleza descentralizada y no jerárquica del poder judicial.

Obviamente, la independencia real, o de iure, de un sistema judicial no es una característica estática de un sistema jurídico como lo demuestra que los sólidos fundamentos jurídicos de la independencia pueden perderse en el transcurso de unos pocos años. Las salvaguardias legales no siempre ofrecen protección y las leyes pertinentes se pueden modificar con relativa facilidad y rapidez. Por ello, la protección integral no proviene de las leyes existentes, ni siquiera de la Constitución, sino, en esencia, de un excelente rendimiento -y percepción positiva- de los usuarios de los tribunales y de políticas activas para conseguir su apoyo.

La confianza y la reputación del poder judicial son, por tanto, aspectos que refuerzan o debilitan su posición, pero no se sabe con certeza si los poderes judiciales tienen estrategias al respecto su posición de esta manera. ¿Tienen estructuras de gobierno que les permiten trabajar conscientemente en su reputación, o pueden conseguirse los mismos resultados mediante el comportamiento de los jueces individuales? Faltan estudios especializados y planteamientos estratégicos. Hay muchos actores externos que participan en la administración de justicia, como los usuarios de los tribunales (las partes, sus abogados, los fiscales...) o el sistema político (el parlamento, el gobierno y los medios de comunicación). Pero también son actores órganos del propio poder judicial (cortes supremas, administración de los tribunales y consejos de la judicatura). Todos estos actores tienen distintas implicaciones con el poder judicial, diferentes intereses y distintas motivaciones. Mientras que para los políticos el respeto a la independencia significaría, idealmente, no interferir en el poder judicial, aplicar correctamente de las decisiones judiciales, velar por que los recursos del poder judicial sean adecuados sin criticar al poder judicial, para los medios de comunicación significaría ofrecer información sustantiva y objetiva de los casos judiciales y abstenerse de ataques personales o presiones indebidas. Para las partes, los abogados y los fiscales significaría no recurrir a conductas inapropiadas (campañas de desprestigio, intentos de soborno, amenazas...), sino acatar las decisiones judiciales, y ejercer los derechos democráticos precisos para apoyar al poder judicial en su conjunto. Dentro del propio poder judicial, el respeto de parte de los tribunales y de los consejos de la judicatura consistiría en no presionar a los tribunales y jueces para que resuelvan los casos de determinada forma, rebasando así un mero rol desde el punto de vista de la mera eficacia cuantitativa. En todo caso, como se puede deducir de todo lo anterior, el análisis de los datos de un sistema permite contar con una base sólida desde la que progresar hacia una mejor estrategia general.

## La independencia respecto de otros poderes del Estado

Un componente importante de la falta de alineación y desconexión del poder judicial con la sociedad es su generalmente complicada relación con otros poderes del Estado. Muchos jueces sienten que su independencia no se respeta y de ello acusan tanto al poder judicial como al Ejecutivo y al Legislativo.

El trasfondo de las tensiones entre los poderes del gobierno se puede encontrar en los desarrollos a largo plazo. El poder judicial opera, por un lado, al nivel micro de la adjudicación diaria de los numerosos litigios que afectan a los ciudadanos y/o a las empresas, y por otro lado, al nivel macro de las decisiones fundamentales que afectan al gobierno de los jueces, sus responsabilidades y los límites que no puede transgredir. En general, la forma en que los poderes judiciales son percibidos y tratados por los otros poderes del Estado dependen de la visión que del poder judicial tienen las democracias vigentes.

Dependiendo de la tendencia en la que nos centremos, hay varias consideraciones:

1.- Desde una perspectiva política, existe una tendencia mundial hacia una creciente influencia de los tribunales en la toma de decisiones políticas. Es la llamada "judicialización" de la vida política, una tendencia a largo plazo que se interpreta generalmente como una cesión de poder por parte de los órganos de la democracia representativa, a los poderes judiciales. El creciente alcance de los tribunales constitucionales es un ejemplo importante de esta tendencia, pero también los tribunales administrativos y civiles ordinarios tienen un impacto cada vez mayor en las políticas gubernamentales. Una de las múltiples causas es la creciente importancia de los derechos y libertades fundamentales y del derecho en general y al hecho de que las decisiones políticas están sujetas a revisión judicial y el margen de maniobra de los políticos se reduce. La judicialización de la vida política forma parte de una tendencia más amplia de "ascenso de los no elegidos" y este tipo de avances son vistos por los políticos como una amenaza para la democracia representativa. En particular, los políticos populistas expresan regularmente su temor al gobierno de los jueces (utilizando términos como gobierno de los jueces, juristocracia, cortecracia, dikastocracia y kritocracia),

2.- Desde el punto de vista del Estado de Derecho, se puede ver al poder judicial y en particular a su independencia, bajo la amenaza de los políticos que, en muchos aspectos tienen un fuerte control sobre el poder judicial y no quieren renunciar a él. Analizando algunos datos de diferentes países, se puede tener la impresión de que el poder judicial es un conglomerado de jueces que en muchos aspectos dependen de los demás poderes del Estado, hasta para la gestión diaria de los tribunales. Incluso en países en los que el poder judicial es una organización autónoma, a menudo dependen en gran medida del gobierno y del parlamento para el presupuesto y nombramiento de cargos directivos, por ejemplo, en los Consejos de la Magistratura. La presión sobre el poder judicial tiene también un componente de comunicación pública: en los medios de comunicación la crítica de falta de legitimidad democrática se dirige a menudo contra el poder judicial cuando las sentencias no son bien recibidas. En algunos países, además, el poder judicial siente que los otros poderes del Estado se quedan cortos en términos presupuestarios y, para mantener su independencia, a menudo se enfrentan contra un bloque de poder combinado de gobierno y parlamento.

No siempre este conflicto es entendido por la sociedad porque, desgraciadamente, muchos poderes judiciales se caracterizan por una falta de sintonía, o incluso desconexión, con la ciudadanía a la que sirven que tiene su origen, generalmente, en una colisión de percepciones

mal resuelta desde el punto de vista de la estrategia legitimadora del poder judicial que debería incluir, en todo caso, actividades positivas hacia un mayor conocimiento por parte de la sociedad sobre el poder judicial.

Los poderes judiciales suelen funcionar mejor de lo que el público cree. Sin embargo, esto no justifica las frecuentes brechas existentes entre los jueces y el resto de la sociedad. Dentro de la judicatura, la razón debe buscarse en una orientación generalmente débil acerca de la ética. Mientras que muchos tribunales se comportan bien en este sentido al ceñirse a sus valores fundamentales, apenas se establecen mecanismos de retroalimentación por lo que muchas decisiones estrategias se toman sin respaldo alguno. La garantía del acceso real de las personas a la justicia, independientemente de su origen y de otras circunstancias, no suele ser una prioridad en la mayoría de los tribunales.

3.- Con respecto a la interacción con los otros poderes del Estado, el resultado puede ser, o no, que el poder judicial de un determinado país se encuentre en equilibrio. Un equilibrio estable ocurre cuando se da un cierto nivel de independencia percibida, respeto a la independencia y confianza en el poder judicial. Si un sistema estable se desequilibra debido, por ejemplo, a acontecimientos negativos coyunturales como una profunda crisis económica, o a acontecimientos positivos, como un gran apoyo externo, recuperará después de un tiempo su anterior equilibrio. Los sistemas judiciales clasificados como estables no son fáciles de desequilibrar permanentemente aunque la estabilidad puede ser también negativa: la desconexión entre el poder judicial y la sociedad que suelen caracterizar un equilibrio negativo, es difícil de superar. Una defensa a largo plazo contra esta situación consistirá, generalmente, en mejorar la calidad de la justicia y conseguir el apoyo popular.

## Raíces políticas del conflicto entre poderes

Para justificar el interés de los demás poderes del estado en el judicial, podemos hacer alusión a la teoría del seguro que radica, en esencia, en el nivel de competencia entre los partidos de un determinado país. Según sostiene dicha teoría, en democracias con altos grados de competencia política, los partidos respetan la independencia de la Justicia porque saben que, tarde o temprano, van a perder el poder. Y la justicia independiente protegerá sus derechos cuando llegue ese momento. Según esta teoría, por tanto, el estado de derecho es concebido como una especie de seguro que los políticos se procuran para cubrirse frente al riesgo de perder las elecciones. Cuanto mayor sea ese riesgo, es decir, cuanto mayor sea la competencia entre partidos, mayor será el incentivo para asegurar el estado de derecho.

Esta idea choca, sin embargo, con la calidad de las diferentes democracias de que se trate. En las democracias consolidadas, sí parece que una mayor competencia partidaria coincide con una mayor independencia judicial. Sin embargo, en las democracias más débiles, la mayor competencia electoral reduce la independencia judicial. Ello ocurre porque en regímenes no autoritarios, pero sí débiles o poco liberales, el gobierno necesita dominar la Justicia y, sobre todo, a las cortes constitucionales porque con ello consigue, en definitiva y a la larga, restringir la competencia electoral.

Recordemos que la democracia moderna se apoya en dos instituciones clave: los partidos políticos, y el control de constitucionalidad. La presencia de una justicia independiente protege el estado de derecho, y garantiza las condiciones de libertad de expresión y competencia electoral que aseguran elecciones libres y competitivas. Esto permite que las fuerzas de oposición mantengan espacios en el poder legislativo y en los organismos de control. Por otra parte, la presencia de una oposición mínimamente fuerte dificulta que el partido de gobierno conduzca una purga del Poder Judicial. De este modo, el pluralismo partidario y la justicia independiente se refuerzan mutuamente.

Los mecanismos empleados para dominar las cortes supremas son diversos: a veces mediante una reforma constitucional; a veces mediante juicios políticos contra jueces; otras, adoptando reformas legales que expanden el tamaño de la corte, recorta sus atribuciones, o cambia la edad de jubilación obligatoria. Pero los métodos son en todo caso similares: esto regímenes iliberales utilizan su capital electoral y legislativo para purgar primero y dominar después, la Corte Constitucional y la justicia ordinaria, y más tarde utilizar este control de la interpretación constitucional para debilitar la competencia electoral. De paso, se provoca una inestabilidad crónica en estos altos tribunales y en toda la jurisdicción en la que la movilidad judicial es muy acusada. Hay ocasiones en que este patrón tiene incluso diseño constitucional, en la medida en que la norma establece mandatos judiciales con períodos muy cortos que, bajo la aparente garantía de calidad constituye, en realidad, un mecanismo muy eficiente de manipulación de la Justicia.

Los casos de erosión democrática en países como Hungría, Polonia y varios ejemplos de América Latina, sugieren que una vez que el ejecutivo controla una mayoría calificada en el poder legislativo y en la corte constitucional, la calidad democrática desciende irremediablemente.

## Conclusión

La independencia judicial es un factor esencial en el equilibrio democrático de poderes. La relativa vulnerabilidad del poder judicial para soportar la presión externa y cumplir su función se ha subrayado a menudo. Además, el funcionamiento del poder judicial puede verse frustrado por los otros poderes de muchas maneras, por ejemplo, reduciendo el acceso a los tribunales mediante el aumento de las barreras legales o financieras, reduciendo la financiación de la judicatura y explotando excesivamente su papel en los nombramientos de jueces y miembros de los órganos de gobierno, como las Cortes Supremas o los Consejos de la Judicatura. Los demás poderes del Estado tienen, de hecho, los medios prácticos para hacer o deshacer el poder judicial.

El grado de respeto a la independencia del poder judicial por parte de los actores públicos y privados relevantes es, por tanto, un factor importante para el nivel de independencia en una situación concreta. El respeto por la independencia refleja la legitimidad del poder judicial, pero también la voluntad de los demás de apoyar el Estado de Derecho, incluso cuando no le interesa directamente.

La independencia de los tribunales, junto con las permanentes amenazas de socavarla, requiere que los poderes judiciales se organicen al margen de los intereses públicos y privados, y, en particular, de los otros poderes del Estado. Esta necesaria separación crea un entorno autónomo con una fuerte cultura y tradiciones, expresada en normas profesionales y éticas.

La independencia institucional del poder judicial y la percepción que de la justicia tienen los ciudadanos constituyen preocupaciones principales de todas las instituciones relacionadas con la administración de la justicia. Se trata de una preocupación permanente para la Cumbre Judicial Iberoamericana y para programas europeos, como EL PACCTO, que se ocupan de estos temas. Del análisis profundo de los datos y la realidad regional se obtendrán, sin duda, reflexiones positivas para avanzar y consolidar sistemas judiciales independientes, democráticos y eficaces que beneficien a toda la comunidad iberoamericana.

# ANEXO

## I. Metodología

El presente informe se ha realizado usando como sistema base una metodología que ha mostrado tradicionalmente su eficacia. Se trata de una recopilación de datos obtenidos mediante investigación transeccional no experimental.

La herramienta principal ha sido la elaboración de un cuestionario con secciones clave para determinar lo que se ha hecho, cómo se llevó a cabo y cuáles son las perspectivas de futuro para cada sistema. El cuestionario se distribuyó entre todos los países miembros de la CJI y fue respondido por escrito adjuntando, en su caso, el material complementario imprescindible para analizar y completar la información ofrecida.

Para el análisis cuantitativo se utilizó un sistema de estadística descriptiva en función de las respuestas a cada variable.

En específico, catorce países en total respondieron el cuestionario. Aunque no todos respondieron la totalidad de las preguntas formuladas, la mayor parte de estas fueron respondidas, lo que provee información suficiente para cumplir el objetivo de este estudio.

Para ser fiel a la información recibida, se proveen los datos en tablas, seguidas de comentarios descriptivos. En estos se incluyen los hallazgos con observaciones valorativas. Además, se incluyen referencias a los estándares internacionales aplicables.

## II. Análisis cuantitativo

### *Independencia objetiva del Poder Judicial en su conjunto*

#### 1. Bases legales de la independencia del Poder Judicial en su conjunto

1a. ¿Está reconocida oficialmente en su país la independencia del Poder Judicial y de la Judicatura<sup>1</sup>?

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 14 | 0  |

<sup>1</sup>Ver pregunta 1b.

**1b. Si la respuesta a la pregunta 1.a es “Sí”, indique cuál es la base de reconocimiento oficial:**

| La constitución o documentos equivalentes | La ley | El Tribunal constitucional | La jurisprudencia |
|---|--------|----------------------------|-------------------|
| 14  | 10     | 4                          | 5                 |

**1c. Si la respuesta a la pregunta 1.a es “Sí”, es garantizada en/por:**

| La constitución o documentos complementarios | La ley | La jurisprudencia |
|--|--------|-------------------|
| 14   | 11     | 7                 |

**COMENTARIO:**

El aspecto objetivo de la independencia del Poder Judicial se identifica con la ausencia de presiones externas. La independencia objetiva exige, en un primer término, la reserva jurisdiccional del Estado y específicamente del Poder Judicial, de ahí que la afirmación del principio de exclusividad y unidad jurisdiccional impliquen la prohibición de que los poderes Legislativo y Ejecutivo, además de los particulares, realicen funciones jurisdiccionales.

En segundo término, la independencia objetiva exige una organización que excluya intromisiones indebidas de otros poderes y fuerzas del Estado; limitar la actuación administrativa sobre los funcionarios del Poder Judicial para evitar que las influencias políticas, gubernamentales y de sectores sociales pudieran mermar o interferir de manera directa o indirecta en la independencia personal que debe caracterizar al juez en el ejercicio de sus funciones. Para esto es necesario identificar al Poder Judicial como tercer poder del Estado basado en una división tripartita, delimitando perfectamente la línea divisoria entre el Judicial y los otros poderes del Estado. La independencia frente al Poder Legislativo está determinada por el concepto de Estado de derecho, en donde el juez se debe limitar a aplicar la ley al caso concreto.

El ámbito jerárquico de la organización del Poder Judicial es otro de los aspectos a considerar dentro de la independencia del juzgador, ya que éste también tiene que ser también independiente de sus superiores jerárquicos, pues al ejercer su función no está en la misma situación de un funcionario ordinario dentro de la administración. Cuando se ejerce la potestad

jurisdiccional no hay superior ni inferior ni jerarquía; cada juez o tribunal tiene su competencia y dentro de ella ejerce la potestad sólo vinculada a la ley.

Finalmente, la independencia objetiva del Poder Judicial se predica respecto de otros poderes externos o fuerzas sociales que invariablemente afectan al Estado de derecho, intentando hacer prevalecer su interés particular por encima del interés general.

En todos los países analizados, la independencia del Poder Judicial está reconocida con rango constitucional aunque se aprecia que en muchos países, también hay encaje con el cuerpo legal ordinario mediante leyes específicas, con la jurisprudencia y, allá donde existe, con los Tribunales Constitucionales. Esto cumple con las mejores previsiones de los estándares europeos y, por tanto, con la debida estructura tripartita de poderes de las democracias plenas. En ninguno de los países estudiados hay reservas de jurisdicción ni cualquier otro tipo de cortapisa a la independencia judicial y su exclusividad jurisdiccional. Cumple también lo previsto en el Protocolo Iberoamericano sobre Independencia y Responsabilidad Judicial quien, al hablar a las bases legales de la independencia del Poder Judicial apunta a que la debe estar garantizada en la Constitución, a fin de asegurar una autonomía real y efectiva con respecto a los demás poderes del Estado.

Dado el encaje constitucional de la independencia judicial en todos los países analizados, se puede igualmente comprobar que la protección a la misma goza igualmente de garantía constitucional que se ha desarrollado en casi todos los países a través de leyes específicas y una jurisprudencia nacional muy activa al respecto.

**1d. ¿Están los jueces formalmente obligados únicamente por la ley?**

| Respuestas | SÍ | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 11 | 3  |

**COMENTARIO:**

El principio de legalidad se aplica universalmente en toda la región y en los países analizados. Cuando se habla de “estar obligados únicamente por la Ley”, algunos países explican que cuentan con otras fuentes del derecho como puede ser los principios generales del derecho o la equidad. Esto no perjudica al estado de derecho pues se trata, en todo caso, de fuentes constitucionales del derecho, universalmente aceptadas, complementarias a la ley en tanto no pueden contradecirla y de aplicación jerarquizada en todos los países, además de métodos de interpretación de la norma legal.

El Protocolo Iberoamericano sobre Independencia y Responsabilidad Judicial declara que, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, los jueces únicamente se encuentran sometidos a la Constitución y a la ley. En el caso que nos ocupa, esta previsión se cumple de manera universal.

**1e. ¿El mecanismo para fijar el salario de los jueces está determinado por ley?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 13 | 1  |

**COMENTARIO:**

Los estándares europeos y el Protocolo Iberoamericano sobre Independencia y Responsabilidad Judicial declaran que los principios fundamentales del estatuto jurídico de los jueces se establecerán en la Constitución y su regulación se llevará a cabo en normas con rango de ley. A partir de ahí, resulta necesario recordar que hay tres requisitos fundamentales relacionados con la independencia personal de los jueces cuales son, según los estándares internacionales:

1. seguridad en el cargo,
2. seguridad financiera,
3. independencia administrativa.

Un juez debe ser económicamente independiente, por lo que la determinación de sus salarios requiere un marco legislativo estable, bien estructurado e inmune a cualquier intento de modificación interesada por parte de otros poderes para, así, evitar la posibilidad de interferencias política a través de la manipulación económica.

Salvo un país, todos los países analizados mantienen sistemas legales de fijación de salarios para los jueces y, en algún caso, incluso se cuenta con protección constitucional. Ello supone un grado muy alto de cumplimiento de los estándares susodichos.

**1f. ¿Existe un mecanismo formal para ajustar los salarios de los jueces de acuerdo con el desarrollo medio de los salarios en el país y/o de la inflación?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 8  | 6  |

**COMENTARIO:**

La modificación de los salarios de jueces es una materia delicada que puede, en cierta medida, socavar las previsiones legales al respecto. Si la ley o el estatuto no prevén mecanismos para la

revisión de los salarios, podría darse una cierta contradicción entre una protección legal formal fuerte y un mecanismo de revisión menos riguroso a través del cual, en el peor de los casos, se podría manipular económicamente a la cara judicial y, por tano, a su independencia. Es siempre preferible que cualquier modificación salarial esté prevista y organizada en una norma de rango legal estatutaria y no susceptible de ser revisada o acordada por el ejecutivo o el legislativo.

El 40% de los países analizados no cuenta con un sistema legal de revisión de los salarios de los jueces lo que incumple los estándares al respecto, tanto europeos como el Protocolo Iberoamericano sobre Independencia y Responsabilidad Judicial de la Cumbre judicial Iberoamericana cuya base 8ª reza: “*El período en el cargo, la independencia, seguridad, remuneración adecuada y otras condiciones relevantes aplicables al servicio judicial estarán previstas en ley, y no serán modificadas en perjuicio de los jueces*”.

Y la base 11 determina: “*La remuneración de los jueces:*

- a) debe permanecer adecuada y proporcional con la dignidad, responsabilidades y deberes del cargo;*
- b) debe estar garantizada constitucionalmente para preservar la independencia e imparcialidad judiciales;*
- c) no debe ser reducida mientras el juez preste servicios, y*
- d) es recomendable que sea revisada periódicamente para compensar y minimizar el efecto inflacionario.”*

El alto grado de incumplimiento de este estándar implica, por ejemplo, que los incrementos anuales por inflación, o por alteraciones macroeconómicas en el país de que se trate, no se trasladan automáticamente al salario de los jueces provocando, por la vía de hecho, una reducción del mismo.

**1g. ¿El Poder Judicial se involucra en la creación e implementación de reformas judiciales?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 13         | 12 | 1  |

**COMENTARIO:**

Según la Base 12 del estándar Iberoamericano, “*el Poder Judicial debe estar involucrado estrechamente en la elaboración e implementación de todos los planes e iniciativas de reforma del Poder Judicial y del sistema judicial en general. Es conveniente que los jueces sean*

*consultados sobre las iniciativas de modificación de su estatuto jurídico y la definición de las condiciones de su remuneración y su protección social.”*

La participación del Poder Judicial en la actividad legislativa relacionada con la estructura orgánica o funcional del sistema es un buen indicador de independencia en tanto permite aprovechar su experiencia y conocimiento técnico para conseguir leyes adjetivas y orgánicas de calidad. Salvo uno, todos los países analizados contemplan esta posibilidad, lo que indica un buen grado de participación y, por tanto, de relevancia del Poder Judicial para, desde su criterio y experiencia, intentar mejorar la calidad de la legislación específica y evitar o dificultar, de paso, posibles ataques contra su propia independencia.

**1h. ¿Está garantizada formalmente la implicación del Poder Judicial en la formulación de leyes de reforma judicial?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 11 | 3  |

**COMENTARIO:**

El estándar sobre esta materia indica que el objetivo de cualquier proceso de reforma judicial debe ser mejorar la calidad de la justicia y la eficacia del Poder Judicial, reforzando y protegiendo la independencia del Poder Judicial y acompañándola de medidas que hagan más eficaz su responsabilidad y rendición de cuentas.

En el caso que nos ocupa, un 20% de los países estudiados no cumple con el referido estándar, aunque se ha podido apreciar que la participación suele ser habitual, si bien condicionada a que el legislativo lo solicite.

**1i. ¿Está facultado el Poder Judicial a presentar propuestas legislativas sobre reformas al Poder Judicial o a formular recomendaciones sobre estas?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 12 | 2  |

**COMENTARIO:**

Es interesante comprobar que los poderes judiciales de la mayoría de los países analizados, un 80%, tienen capacidad e iniciativa legal para presentar propuestas legislativas respecto al sistema de organización del Poder Judicial. Esto supone, no solo cumplir con el estándar sino reforzar el papel del Poder Judicial en tanto agente activo -y no meramente pasivo- de

modificaciones legislativas orgánicas. Es cierto que esta capacidad no está contrastada en lo que respecta a su eficacia, pero el hecho de que exista una previsión legal al respecto constituye un punto muy favorable.

**1j. ¿Ha participado activamente el Poder Judicial en alguna reforma judicial?**

15

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 13         | 12 | 1  |

**COMENTARIO:**

En la mayoría de los países analizados el Poder Judicial participa, de una u otra manera, en la elaboración de leyes de reforma judicial, lo que refuerza y ratifica las consideraciones anteriores respecto a la relevancia del poder judicial y su independencia.

**1k. ¿Está el Poder Judicial actualmente implicado en alguna reforma judicial?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 10 | 4  |

**COMENTARIO:**

Se puede apreciar que, en muchos países de los estudiados, el Poder Judicial se encuentra involucrado en algún proceso de elaboración de leyes relacionadas con la reforma judicial. Ello confirma su participación y, al mismo tiempo, permite reflexionar sobre la dinámica legislativa en esta materia y si, por ejemplo, iniciativas tan numerosas no indican una cierta inestabilidad positiva. A falta de datos más concretos acerca del alcance y contenido de estos proyectos de reforma, podría razonarse que la sobreabundancia de proyectos refleja un posible desequilibrio o inestabilidad políticas pues los estándares tienden hacia posturas conservadoras en el orden estructural o sistémico de los poderes judiciales. Una excesiva actividad legislativa al respecto podría suponer un cierto riesgo para las bases de su independencia.

**11. ¿Se han adoptado reformas judiciales en su país sin la implicación del Poder Judicial?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 13         | 9  | 4  |

**COMENTARIO:**

Como corolario de lo anterior, se puede apreciar que, en la mayoría de los países estudiados, un 60%, las consideraciones u opinión del Poder Judicial respecto de las posibles modificaciones de su legislación orgánica no han sido tenidas en cuenta por el legislativo, lo cual indica un cierto grado de fracaso. La relación entre la posibilidad legal de intervenir en estos procesos legislativos y su eficacia, indica la verdadera relevancia del poder judicial. Cuando no es muy alta, como aquí ocurre, revela que, en efecto, existe una participación formal reconocida por la ley, pero una influencia real negativa porque apenas tiene influencia, o carece en absoluto de ella, en el proceso legislativo.

Ello permite concluir, por tanto, que la normativa que se aplica a la estructura del poder judicial no siempre tiene en cuenta sus necesidades o criterios, sino que se imponen por el legislativo o el ejecutivo, con el subsiguiente riesgo para la independencia general del sistema. El problema adquiere mayores cotas de riesgo en tanto consideremos qué tipo de reformas son aquellas en las que el legislativo no cuenta con la opinión del judicial. Cuanto más importantes sean, peor será la valoración respecto al estándar aplicable.

**2. Autonomía organizativa del Poder Judicial**

**2a. ¿Dispone su país de un Consejo del Poder Judicial?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 13         | 9  | 4  |

**COMENTARIO:**

El modelo institucional de gobierno del Poder Judicial se distingue por la creación, generalmente constitucional, aunque también mediante leyes específicas- de un órgano colegiado, situado en una posición de autonomía, sin ninguna dependencia orgánica ni funcional, ni otra vinculación que la debida a la Constitución y a la Ley.

Este órgano, denominado generalmente Consejo Superior de la Magistratura, es de composición mixta: una parte judicial y otra de miembros ajenos a la judicatura designados por diversos órganos constitucionales. La idea principal que inspira este sistema es la de profundizar en la

separación de poderes, privando al Poder Ejecutivo de toda intervención en el estatuto judicial. La Carta Magna de los Jueces, elaborada en el seno del Consejo de Europa propugna este sistema como el más adecuado para preservar la independencia judicial. Defiende, en particular, un Consejo formado, al menos, por una mayoría de jueces elegidos por los mismos jueces. Exactamente igual que lo defiende la Comisión del Venecia y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). Por ello se considera en la Unión Europea y en la mayoría de los países de su entorno, que la creación de Consejos constituye un estándar en pro de la independencia del poder judicial.

Es importante destacar, sin embargo, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha dado el paso de afirmar que el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos implica la exigencia, para hacer efectiva la independencia judicial, imprescindible a fin de asegurar el derecho a la tutela judicial, de que el gobierno del Poder Judicial sea ejercido por Consejos integrados por una mayoría de jueces elegidos por los propios jueces.

El Protocolo Iberoamericano de Independencia Judicial de la Cumbre judicial Iberoamericana indica que *“El gobierno y administración de los tribunales, así como las decisiones sobre la selección, reclutamiento, nombramiento, formación, desarrollo de la carrera, evaluación del desempeño, promoción y régimen disciplinario de los jueces, corresponderán al propio Poder Judicial, un consejo de la judicatura o un organismo equivalente en independencia o autonomía.”* AL mismo tiempo, da algunas ideas sobre la estructura sistémica de los Consejos:

- 14. *En caso de tener un consejo de la judicatura u organismo independiente, éstos deben estar separados institucionalmente de los poderes Legislativo y Ejecutivo, como garantía de independencia respecto de estos poderes.*
- 15. *El organismo independiente debe ser autónomo, operar autónomamente y tener control sobre sus propias finanzas, con independencia de los poderes legislativo y ejecutivo.*

Un 60% de los países analizados cuentan con Consejos de la Magistratura con órganos de gobierno de los jueces lo cual constituye, en principio, un dato estructural favorable, si bien es claro que sus competencias y capacidades determinarán su eficacia real. En el resto de los casos, el poder orgánico recae en las Cortes Supremas de Justicia, lo que supone quebrar el estándar de mantener a la carrera judicial fuera de la presión jerárquica y funcional de los tribunales superiores. Este es un problema muy frecuente en la región porque las Cortes Supremas, además de sus funciones jurisdiccionales, tienden a mantener competencias orgánicas y administrativas lo que implica, en la práctica, que pueden ejercer una notable influencia sobre aspectos esenciales de la carrera judicial lo que constituye, en definitiva, una manera de manipularla o presionarla. Es preciso resaltar aquí que, en algunos casos, los Consejos de la Magistratura no son organismos independientes que operan autónomamente, sino que están subordinados, en uno u otro modo, a las Cortes Supremas. Se trata, en estos casos, de meros órganos de administración de tribunales y aspectos secundarios de la carrera judicial, sin apenas competencias relevantes en ámbitos sensibles de la independencia judicial.

**2b. ¿Está formalmente garantizada la existencia y función del Consejo del Poder Judicial?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 9          | 9  | 0  |

**COMENTARIO:**

En todos los países consultados, la existencia de los Consejos está garantizada formalmente por lo que, en principio, son inmunes a la influencia de otros poderes. Ello refleja una buena estructura de los sistemas y garantiza un adecuado punto de partida para el desarrollo de sus competencias.

**2c. Indique cuál es la base legal del Consejo del Poder Judicial.**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 8  | 6  |

**COMENTARIO:**

Es siempre deseable que el encaje normativo de los Consejos de Justicia tenga rango constitucional ya que, de esta manera, será generalmente más fácil evitar modificaciones interesadas por parte de, por ejemplo, el legislativo. Las constituciones, por lo general, son difícilmente modificables por el legislativo ya que requieren de mayorías calificadas. Esta es la razón por lo que el encaje constitucional de los consejos está más protegido frente a los intereses partidistas particulares y a razones de oportunidad política del ejecutivo.

Sin embargo, un 40% de los países consultados no cuenta con la referida protección constitucional de los consejos lo que los hace mucho más sensibles a posibles modificaciones de estatutos y competencias por vía de ley ordinaria y, por tanto, a indeseables influencias que pueden atacar la estabilidad e independencia del sistema.

**2d. Indique si el Consejo de su País está organizado de acuerdo con las directrices del RECJ en cuanto a que:**

|  |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
| Al menos el 50% de los miembros del Consejo son jueces | Al menos el 50% de los miembros del Consejo son jueces elegidos por sus colegas | El Ministro de Justicia no es un miembro del Consejo | El Consejo tiene el control de sus propias finanzas de forma independiente de ambos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo | El Consejo tiene el control de su propia actividad de forma independiente de ambos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo |
| <b>6</b>   | <b>5</b>  | <b>4</b>   | <b>7</b>   | <b>8</b>  |

**COMENTARIOS:**

La composición de los Consejos es una materia ampliamente debatida en los foros internacionales si bien hay estándares que ha mostrado su idoneidad para mantener un grado de independencia favorable a los intereses protegidos por la institución.

En Europa hay, básicamente, cinco diferentes sistemas de gobierno de Poder judicial. En todos ellos se opta por un *autogobierno* atenuado, con competencias centradas en torno a la administración de los medios personales. Las diferencias existentes en lo referente el *quantum* de competencias atribuidas no son muy destacadas. Casi todos los sistemas coinciden (a excepción del particular modelo griego que se inclina hacia un autogobierno de la Magistratura) a la hora de diseñar el modelo esencial, haciendo hincapié, por un lado, en la necesidad de asegurar alguna forma de enlace entre los poderes, enlace que los modelos italiano, portugués y español llevan a cabo a través del Parlamento, y el francés, a través del papel protagonista que ostenta el Presidente de la República. Otro estándar es la conveniencia de que en el órgano de autogobierno no esté representada únicamente la Carrera Judicial aunque la mayoría de sus miembros deben ser jueces elegidos por sus pares. Los partidarios de la exclusión de la participación activa de jueces y Magistrados en la elección de los miembros del Consejo invocan argumentos como el fomento del corporativismo de la judicatura y la politización del Consejo, que se produciría si los miembros de éste (que van a decidir sobre cuestiones tan delicadas como nombramientos, ascensos, imposición de sanciones, etc) fueran reclutados entre los propios jueces y Magistrados y elegidos entre ellos mismos; o el incremento de la legitimidad democrática de los vocales que supondría que fueran elegidos por quienes a su vez lo han sido por el pueblo soberano (el Presidente de la República en Francia y el Legislativo en Italia, Portugal y España), y no por los propios miembros de la judicatura, cuya condición no se legitima en las urnas.

El temor al corporativismo es un argumento relevante en muchos países. No obstante, tal problema se presentaría en aquellos sistemas que optaran por un autogobierno estricto de la Magistratura, pero no en aquellos otros en los que, como ocurre en la casi generalidad de los casos, los Consejos solo ejercen competencias limitadas o atenuadas. No obstante, el problema no es cualitativo, sino cuantitativo. En efecto, cuando se plantea el debate en términos de “mayor legitimación democrática” se confunden los términos porque la legitimación democrática es un concepto jurídico-político que no admite gradaciones. Se está legitimado o no se está. Lo que diferenciaría a los vocales no sería la intensidad de su legitimación, sino la forma en que acceden al cargo, que en todo caso sería igualmente legítima.

El dato de que desde el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, la Red Europea de Consejos de Justicia, la Comisión de Venecia y GRECO apoyen el modelo de la elección de los vocales

por parte de los jueces es un factor importante, al igual que lo es los numerosos ejemplos de falta de consideración de los actores políticos para con la independencia de los Consejos. Es lógico que en un ordenamiento democrático se establezca esa conexión entre la judicatura y otros contrapoderes aunque, inmediatamente se debería añadir que en todas las experiencias encuadradas en el seno de regímenes constitucionales propios de las democracias representativas, tal participación se produce en un contexto de garantía cierta de la inamovilidad judicial y de intensa predeterminación por la Ley del estatuto de los jueces, lo que no siempre es el caso en la región Iberoamericana.

Rasgo característico del constitucionalismo es el establecimiento de frenos y contrapesos en la ordenación de los poderes públicos. Esa idea acompaña al principio de separación de poderes y refleja el fin que con él se persigue: la limitación de unos por otros y el establecimiento de un equilibrio razonable entre ellos.

Si atendemos a los elementos que están presentes en la conformación vigente de los consejos estudiados, hemos de concluir que no se da una razonable combinación de elementos que respondan a esa lógica de frenos y contrapesos; la mayoría de consejos no cumple con el estándar de que la mayor parte de los miembros de los consejos sean jueces. Solo un 40% de los consejos estudiados cuentan con un 50% de miembros jueces, aunque, eso sí, en todos los casos son elegidos por sus colegas. En el resto, los jueces están en minoría frente a miembros externos a la carrera judicial y, por tanto, en situación de riesgo ante potenciales influencias provenientes de otros poderes con presencia en el gobierno del poder judicial.

**2e. Indique cuáles de las siguientes responsabilidades o competencias tiene el Consejo del Poder Judicial de su país:**

| Nombramiento y promoción de los magistrados | Formación de los magistrados | Disciplina judicial | Ética judicial | Reclamaciones contra el Poder Judicial | Gestión del desempeño del Poder Judicial | Administración de los tribunales | Financiación de los tribunales | Propuestas legislativas relativas a los tribunales y al Poder Judicial. | Reclutamiento del personal de apoyo a la función judicial |
|---|------------------------------|---------------------|----------------|--|--|----------------------------------|--------------------------------|---|---|
| 5   | 7                            | 8                   | 9              | 7                                      | 8  | 7                                | 7                              | 5   | 6   |

La definición de competencias de los consejos es un buen indicador para conocer, de un lado, la estructura lógica de la institución y, de otro, su verdadera relevancia funcional. El hecho de que los consejos tengan competencias sensibles para la independencia de la carrera judicial es síntoma de buen diseño sistémico, porque ello presupone que otros poderes no las tienen. Sin embargo, para dar un segundo paso en el análisis del sistema, sería preciso poner esto en relación con las posibilidades de que los poderes ejecutivo y legislativo puedan influir en el nombramiento y gestión de los miembros de los consejos. Es decir, no basta solo con tener competencias sino poder ejercitarlas sin influencias externas; en tal sentido, tan inadecuado sería

limitar o privar a los consejos de competencias clave para la independencia judicial, como poder controlarlas a través de sus órganos directivos o de gestión.

En el caso que nos ocupa, el reparto de competencias clave en los consejos es bastante parejo. En tres países, todas ellas están conferidas al órgano de gobierno de los jueces. En el resto, se aprecia claramente que la mayoría de las competencias esenciales están conferidas, lo que constituye un buen resultado. Hay, sin embargo, casos en los que algunas de estas competencias no aparecen, como la disciplinaria, la formación, o la gestión del desempeño. También se aprecia que ciertas competencias son sensibles a la intervención de otros poderes como la relacionada con la financiación (solo 5 países la tienen) y el nombramiento y promoción de magistrados (de nuevo sólo en 5 países), lo cual indica una potencial debilidad de la independencia del poder judicial.

En conjunto, sin embargo, la cantidad y calidad de las competencias es adecuada a la relevancia institucional de los consejos de la magistratura y, en todo caso, conservan una cierta influencia en el proceso de toma de decisiones relativas a la materia (vid. Respuestas a la pregunta siguiente, 2g)

**2f. Si la respuesta a la pregunta 2a. es no, o si el Consejo no tiene responsabilidad sobre las áreas indicadas en la pregunta anterior, ¿tienen los jueces influencia en las decisiones relativas a ellas?**

| Nombramiento y promoción de los magistrados | Formación de los magistrados | Disciplina judicial | Ética judicial | Reclamaciones contra el Poder Judicial | Gestión del desempeño del Poder Judicial | Administración de los tribunales | Financiación de los tribunales | Propuestas legislativas relativas a los tribunales y al Poder Judicial. | Reclutamiento del personal de apoyo a la función judicial |
|---|------------------------------|---------------------|----------------|--|--|----------------------------------|--------------------------------|---|---|
| 1   | 3                            | 3                   | 3              | 2                                      | 3  | 2                                | 1                              | 1   | 1   |

**2g. ¿Qué tipo de estructura administrativa tiene el Poder Judicial?**

| Es administrado por el Pleno de la Corte o Tribunal Supremo | Es administrado por el Presidente/a de la Corte o Tribunal Supremo | Es administrado por una Oficina de Administración del Propio Poder Judicial | Otro |
|---|--|---|------|
| 2   | 3  | 2   | 6    |

**COMENTARIO:**

La estructura administrativa de los consejos varia enormemente entre los países consultados y revela, en cierta medida, algunas fallas sistémicas en las cuales se detectan posibles influencias de otros poderes, incluido el jurisdiccional jerárquico ejercido por las Cortes Supremas. En varios casos se puede ver que estas cortes administran directamente los consejos que dependen orgánicamente de ellas, lo que contradiría el principio de total independencia del órgano respecto de la estructura jurisdiccional del país que corresponda. En otros casos, existen vínculos con los ministerios de justicia o con el ejecutivo a través de direcciones generales específicas y, por último, solo Ecuador mantiene una estructura administrativa del consejo, propia y autónoma.

Los mejores estándares sostienen que la estructura administrativa de los consejos de justicia debe ser autónoma, operar autónomamente y tener control sobre sus propias finanzas, con independencia de los poderes legislativo y ejecutivo. Por otro lado, la administración de los tribunales también debe incluir la selección, supervisión y control de su personal administrativo. De las respuestas obtenidas, puede deducirse que, en la mayoría de los casos, este criterio no se cumple en su totalidad por casi ninguno de los consejos analizados.

**2h. ¿Qué competencias tiene el órgano administrativo del Poder Judicial?**

| Nombra<br>miento y<br>promoci<br>ón de los<br>magistra<br>dos | Formac<br>ión de<br>los<br>magistr<br>ados | Disci<br>plina<br>judici<br>al | Étic<br>a<br>judi<br>cial | Reclama<br>ciones<br>contra el<br>Poder<br>Judicial | Gestió<br>n del<br>desem<br>peño<br>del<br>Poder<br>Judicia<br>l | Administ<br>ración de<br>los<br>tribunale<br>s | Financi<br>ación<br>de los<br>tribunale<br>s | Propue<br>stas<br>legislat<br>ivas<br>relativ<br>as a<br>los<br>tribuna<br>les y al<br>Poder<br>Judicia<br>l. | Recluta<br>miento<br>del<br>personal<br>de apoyo<br>a la<br>función<br>judicial |
|---|--|--------------------------------|---------------------------|---|--|--|--|---|---|
| 4   | 6  | 6                              | 7                         | 8   | 8  | 11   | 10   | 5   | 10  |

**COMENTARIO:**

Las competencias administrativas de los consejos coinciden casi especularmente con las generales de los consejos, lo cual indica, en principio, una adecuada capacidad funcional para ejecutar las facultades legales que les son conferidas y, por consiguiente, la profesionalización de las competencias en favor de personal técnico cualificado, más allá de los miembros electos del órgano de gobierno.

**2i Describa brevemente la estructura organizativa del órgano administrativo del poder judicial**

**COMENTARIO:**

En general, la información obtenida confirma la aproximación de todos los casos a los estándares, si bien en muchos de ellos se dan inconsistencias que contrarían los estándares internacionales. En algunos casos, por ejemplo, se detecta una clara influencia de las Cortes Supremas en la gestión de los consejos, bien porque todos sus miembros sean jueces (con el subsiguiente riesgo de corporativismo o de influencia jerárquica,) o bien porque dependen financieramente de las cortes. En general puede decirse que las estructuras de gobierno son conformes con los estándares si bien con algunas reservas respecto a la autonomía funcional de estos órganos administrativos respecto del propio poder judicial.

**3. Financiación del Poder Judicial**

**3a. ¿Cuenta el Poder Judicial con una base legal que le confiera una base presupuestaria automática e independiente al criterio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo? Si la respuesta es “No”, siga en la pregunta 3c.**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 13         | 7  | 6  |

**3b. De existir una base legal, indique si es estatutaria, constitucional o de otro género.**

| Repuestas | Estatutaria | Constitucional | Otro |
|-----------|-------------|----------------|------|
| 7         |             | 7              |      |

**COMENTARIO:**

El estándar internacional es que la financiación de los consejos de justicia debe ser completamente autónoma y no solo porque sus fondos deberían estar predeterminados objetivamente en la legislación, sino porque su gestión interna debería ser totalmente independiente. Cualquier otra solución implicaría un cierto grado de dependencia de otros órganos que podrían presionar a los consejos mediante manipulación económica.

Lo cierto es que es muy difícil encontrar En el mundo un modelo de absoluta independencia financiera de los consejos de justicia pues, de una manera u otra, dependen de algún otro órgano,

poder o institución estatal que debe fijar sus presupuestos anuales. En realidad, se trata de una situación prácticamente inevitable si consideramos que casi ningún consejo cuenta con fuentes propias de financiación propias como fueron, en su día, las tasas judiciales recaudadas por los propios órganos jurisdiccionales. Siendo así, el órgano de gobierno de los jueces ha de contar con financiación externa y procederá, en todo caso, analizar con detalle la posibilidad de gestión autónoma de dichos presupuestos una vez determinado. No es lo mismo, por ejemplo, contar con un presupuesto cerrado por cada ejercicio, que tener que pedir fondos para cada actuación concreta en que se precise a lo largo del año. En el primer caso se conserva una razonable capacidad funcional mientras que, en el segundo, se corre el riesgo de una evidente presión o manipulación por parte de otros poderes.

De la información recabada es posible deducir la existencia de varios sistemas de financiación. En la mayoría de los casos, un 53%, los más ajustados a los estándares, el presupuesto anual se calcula de manera objetiva, en base a un porcentaje fijo -o mínimo- establecido por la Constitución. En los restantes casos, este presupuesto se elabora atendiendo al criterio de los poderes ejecutivo o legislativo, incurriendo en el riesgo anteriormente señalado.

**3c. La financiación del Poder Judicial, ¿es suficiente para administrar la operación judicial? Indique qué áreas de las siguientes quedan adecuadamente atendidas con el presupuesto del Poder Judicial.**

| Manejar su carga de trabajo | Contratar en los casos que sea necesario a expertos, traductores, etc. cuando las tarifas las abona el tribunal | Mantener actualizadas las habilidades y los conocimientos de los jueces | Mantener actualizadas las habilidades y los conocimientos del personal del tribunal | Facilitar a los jueces y a otros empleados sistemas informáticos, edificios, etc. |
|-----------------------------|---|---|---|---|
| 8                           | 7   | 9   | 9   | 9   |

**COMENTARIO:**

La mayoría de los países consultados consideran que la financiación que reciben los consejos de justicia es adecuada a sus necesidades. Hay algunas dudas que conciernen a dos aspectos esenciales: la provisión de personal, y la formación de jueces. También se cita la insuficiencia de fondos para ampliar la planta judicial, es decir, la dificultad de crear de nuevos órganos jurisdiccionales. Se trata de un problema común en muchos países debido a la tensión habitual entre el gobierno de los jueces, tendente a una ampliación permanente de la planta, y otros poderes que prefieren mejorar la productividad.

La pregunta debe ser relacionada con el origen de los fondos que, como se ha visto, es constitucional. Debería concluirse, por tanto, que la financiación se considera generalmente adecuada salvo en aspectos estructurales ajenos a la propia financiación y más bien relacionados con diseño de la planta judicial y la estructura funcional de juzgados y tribunales.

En todo caso, se trata de algo que solo tangencialmente afectaría a la independencia del órgano de gobierno de los jueces.

**3d. ¿Quién toma las decisiones relacionadas al presupuesto en los siguientes aspectos o áreas?**

- a) Preparación del presupuesto asignado a los tribunales
- b) Propuesta formal sobre el presupuesto asignado a los tribunales
- c) Aprobación del presupuesto asignado a los tribunales
- d) Control del presupuesto asignado a los tribunales
- e) Evaluación/auditoría del presupuesto asignado a los tribunales

**COMENTARIO:**

El análisis de los datos ofrecidos sobre este dato, permite concluir que, en la mayoría de los casos, es el poder judicial el que elabora y propone sus presupuestos (salvo dos casos en que el cálculo lo hace el legislativo). Se trata de un estándar que garantiza, en principio, una adecuada correspondencia entre las necesidades y su financiación, algo que el poder judicial puede llevar a cabo mucho mejor, por conocimiento directo, que otros poderes que, en teoría, desconocen las necesidades estructurales del sistema.

Sin embargo, la aprobación de los referidos presupuestos se traslada, en la casi totalidad de los casos, a otros poderes, fundamentalmente el legislativo. En un país, participan los tres poderes y, en otro, los dos restantes. Solamente en dos la aprobación la lleva a cabo el poder judicial. A partir de ahí, el control presupuestario pasa al poder judicial de nuevo (salvo en dos casos en que interviene el legislativo).

En último término, la auditoría final del gasto ofrece modelos más variados que, en realidad, tienen que ver con el modelo de determinación inicial del presupuesto. En consecuencia, hay numerosos países en los que aparecen otros poderes con capacidad de control de la ejecución presupuestaria. Ello serviría, también en teoría, para determinar si los futuros presupuestos deben ser ajustados o no en función al grado de ejecución de los anteriores.

**3e. En el caso de que el gobierno no adjudique fondos suficientes, ¿puede el Poder Judicial solicitar de los otros poderes fondos adicionales?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 9  | 5  |

**COMENTARIO:**

La existencia de presupuestos cerrados priva de flexibilidad y capacidad de reacción al poder judicial y le obliga, en el caso de que sea él quien elabore la propuesta de financiación, a un ejercicio de cálculos máximos que no siempre se ajustan a las necesidades reales con el riesgo de provocar un grado de ejecución muy bajo. En el caso que nos ocupa, la mayoría de los países consultados contemplan la posibilidad de solicitar fondos adicionales a los presupuestados, lo

que es una buena solución técnica. Aun así, un 28% carece de esta posibilidad y debe ceñirse a sus previsiones iniciales con los riesgos indicados.

**3f. ¿La financiación del Poder Judicial se basa en criterios transparentes y objetivos?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 14 | 0  |

**COMENTARIO:**

La totalidad de los países consultados se muestran conformes con la asignación presupuestaria en tanto ajustada a criterios objetivos lo que indica un alto grado de adecuación financiera para las necesidades del poder judicial.

**3g. Si la respuesta a la pregunta anterior es “Sí”, la financiación se basa en (Se puede indicar más de una alternativa):**

| Costes reales (p. ej. número de jueces y personal del tribunal) | Carga de trabajo de los tribunales | Porcentaje fijo del gasto del gobierno o del PIB | Otro |
|---|------------------------------------|--|------|
| 11  | 9                                  | 4  | 1    |

**COMENTARIO:**

Los criterios objetivos utilizados para la elaboración de los presupuestos giran, mayoritariamente, en torno al cálculo material de costes, lo cual se ajusta a los estándares europeos. También se tiene en cuenta mayoritariamente la carga de trabajo de jueces y tribunales lo cual complementa adecuadamente el antedicho cálculo. Sin embargo, no es mayoría la fórmula de porcentajes fijos en el presupuesto anual del estado lo cual, si bien por un lado se compensa con los anteriores criterios, por otro los desliga de una visión general de las necesidades sociales que, por lo general, evolucionan de manera paralela a la judicial. Este sistema cuenta con la ventaja de la objetividad absoluta y la imposibilidad por parte de otros poderes de influir negativamente en las capacidades e independencia del poder judicial.

**3f. ¿Dónde se han definido esos criterios?**

| En práctica consolidadas | Por ley | Otro |
|--------------------------|---------|------|
| 3                        | 6       | 2    |

**COMENTARIO:**

La mayoría de los países consultados calculan el presupuesto en base a normas con rango de ley, lo cual permite contar con las garantías propias de este instrumento normativo. En otros países, por el contrario, la financiación se hace teniendo en cuenta *prácticas consolidadas* que, en la práctica, implican acuerdos interinstitucionales menos transparentes y no siempre suficientemente motivados.

**4. Gestión del tribunal**

**4a. ¿Qué autoridades pueden tomar las siguientes decisiones?**

- a) Gestión general de un tribunal
- b) Nombramiento del personal del tribunal (distinto de los jueces)
- c) Redistribución de jueces para abordar asuntos temporales por carga de trabajo
- d) Otras decisiones sobre gestiones de recursos humanos del personal de tribunales
- e) Decisiones respecto a la implementación y uso de las Tecnologías de Información y Comunicación en los tribunales
- f) Decisiones respecto a los edificios de los tribunales
- g) Decisiones respecto a la seguridad en los tribunales
- h) Decisiones respecto a actividades de divulgación

**COMENTARIO:**

Casi todas las preguntas guardan relación con el concepto denominado “administración de la administración de justicia” un término acuñado por la jurisprudencia de algunos Tribunales Constitucionales europeos, que delimitar, dentro de la Administración de Justicia, las funciones que son de carácter no jurisdiccional y conciernen, por tanto, a la gestión de los asuntos generales y del personal al servicio de la misma. La teoría considera que, junto al núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que no se integran en él, sino que se colocan al servicio de la Administración de Justicia, dando lugar a lo que se denomina “administración de la Administración de Justicia”. En relación con estos medios personales y materiales que la integran. en cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional o del autogobierno del Poder Judicial, cabe que otros poderes puedan asumir competencias sobre los mismos si bien los mejores estándares sostienen que es preferible que los asuma el judicial para evitar tanto injerencias como posibles presiones colaterales indebidas.

La práctica unanimidad de respuestas en este ámbito constituye una buena señal de autonomía e independencia para la gestión administrativa del poder judicial en la región iberoamericana. Sin embargo, es importante una vez más, analizar estas competencias con relación a las generales de los consejos y, sobre todo, a su composición y posibles influencias de otros poderes de manera que, por vía representativa y de integración en sus directivas, puedan tomar el control sobre algunos aspectos sensibles para la independencia del poder judicial.

*Independencia objetiva del juez*

**5. Decisiones de recursos humanos sobre los jueces**

**5a. Elección, nombramiento y destitución de jueces y presidentes de tribunal**

29

¿Qué autoridades o cuerpos tienen el poder de adoptar las siguientes decisiones en la judicatura?

- a) Propuesta de candidatos para su nombramiento como jueces (no del Tribunal Supremo)
- b) Decisión<sup>2</sup> sobre el nombramiento de un juez
- c) Propuesta de destitución de un juez
- d) Decisión sobre la destitución de un juez
- e) Propuesta de candidatos para su nombramiento como presidentes de tribunal
- f) Decisión sobre el nombramiento de un presidente de tribunal
- g) Propuesta de destitución de un presidente de tribunal
- h) Decisión sobre la destitución de un presidente de tribunal

**5b. Elección, nombramiento y destitución de jueces del Tribunal Supremo y del Presidente del Tribunal Supremo**

- i) Propuesta de candidatos para su nombramiento como jueces del Tribunal Supremo
- i) Decisión<sup>3</sup> sobre el nombramiento de un juez del Tribunal Supremo
- j) Propuesta de destitución de un juez del Tribunal Supremo
- k) Decisión sobre la destitución de un juez del Tribunal Supremo
- l) Propuesta de candidato(s) para el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo
- m) Decisión sobre el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo
- n) Propuesta de destitución del Presidente del Tribunal Supremo
- o) Decisión sobre la destitución del Presidente del Tribunal Supremo

Número de respuestas

<sup>2</sup> En el contexto de esta pregunta, la decisión incluye una propuesta vinculante dirigida al órgano que toma formalmente la decisión

<sup>3</sup> En el contexto de esta pregunta, la decisión incluye una propuesta vinculante dirigida al órgano que toma formalmente la decisión.

#### **COMENTARIO:**

Los poderes judiciales latinoamericanos tienen una implicación significativa frente a los demás poderes del Estado en lo que concierne al nombramiento de los integrantes de jueces de instancias inferiores a los tribunales y cortes supremas. De hecho, la mayoría de los poderes judiciales parece tener total autonomía en la selección de jueces en tribunales de primera instancia y tribunales intermedios. Esta autonomía formal se extiende a la selección de presidentes de tribunales de jerarquía menor a las cortes y tribunales supremos, así como al proceso de destitución de jueces de esas instancias judiciales. Asimismo, en una mayoría de los países encuestados la promoción o ascenso de los jueces ocurre dentro de los órganos del Poder Judicial.

Tres de los países cuentan con esquemas de nombramiento de jueces de jerarquía inferior a las Cortes y Tribunales Supremos en los que el proceso involucra a los poderes ejecutivo o legislativo, o a ambos. En uno de estos la nominación de una persona al cargo judicial en todas las instancias judiciales es prerrogativa inicial del Poder Ejecutivo.

La situación es diferente con relación a integrantes de tribunales de las máximas instancias judiciales. Con excepción de dos países, en donde el proceso formal de selección de magistrados para esa instancia judicial ocurre dentro de los órganos judiciales, los esquemas formales de designación de jueces a las cortes y tribunales supremos en la mayoría de los poderes judiciales encuestados suelen implicar a los poderes ejecutivos y legislativos.

De esta manera, el grado de autonomía en el proceso de selección de jueces de las distintas instancias judiciales es, en la mayoría de los países, inversamente proporcional a la jerarquía del tribunal al que se realiza el nombramiento. Por el contrario, debe destacarse que en la mayoría de los países encuestados la selección del presidente de la Corte o Tribunal Supremo es prerrogativa exclusiva del tribunal.

La implicación de los poderes legislativo y ejecutivo en alguna faceta del proceso de nominación, designación y destitución de un juez, en los países en donde existe este esquema, suele concebirse como parte de una estructura de frenos y contrapesos de gobierno, que bien estructurada, no necesariamente debilita la operatividad ni independencia de un poder judicial. Sin embargo, la implicación directa de los demás poderes de gobierno crea desafíos institucionales de no poca importancia para evitar la intromisión al proceso de factores ajenos a los méritos personales y para garantizar el nombramiento de las personas más aptas a las instancias judiciales.

#### **5.c ¿El nombramiento de jueces es de conformidad con las directrices del RECJ?**

NÚMERO DE  
RESPUESTAS

13

31

|   |    |
|---|----|
| ¿El nombramiento está abierto a un proceso de escrutinio público y es documentado apropiadamente?                                   | 12 |
| ¿El proceso de nombramiento se lleva a cabo de acuerdo con los criterios publicados?  | 13 |
| ¿Se basa el nombramiento de jueces solamente en los méritos?  | 6  |
| ¿Existen normas escritas diseñadas para fomentar la diversidad en cuanto a la variedad de personal disponible para el nombramiento? | 11 |
| ¿El proceso de nombramiento contempla un procedimiento de reclamación independiente?  | 10 |

**COMENTARIO:**

La *Red Europea de Consejos de Justicia* (RECJ) ha establecido directrices sobre el nombramiento, promoción e imposición de disciplina de jueces dirigidas a fortalecer la independencia de las instituciones judiciales. Entre otras cosas, las directrices promueven la publicidad de los procesos de selección y promoción a base de criterios de conocimiento público que primen el mérito y la capacidad.

Casi la totalidad de los países encuestados (12 de 14) expresó contar con criterios escritos aplicables al proceso de selección de jueces. Igualmente, casi la totalidad (13 de 14) expresó que el proceso está abierto a escrutinio público.

Seis de los catorce países indicó expresamente que el proceso de nombramiento de los jueces se basa solamente en los méritos. Según formulada la pregunta, los países que no la respondieron afirmativamente no necesariamente rechazaron que el mérito fuera parte del

proceso de selección de jueces, solo rechazaron que el mérito fuera la única consideración en ese proceso.

Del número total de países que indicó que el mérito no era el único criterio utilizado en la designación de jueces de Cortes y Tribunales Supremo, la mitad de estos también cuenta con procesos de nombramiento a dichos foros que involucran al poder ejecutivo o legislativo en alguna etapa del proceso.

Una mayoría de los países (11 de 14) afirmó contar con normas escritas diseñadas para fomentar la diversidad en cuanto a la variedad de personal disponible para el nombramiento. Es conocido que algunos países cuentan con directrices para lograr paridad en las designaciones en cuanto a género. Se desconoce si alguno de los países encuestados cuenta con disposiciones análogas para viabilizar diversidad en la judicatura por razón de raza, etnia, u otras poblaciones vulnerables. Todos los poderes judiciales encuestados expresaron que la decisión de evaluar y el proceso de evaluación en sí, tanto de jueces como de los tribunales, ocurre al interior de los Poderes Judiciales. Existe al respecto uniformidad entre los Poderes Judiciales evaluados. No surge de las respuestas si los procesos de evaluación de desempeño judicial alcanzan a los jueces de Cortes y Tribunales Supremos. Igual autonomía existe con relación a la adopción de estándares éticos y a la decisión sobre el contenido de los programas de formación judicial. Trece de los catorce países encuestados manifestaron que dicho proceso ocurre al interior del Poder judicial sin implicación de otras esferas gubernamentales.

#### 5d. Evaluación promoción y formación de los jueces

- a) **Decisión sobre la evaluación de un juez**
- b) **Evaluación de la gestión del desempeño de tribunales**
- c) **Decisión sobre la promoción de un juez**
- d) **Aprobación de estándares éticos**
- e) **Aplicación de estándares éticos**
- f) **Decisión sobre el programa/contenido de la formación para jueces**

#### 5e. ¿La promoción de jueces es de conformidad con las directrices del RECJ?

NÚMERO DE  
RESPUESTAS

13

|   |    |
|---|----|
| ¿La promoción está abierta a un proceso de escrutinio público y completamente y apropiadamente documentada? | 12 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| ¿El proceso de promoción se lleva a cabo de acuerdo con los criterios publicados?  | 11 |
| ¿Se basa el nombramiento de jueces solamente en los méritos?   | 6  |
| ¿Existen normas escritas diseñadas para fomentar la diversidad en cuanto a la variedad de personal disponible para la promoción? | 7  |
| ¿El proceso de promoción contempla un procedimiento de reclamación independiente?  | 10 |

**COMENTARIO:**

La promoción o ascenso de los jueces, con excepción de dos países, en donde tales procesos involucran a los poderes legislativo o ejecutivo, o a ambos, recae en la mayoría de los poderes judiciales encuestados en las propias instituciones judiciales. De esta manera, aun en países en los que el proceso de nombramiento inicial involucra a otros órganos del estado independientes al poder judicial, el proceso de promoción o ascenso en los escalafones judiciales ocurre mediante procesos internos del poder judicial. Diez de los catorce países manifestaron que el proceso de promoción contempla un proceso de reclamación o revisión independiente.

Solo seis, de catorce países, expresó que el proceso de promoción y ascenso de jueces ocurre exclusivamente a base de los méritos. Esto sugiere que en el resto de los países, (8), se consideran otros criterios, entre los cuales el mérito podría ser uno más. El dato llama la atención, sobre todo si un número mayor de los poderes judiciales encuestados, (12), manifestó que el proceso de promoción no involucra a los poderes legislativo y ejecutivo, lo que sugiere que aún en algunos países en los que el proceso de promoción y ascenso en la judicatura excluye la participación de otros poderes de gobierno, el mérito no es el único criterio que se considera.

Con excepción de un país, los estándares éticos y su aplicación a la judicatura son adoptados exclusivamente por el Poder Judicial. De igual manera, con excepción de un solo país, las decisiones sobre el contenido curricular de los programas de formación judicial son tomadas por los órganos judiciales.

**6a) Medidas disciplinarias**

**6a) ¿Las medidas disciplinarias contra los jueces son de conformidad con los estándares del RECJ?, a saber:**

|   |    |
|---|----|
| ¿Existe una lista de tipos de conducta o ética judicial cuyo incumplimiento resulte inaceptable?              | 14 |
| ¿Existe un límite para la conducción de la investigación, la toma de decisiones y la imposición de sanciones? | 13 |
| ¿Se oculta el nombre del juez antes de la imposición de cualquier sanción?                                    | 5  |
| ¿Tiene el juez derecho a tener representación legal o a ser asistido por una persona de su Selección?         | 13 |
| ¿Existe el derecho de apelación a título de revisión judicial o recurso de casación?                          | 13 |

**COMENTARIO:**

En todos los países que respondieron el cuestionario, la disciplina judicial se impone por órganos del propio poder judicial. En un país, los poderes ejecutivos tienen injerencia en la designación de integrantes del órgano disciplinario y en la determinación de iniciar una investigación por violación a normas de disciplina. En todos los países que respondieron el cuestionario, la conducta que expone a un juez o jueza a la disciplina judicial está predeterminada por escrito.

Con excepción de un país, en los restantes trece existen plazos para que concluya una investigación conducente a la imposición de una medida disciplinaria. En igual número de países las personas procesadas disciplinariamente tienen derecho a representación legal durante un proceso disciplinario, o a estar asistidas por una persona de su elección, y les asiste el derecho a apelar la decisión. En uno de los países, las medidas disciplinarias contra jueces las impone el Tribunal Supremo del país, por lo que ante ese foro se podría solicitar la reconsideración de una sanción disciplinaria.

**6b. ¿Cuál es el órgano competente para tomar las siguientes decisiones en el contexto de procedimientos disciplinarios contra jueces?**

- (a) Propuesta de nombramiento de un miembro del órgano disciplinario para jueces
- (b) Decisión sobre el nombramiento de un miembro del órgano disciplinario para los jueces
- (c) Investigación de una reclamación contra un juez
- (d) Propuesta de decisión disciplinaria concerniente a un juez
- (e) Decisión disciplinaria respecto a un juez
- (f) Decisión sobre el seguimiento de una reclamación contra la judicatura/un juez

| NÚMERO DE RESPUESTAS |
|----------------------|
| 14                   |

**COMENTARIO:**

En los catorce países que respondieron el cuestionario, la investigación, la formulación de una propuesta de sanción disciplinaria y la decisión al respecto es tomada por órganos del propio Poder Judicial. Solo en uno de estos, los poderes legislativo y ejecutivo intervienen en la decisión sobre la integración de un miembro del órgano disciplinario contra jueces, aunque en los catorce países la propuesta de nombramiento a tales órganos se origina la interior del Poder Judicial.

**7. Inamovilidad de los Jueces**

**7a. ¿Puede ser trasladado un juez (de forma temporal o permanente) a otra oficina judicial (para otras funciones judiciales, tribunal o localización) sin su consentimiento?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 6  | 8  |

**7b. En caso negativo, la inamovilidad está garantizada en:**

| Número de respuestas | La Constitución o textos equivalentes | Ley | Jurisprudencia |
|----------------------|---------------------------------------|-----|----------------|
| 9                    | 7                                     | 2   | 0              |

**7c. En caso afirmativo, ¿qué autoridad u órgano decide sobre un traslado, temporal o permanente, de un juez sin su consentimiento?**

| Número de respuestas | El Poder Judicial | El Poder Ejecutivo | El Legislativo | Poder |
|----------------------|-------------------|--------------------|----------------|-------|
| 11                   | 11                | 0                  | 0              |       |

**COMENTARIO:**

El tema de la inamovilidad de los integrantes de la Judicatura muestra una marcada variedad entre los poderes judiciales latinoamericanos. En seis países, los jueces pueden ser trasladados de manera temporal o permanente sin su consentimiento. En ocho, no es posible tal traslado, salvo circunstancias extremas, como razones de índole disciplinaria. Entre los países en los que no se puede trasladar a un juez sin su consentimiento, en seis la inamovilidad está garantizada por la Constitución. En los otros dos, la inamovilidad está garantizada por disposiciones estatutarias. En todos los países encuestados, la determinación de trasladar a un juez, en las circunstancias previstas para ello, la toma un órgano del propio Poder Judicial.

**7d. ¿Por qué razones puede ser trasladado un juez, de forma temporal o permanente, sin su consentimiento?**

| Número de respuestas | Cierre de un tribunal | Redistribución de recursos a base de una carga de trabajo | Por otros motivos (especifique)  |
|----------------------|-----------------------|---|--|
| 12                   | 9                     | 10  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por razones del servicio.</li> <li>• Razones de índole disciplinaria.</li> <li>• Por conflicto de intereses.</li> </ul> |

**7e. ¿A qué nivel se prescriben estos motivos?**

| Número de respuestas | Por ley | Otros (especifique)   |
|----------------------|---------|---|
| 10                   | 9       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de órganos competentes sea Corte Plena o Consejo Superior.</li> <li>• Acuerdos Generales de Administración que emita el Consejo de la Judicatura Federal</li> <li>• Reglamentación del Tribunal Supremo</li> </ul> |

**7f. En el caso de que un juez sea trasladado sin su consentimiento, de forma temporal o permanente, ¿se le garantiza un puesto equivalente (en términos de posición o jerarquía, salario, etc.)?**

| NÚMERO DE RESPUESTAS | SÍ | No |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 13 | 0  |

**7g. ¿Puede un juez apelar si es trasladado, de forma temporal o permanente, sin su consentimiento?**

| NÚMERO DE RESPUESTAS | SÍ | No |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 11 | 2  |

**7h. En caso afirmativo, ¿qué autoridad u órgano decide sobre dicha apelación?**

| NÚMERO DE RESPUESTAS | El Poder Judicial | El Poder Ejecutivo | El Poder Legislativo | Otro (especifique)  |
|----------------------|-------------------|--------------------|----------------------|---|
| 12                   | 11                | 0                  | 0                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tribunal de lo Contencioso Administrativo</li> </ul> |

**COMENTARIO:**

Los países encuestados expresaron como razones para trasladar a jueces el cierre de un tribunal y la redistribución de recursos según la carga de trabajo. En la mayoría de los países las razones para un traslado están prescritas por ley. En todos los países que respondieron la encuesta se garantiza al juez un cargo equivalente a aquel del cual fue trasladado. En la mayoría de los países existen mecanismos que permiten a un juez cuestionar un traslado sin su consentimiento cuando ello es posible, con excepción de dos países que manifestaron que no existe tal posibilidad. La posibilidad de cuestionar un traslado ocurre al interior del propio poder judicial.

**7i. ¿Es posible retirarle un caso a un juez sin su consentimiento?**

| NÚMERO DE RESPUESTAS | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 7  | 7  |

**COMENTARIO:**

En la mitad de los países consultados es posible apartar a un juez de un caso sin su consentimiento. Las razones expresadas para ello son por: recusación por conflicto de intereses, traslado de un caso, mandato normativo, distribución de carga judicial, creación de juzgados especializados, causas disciplinarias, reorganizaciones internas. Estas razones, identificadas solo por algunos países, no parecen incidir directamente en la independencia judicial de la

judicatura, pues están asociadas a necesidades del servicio, a mandatos estatutarios, o a razones éticas vinculadas al principio de imparcialidad.

**8. Independencia interna**

**8a. En su sistema, ¿pueden los jueces de rango superior cambiar el veredicto de un juez de rango inferior (fuera de un sistema de apelación, doctrina precedente o sistema de dictamen preliminar)?**

| NÚMERO DE RESPUESTAS | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 1  | 13 |

**8b. ¿Qué tipo de decisiones pueden tomar los jueces de jerarquía superior, por iniciativa propia, para garantizar la uniformidad o consistencia de las decisiones judiciales fuera de un sistema de apelación o de doctrina precedente?**

| Número de respuestas | Ninguna | Directrices vinculantes | no | Directrices vinculantes |
|----------------------|---------|-------------------------|----|-------------------------|
| 14                   | 11      | 2                       |    | 2                       |

**8c. ¿Pueden los jueces del mismo nivel desarrollar directrices para garantizar la uniformidad o consistencia de las decisiones judiciales?**

| No | Directrices vinculantes | no | Directrices vinculantes |
|----|-------------------------|----|-------------------------|
| 9  | 4                       |    | 1                       |

**8d. ¿Puede la gestión del tribunal ejercer presión en casos individuales sobre la forma en que los jueces llevan sus casos respecto a la uniformidad/consistencia?**

| SÍ | NO |
|----|----|
| 0  | 14 |

**8e. ¿Puede la gestión de los tribunales ejercer presión en casos individuales sobre la forma en que los jueces llevan sus casos respecto a la puntualidad/consistencia?**

| SÍ | NO |
|----|----|
| 2  | 12 |

**COMENTARIO:**

En trece de los catorce países, los jueces de rango superior están impedidos de cambiar un fallo de un juez de un tribunal inferior al margen de los procedimientos formales de apelación.

Específicamente, se abordó a los poderes judiciales en cuanto al “tipo de decisiones que pueden tomar los jueces de jerarquía superior, por iniciativa propia, para garantizar la uniformidad o consistencia de las decisiones judiciales fuera de un sistema de apelación o de doctrina de precedente”. La pregunta iba dirigida a evaluar si existían maneras de vincular a los jueces de menor jerarquía en la toma de decisiones fuera del propio proceso judicial o de la doctrina de *stare decisis*.

Once de catorce poderes judiciales expresaron que los jueces de superior jerarquía no podían tomar decisión alguna al respecto. Dos países expresaron que podían emitir directrices no vinculantes. Otros dos expresaron que podían emitir directrices vinculantes.

Similar pregunta se formuló en cuanto a si jueces de una misma instancia judicial podían desarrollar directrices para garantizar la uniformidad o consistencia de las decisiones judiciales. Nueve de catorce países encuestados respondió que no. Cuatro países expresaron que en sus respectivos poderes judiciales existía tal posibilidad mediante directrices no vinculantes. Solo uno respondió que ello podía ocurrir mediante directrices vinculantes.

Todos los poderes judiciales encuestados rechazaron que la gestión o administración de un tribunal pudiera presionar a los jueces en casos individuales para promover uniformidad o consistencia decisoria. Dos países indicaron que la gestión administrativa podía “ejercer presión en casos individuales sobre la forma en que los jueces llevan sus casos respecto a la puntualidad/consistencia”.

**8. Independencia interna**

**8a. En su sistema, ¿pueden los jueces de rango superior cambiar el veredicto de un juez de rango inferior (fuera de un sistema de apelación, doctrina precedente o sistema de dictamen preliminar)?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 1  | 13 |

**COMENTARIO**

La independencia interna de la carrera judicial consiste en la inmunidad de las decisiones jurisdiccionales respecto de cualquier intento de modificación por parte de órganos o instancias jerárquicamente superiores. Las sentencias deberían en todo caso ser absolutamente inatacables salvo por vía de recurso ordinario, sistemas de dictamen preliminar o precedentes.

La respuesta a esta pregunta ha sido unánimemente negativa por todos los países salvo por un país, lo cual indica, respecto a los primeros, una asunción consciente y segura de los principios de independencia funcional y, respecto al segundo, una arriesgada vía de injerencia funcional que podría provocar todo tipo de desequilibrios y ataques contra la independencia judicial.

**8b. ¿Qué tipo de decisiones pueden tomar los jueces de jerarquía superior, por iniciativa propia, para garantizar la uniformidad o consistencia de las decisiones judiciales fuera de un sistema de apelación o de doctrina precedente?**

| Ninguna | Directrices no vinculantes | Directrices vinculantes |
|---------|----------------------------|-------------------------|
| 11      | 2                          | 2                       |

**COMENTARIO**

Pese a la respuesta anterior, hay cuatro países que señalan la posibilidad de que jueces de instancia superior, por iniciativa propia, puedan actuar respecto de los inferiores en pro de la uniformidad o consistencia de las decisiones judiciales. En dos casos, se pueden crear *directrices* no vinculantes, o consejos. No se trataría en este caso de una injerencia directa que comprometa la independencia de los tribunales inferiores pero hay que valorar si este tipo de directivas coincide con un sistema de evaluación de la calidad de los jueces o de la revisión de sus sentencias a efectos de nombramientos, ascensos o continuación en el cargo. Cuando esto ocurre, la existencia de cualquier desviación respecto de las *directrices*, podría interpretarse negativamente por parte de los tribunales superiores y, en consecuencia, afectar negativamente a la carrera de los jueces discordantes. En cualquier caso, la mera existencia de un sistema semejante, constituiría un ataque a la independencia judicial desde el momento en que los jueces que buscan conservar su puesto o su carrera, tenderían a satisfacer el contenido de las directivas, antes que a su propio criterio.

En el segundo caso, la existencia de directrices vinculantes entra de lleno en una presión indebida acerca de los tribunales inferiores a los que se impide resolver según sus criterios, debiendo sustituirlos por las directrices jerárquicamente superiores. Ello constituye, sin ambages, una clara vulneración de los estándares que defienden la absoluta libertad del juez para resolver según su criterio, aunque resulte discrepante del mantenido por tribunales de rango superior, siempre que no nos encontremos ante sistemas basados en el precedente como ocurre en el derecho sajón.

**8c. ¿Pueden los jueces del mismo nivel desarrollar directrices para garantizar la uniformidad o consistencia de las decisiones judiciales?**

| Ninguna | Directrices no vinculantes | Directrices vinculantes |
|---------|----------------------------|-------------------------|
| 9       | 4                          | 1                       |

**COMENTARIO**

En este caso, era lógico suponer que las eventuales iniciativas para uniformizar las decisiones judiciales debían tener, en todo caso, un carácter no vinculante, ya que nos estaríamos refiriendo a juzgados o tribunales de un mismo rango. En efecto, aunque la mayoría de los países responden que no existe este tipo de actividad, hay otros cuatro en los que se da el caso. En este supuesto, los riesgos contra la independencia judicial de los jueces discordantes se atenúan grandemente desde el momento en que no existe la posibilidad de tomar ningún tipo de represalias contra ellos, ya que no hay dependencia jerárquica.

**8d. ¿Puede la gestión del tribunal ejercer presión en casos individuales sobre la forma en que los jueces llevan sus casos respecto a la uniformidad/consistencia?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 0  | 14 |

**COMENTARIO**

Pese a la existencia de las susodichas directrices, todos los países son unánimes al responder que no hay mecanismos de presión sobre los jueces disidentes. Ello es claramente positivo, aunque no elimina la presión indirecta que podrían ejercer los tribunales superiores sobre los jueces inferiores en los términos antedichos respecto a su carrera, ascensos, la evaluación de la calidad y su eventual confirmación en el puesto.

**8e. ¿Puede la gestión de los tribunales ejercer presión en casos individuales sobre la forma en que los jueces llevan sus casos respecto a la puntualidad/consistencia?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 14         | 2  | 12 |

**COMENTARIO**

En el ámbito puramente administrativo, como es el de la presión sobre jueces por el control de tiempos, calidad de las resoluciones y cumplimiento de plazos, la mayoría de los países responden negativamente. Dos países, en cambio, responden afirmativamente y ello supone, nuevamente, introducir un elemento de presión indebida sobre el desempeño de los jueces que va más allá de lo disciplinario o incluso lo ético, y puede arriesgar la propia independencia. Esto es especialmente sensible en el caso de la presión referida a la consistencia o calidad de las resoluciones, que sustituye un criterio por otro (el superior) fuera de los canales ordinarios del recurso, y ponen en grave riesgo la independencia del juzgador de instancia.

**Independencia subjetiva**

**9. Confianza en el Poder Judicial**

**9a. ¿Hay disponibles encuestas nacionales de opinión de los tres últimos años en las que se compare la confianza en el Poder Judicial con el Poder Ejecutivo (gobierno nacional) y con el Legislativo (parlamento nacional)**

| RESPUESTAS | SÍ | NO |
|------------|----|----|
| 13         | 6  | 7  |

**9b. En caso afirmativo, ¿está el Poder Judicial:**

| RESPUESTAS | ¿Clasificado en un puesto superior que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo? | ¿Clasificado más o menos igual que el Ejecutivo y el Legislativo? | ¿Clasificado por debajo del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo? |
|------------|---|---|---|
| 5          | 3   | 2   | 0   |

**COMENTARIO:**

En solo seis de los catorce países se han realizado encuestas de opinión en los pasados tres años en los que se evalúa el grado de confianza de los poderes judiciales frente a las demás ramas de gobierno. En la mitad de estos (3) el Poder Judicial fue evaluado de forma más favorable que los poderes ejecutivo y legislativo. En dos el Poder Judicial recibió una valoración similar a la de las otras ramas de gobierno.

**10. La independencia tal y como la perciben los usuarios de los tribunales**

**10a. ¿Hay disponibles encuestas de satisfacción de los usuarios de los últimos tres años que contengan preguntas sobre la percepción de la independencia del Poder Judicial?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 12         | 2  | 10 |

**COMENTARIO:**

Como se indicó en su momento, la percepción ciudadana es uno de los pilares esenciales de la imagen pública de la administración de justicia y, por ende, de su eficacia real. EL apoyo del justiciable al poder judicial es, en todo caso, una garantía de independencia frente a otros poderes. El descrédito y la desconfianza no constituyen, por tanto, una cuestión puramente subjetiva, sino que tienen una incidencia real en el sistema.

Salvo en dos países de la región, no existen estudios ni encuestas sobre el grado de satisfacción de los usuarios de la administración de justicia. Esto indica, ante todo, una falta de interés del poder judicial por conocer la percepción de los ciudadanos de la justicia; probablemente, por desconocimiento efectivo de su relevancia y alcance. Por otro, permite deducir que las estrategias a medio y largo plazo de los poderes judiciales se adoptan sin tener en cuenta aspectos esenciales que afectan a la ciudadanía con el riesgo inherente a ignorar las necesidades reales y debilidades del sistema.

**10b. En caso afirmativo, por favor indique el porcentaje de encuestados que califican la percepción de la independencia muy buena o bastante buena**

**COMENTARIO:**

Las encuestas llevadas a cabo por uno de los países analizados. Desde los años 2013 hasta el año 2019, aunque limitadas a abogados y procuradores, arrojan datos muy interesantes acerca de la imparcialidad e independencia de la judicatura. Un 63% de los profesionales consideraban que los Jueces realizan su labor con completa imparcialidad e independencia. No se ha recabado la opinión de los ciudadanos particulares porque se valoró la dificultad de comprender en todo su alcance el concepto de independencia judicial y el alto grado de desconocimiento del sistema, lo cual indicaría, desde luego, la necesidad de una labor adecuada de divulgación y comunicación que permitieran a la ciudadanía conocer el funcionamiento de la administración de justicia.

En el segundo, se llevó a cabo una encuesta a la población general sobre la actividad judicial, del año 2020, limitada únicamente a la percepción de independencia, sobre una población de 1,695 personas. El favorable resultado obtenido, un 60% calificó la independencia con un 5 o más sobre 7, no deja de ser limitado en tanto deja fuera de la encuesta muchos otros aspectos relacionados con la satisfacción del ciudadano respecto a la administración de justicia.

**11. ¿Hay disponibles encuestas de los últimos tres años que contengan preguntas respecto a la experimentación de presiones externas e internas de los jueces en su trabajo diario?**

| Respuestas | SI | NO |
|------------|----|----|
| 12         | 1  | 11 |

**COMENTARIO:**

En realidad, las dos únicas encuestas existentes son limitadas y genéricas. Sólo se refieren a la independencia judicial en sentido amplio y no se formulan varias preguntas que podrían indicar mejor los fundamentos de la percepción ciudadana. Siendo así, la existencia o no de presiones externas sobre los jueces es materia de difícil apreciación en tanto requeriría un formulario mucho más extenso con preguntas específicas dirigidas a un universo más amplio y estructurado.

**11a. En caso afirmativo, por favor indique el porcentaje de encuestados que califican la percepción de la independencia muy buena o bastante buena**

**COMENTARIO:**

En consonancia con lo visto anteriormente, la percepción de los ciudadanos sobre la independencia de sus jueces es, en general, positiva aunque hay respuestas que indican una desconfianza aún mayor entre la población general, como la referida a las influencias externas reseñadas por alguno de los países. Sigue habiendo, sin embargo, dos preguntas que sería necesario hacerse: en primer lugar, por qué no se llevan a cabo más encuestas sobre el grado de satisfacción de los usuarios de justicia y, en segundo, si las que se hacen cumplen sus objetivos.

A la primera pregunta podría contestarse diciendo que los poderes judiciales suelen ser conscientes, en general, de las debilidades de su imagen entre la población. Por este motivo, prefieren no crear una *autopublicidad* negativa que, a su vez, podría retroalimentar la mala imagen que tiene entre los usuarios de la justicia. Se trata de un argumento perverso en tanto se limita a evitar la excesiva exposición pública de una imagen negativa, pero olvida que la información obtenida con una encuesta bien estructurada permite identificar adecuadamente los puntos flacos del sistema, acometer su reparación, y conseguir, a medio plazo, una mejora en la imagen del poder judicial que conforme, en última instancia, una garantía de independencia. La práctica ausencia de encuestas de este tipo en la región muestra una ausencia de iniciativa que, en todo caso, constituye una debilidad sistémica que no favorece a la independencia judicial.

A la segunda pregunta podría responderse que sólo en parte. La satisfacción de los usuarios es un tema complejo que no se limita a la percepción de la independencia de los jueces. Hay numerosos aspectos relacionados con la calidad de la justicia que no tienen que ver directamente con esa independencia, como la morosidad, el trato personal, el comportamiento ético, el coste, etc. Todo ellos, en conjunto, determinan el grado de satisfacción del usuario y, en definitiva, permiten saber si el desempeño de la administración de justicia es el adecuado para las necesidades de los ciudadanos.

**INDICADORES DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

***Rendición de cuentas objetivas del Poder Judicial en su conjunto***

**1. Reparto de asuntos**

**1a. ¿Existe un mecanismo bien definido para el reparto de asuntos?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 14 | 0  |

**1b. En caso afirmativo, ¿dónde se han definido esos criterios? [varias respuestas posibles]**

| En práctica consolidada del tribunal | En una ley aprobada por el tribunal | En reglamentos de aplicación | Por ley | Otro |
|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|---------|------|
| 3                                    | 2                                   | 8                            | 8       | 2    |

**1c. ¿Cuáles son los criterios para el reparto de asuntos?**

| Aleatorios | Especialización | Experiencia- | Carga de trabajo | Otro |
|------------|-----------------|--------------|------------------|------|
| 8          | 13              | 0            | 5                | 3    |

**1d. ¿Quién asigna a los jueces los asuntos en los tribunales?**

| El Presidente del tribunal | Un miembro del personal del tribunal (ex oficial de tasaciones) | Una sala especial del tribunal | De forma aleatoria (p. ej. con un sistema informático) | Otro |
|----------------------------|---|--------------------------------|--|------|
| 4                          | 1   | 1                              | 12   | 2    |

48

**1e. ¿El reparto de asuntos está sujeto a supervisión dentro del Poder Judicial?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 12 | 2  |

**1f. ¿El método de reparto de asuntos es accesible públicamente?**

| Número de respuestas | SÍ              | NO |
|----------------------|-----------------|----|
| 14                   | 11 <sup>4</sup> | 3  |

<sup>4</sup> Un país destaca que la forma en que se realiza el reparto de asuntos es público pero solo al interior del órgano judicial.

**1g. ¿Las partes tienen derecho a ser informadas sobre el reparto de un asunto antes del comienzo de la vista del caso?**

| Número de respuestas | SÍ              | NO |
|----------------------|-----------------|----|
| 14                   | 12 <sup>5</sup> | 2  |

**1h. ¿El mecanismo de reparto de asuntos se está aplicando de forma uniforme dentro del país?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 12 | 2  |

**1i. ¿El motivo de cualquier derogación es grabado?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 9                    | 7  | 2  |

**COMENTARIO:**

De las respuestas recibidas, se desprende que existe un mecanismo bien definido para el reparto de asuntos en los 14 países encuestados. En estos, los criterios para la distribución de los asuntos están delimitados, en la mayoría de los países, por ley (8) y por reglamentos de aplicación (8). Predominan como criterios para la asignación de asuntos la especialización (13) y mecanismos aleatorios (8). La carga de trabajo es un criterio para repartir asuntos en solo 5 de los países encuestados.

Los asuntos en los tribunales son asignados a los jueces en la mayoría de los países de forma aleatoria, para lo cual se valen, por ejemplo, de sistemas informáticos (12). Sin embargo, en 4 países es el presidente del tribunal quien realiza la distribución.

El reparto de asuntos está sujeto a supervisión dentro del Poder Judicial en la mayoría de los países encuestados (12). Es accesible públicamente en 11 y en 12 las partes tienen

---

<sup>5</sup> Un país informa que, de solicitarlo, se comparte a las partes la manera en que se asignó un caso. No obstante, antes de la presentación del caso en un tribunal no se comunica a qué juez o jueza se le asignará.

derecho a ser informadas sobre el reparto de un asunto antes del comienzo de la vista del caso.

El mecanismo de reparto de asuntos se está aplicando de forma uniforme dentro del país en 12 países.

Con todo, el motivo de cualquier derogación es grabado solo en 7 países.

## 2. Procedimiento de reclamaciones

**2a. ¿El Poder Judicial o los tribunales individuales disponen de un procedimiento de reclamación?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 12                   | 11 | 1  |

**2b. Si la respuesta a la 2a. es sí, ¿contempla este procedimiento la participación externa en el procedimiento de reclamación<sup>6</sup>?:**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 12                   | 7  | 5  |

| Numero de respuestas | de | El comportamiento del juez | Puntualidad | Errores administrativos | Otro |
|----------------------|----|----------------------------|-------------|-------------------------|------|
| 14                   |    | 12                         | 10          | 13                      | 4    |

<sup>6</sup> La participación externa en los procedimientos de reclamaciones se refiere a la participación de representantes de la sociedad civil en dicho procedimiento.

**2d. ¿Es posible apelar contra una decisión sobre una reclamación?**

51

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 13 | 1  |

**COMENTARIO:**

El Poder Judicial y los tribunales individuales disponen de un procedimiento de reclamación en 11 países encuestados. Se prevé la participación externa en el procedimiento de reclamación solo en 7.

Es admisible reclamar en la amplia mayoría por el comportamiento del juez (12) y por errores administrativos (en 13) y en 10 países encuestados por puntualidad.

Es posible apelar contra una decisión sobre una reclamación en casi la totalidad (13).

**3. Información periódica sobre el Poder Judicial**

**3a. ¿Se publica un informe anual sobre cómo el Poder Judicial ha cumplido con sus obligaciones?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 12 | 1  |

**3b. Si la respuesta a la 3a es sí, ¿quién publica el informe?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
|----------------------|----|----|

|    |    |   |
|----|----|---|
| 11 | 11 | 0 |
|----|----|---|

**3c. Si la respuesta sobre la 3a. es sí, ¿Incluye el informe datos sobre:**

| Número de respuestas | de | El número de casos cerrados? | La duración de los casos? | Medidas disciplinarias? | (Con éxito) reclamaciones? | (Con éxito) solicitudes de recusación? |
|----------------------|----|------------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|--|
| 12                   |    | 12                           | 10                        | 10                      | 8                          | 4                                      |

**3d. ¿Los tribunales son analizados comparativamente de forma periódica y pública respecto a su rendimiento, P. ej. puntualidad?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 9  | 4  |

**COMENTARIO:**

En doce (12) de los países que respondieron la encuesta se publica un informe anual sobre cómo el poder judicial cumple sus obligaciones. En once de estos, el informe lo publica el propio poder judicial. Estos informes proveen información sobre casos cerrados o concluidos (12), medidas disciplinarias (10), reclamaciones exitosas (8) y solicitudes de recusación (4).

Los tribunales son analizados comparativamente de forma periódica respecto a su rendimiento, (como por ejemplo, eficiencia y puntualidad) en 9 países. En siete países por su parte, órganos externos al poder judicial realizan tal análisis, en cuatro es el poder legislativo y en un caso es el poder Ejecutivo.

**4. Relaciones con la prensa**

**4a. ¿Los oficiales (de comunicación o jueces de prensa) de los juzgados explican las decisiones a los medios?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 7  | 7  |

**COMENTARIO:**

La mitad de los países que respondieron el cuestionario (7) proveen a la prensa explicaciones de las decisiones judiciales. Este es un elemento muy determinante del grado de transparencia y comprensión de las decisiones judiciales por parte de la opinión pública sobre todo en casos de mayor impacto mediático.

**4b. ¿Ha establecido el Poder Judicial directrices de prensa?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 10 | 4  |

**COMENTARIO:**

La mayoría (10 en 14) tiene establecidas directrices de prensa por el Poder Judicial.

**4c. ¿Ha dado el Poder Judicial autorización para emitir por televisión los asuntos de los tribunales que sean de interés público?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 14                   | 11 | 3  |

**COMENTARIO:**

Con excepción de 3 países, la mayoría de los poderes judiciales que respondieron la encuesta (11) ha autorizado la transmisión televisiva de asuntos que sean de interés público.

**5. Vista externa**

**5a. ¿Es el rendimiento de los tribunales controlado regularmente o evaluado por órganos externos?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 7  | 6  |

**5b. ¿Quién puede encargar una revisión externa del Poder Judicial?**

| Número de respuestas |
|----------------------|
| 12                   |

| El Poder Judicial | El Poder Ejecutivo | El Poder Legislativo |
|-------------------|--------------------|----------------------|
| 7                 | 1                  | 4                    |

**De los cuales**

| Con 1 criterio                   | Con 2 criterios    | Con 3 criterios |
|----------------------------------|--------------------|-----------------|
| <b>6</b><br><b>(4 PJ y 2 PL)</b> | <b>1 (PJ y PL)</b> | <b>1</b>        |

**COMENTARIO:**

En 7 países, es el propio poder judicial quién puede encargar una revisión externa de su operación. El poder legislativo tiene ese poder en 4 casos y el legislativo en un caso. No se puede concluir si la revisión externa por poderes no judiciales garantiza el principio de la no interferencia en la gestión judicial. No existe mecanismos de evaluación externa en 6 países.

**A) Rendición de cuentas objetiva de un juez**

**6. Código o directrices de ética judicial**

**6a. ¿El Poder Judicial tiene un código o directrices de ética judicial?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 13 | 0  |

**6b. Si la respuesta a la 6a. es sí, ¿está disponible para el público?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 13 | 0  |

**6c. ¿Hay disponible una formación judicial sobre ética judicial?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 13 | 0  |

**6d. ¿Existe un órgano con la responsabilidad de ofrecer guía y consejo a los jueces en materia de ética?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 10 | 3  |

**COMENTARIOS:**

Todos los países que respondieron la encuesta expresaron contar con un código de ética judicial. Igual número de países manifestó contar con estructuras de formación en ética judicial. No obstante, solo en 10 países existe un órgano con la responsabilidad de ofrecer guía y consejo a los jueces en materia de ética. Estas últimas estructuras, (consejos consultivos con facultad para emitir opiniones no vinculantes ni con carácter disciplinario en materia de ética judicial) pueden ser de ayuda en que los jueces encuentren respuestas a sus dudas éticas, lo que puede promover un mayor nivel de cumplimiento con los deberes éticos de la judicatura.

**7. Renuncia y recusación**

**7a. ¿Está obligado un juez a retirarse de un caso si el juez cree que la imparcialidad se halla en cuestión o comprometida o existe una percepción razonable de parcialidad?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 13 | 0  |

**7b. En caso afirmativo, ¿cuál es la fuente de la obligación para retirarse del caso?**

| Número de respuestas |
|----------------------|
| 13                   |

| Una práctica consolidada de jueces | Iniciado por una ley aprobada por un tribunal | Iniciado por una ley aprobada por el consejo del poder judicial | Iniciado por una ley aprobada por el ministerio de justicia | Por ley | Otro (ex cánones o código de ética judicial) |
|------------------------------------|---|---|---|---------|--|
| 0                                  | 0   | 0   | 1   | 11      | 2  |

**7c. Si un juez desacata la obligación de retirarse de un caso, ¿a qué sanciones se expone?**

| Número de respuestas |
|----------------------|
| 12                   |

| Advertencia oral | Advertencia escrita | Suspensión | Destitución disciplinaria | Ninguna |
|------------------|---------------------|------------|---------------------------|---------|
| 4                | 7                   | 11         | 9                         | 1       |

**7d. ¿Qué autoridad u órgano toma la primera decisión sobre una solicitud de recusación por una parte que considera que el juez es parcial / sesgado? [varias respuestas posibles]**

| Número de respuestas |
|----------------------|
| 13                   |

| El Poder Judicial | El Poder Ejecutivo | Otro, especifique |
|-------------------|--------------------|-------------------|
| 13                | 0                  | 0                 |

**7e. ¿Es posible apelar contra una decisión sobre una petición de recusación?**

| Número de respuestas | SÍ | NO |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 13 | 0  |

**7f. En caso afirmativo, ¿qué autoridad u órgano decide sobre dicha apelación?**

| Número de respuestas | Poder Judicial | Poder ejecutivo y/o otro |
|----------------------|----------------|--------------------------|
| 9                    | 9              | 0                        |

**COMENTARIOS:**

Los jueces están obligados a inhibirse de un caso si creen que la imparcialidad se cuestiona válidamente, se encuentra comprometida o existe una percepción razonable de parcialidad. En once de estos la obligación de apartarse de un caso emana de la ley. Si un juez desacata la obligación de retirarse de un caso, se expone a sanciones diversas. En once de países la intervención indebida en un caso expone a los jueces a una suspensión; en nueve a una destitución disciplinaria; en siete a una advertencia escrita y en cuatro a una advertencia oral. En cuatro países están disponibles estas cuatro posibilidades disciplinarias. Otros tres países tienen disponibles una o dos de estas sanciones.

En 13 de los 14 países encuestados es el propio poder judicial el órgano en donde se considera en primera instancia una solicitud de recusación. En nueve países es posible apelar una decisión relacionada a una decisión de recusación dentro de instancias del propio poder judicial.

### Procedimientos comprensibles

9a. ¿Están obligados los jueces a ayudar a las partes y a los usuarios del tribunal a comprender los procedimientos?

| Número de respuestas | Sí | No |
|----------------------|----|----|
| 13                   | 9  | 4  |

#### COMENTARIO:

Una mayoría de los poderes judiciales considera que tienen una obligación de facilitar que las partes y usuarios comprendan los procedimientos. Solo cuatro expresaron no tener ese deber. Facilitar la comprensión de los procesos judiciales no solo es consustancial con las garantías del debido proceso de ley. También promueve la confianza de la ciudadanía en las instituciones judiciales y potencia la eficiencia del sistema judicial. Futuros estudios deberían examinar qué factores motivan considerar la inexistencia de una obligación de ayudar a las partes y usuarios a comprender los procedimientos judiciales.

9b. ¿En la ayuda a la que se refiere la pregunta 9a, ¿Se requiere que los jueces pongan especial atención a alguna de las siguientes categorías de los usuarios de tribunales?

| Número de respuestas | Niños | Jóvenes | Discapacitados físicos o psíquicos | Víctimas | Aquellos para los que el idioma nacional no es su idioma nativo | Litigantes que se representan a sí mismos |
|----------------------|-------|---------|------------------------------------|----------|---|---|
| 10                   | 9     | 7       | 9                                  | 8        | 10  | 6   |

**9c. ¿Los jueces reciben formación en?: [Varias respuestas posibles]**

| Número de respuestas | Dirigir vistas de forma comprensible para los usuarios de tribunales | Explicar los procedimientos de forma comprensible para los usuarios de tribunales | Explicar decisiones de forma comprensible para los usuarios de tribunales | Dirigir vistas/ procedimientos/explicar decisiones de forma comprensible, en particular, en relación con las categorías citadas en la pregunta 9b) |
|----------------------|--|---|---|--|
| 10                   | 8  | 9   | 9   | 10   |

**COMENTARIOS:**

En diez de los catorce países encuestados la judicatura tiene la obligación de ayudar a las partes y a los usuarios del tribunal a comprender los procedimientos. Los diez países respondieron que esa obligación existe respecto a personas cuyo idioma no era el nacional. Cinco de los diez países expresaron tener tal obligación respecto a niños, jóvenes, personas con discapacidad física o mental, víctimas, personas cuyo idioma no es el nacional y litigantes por derecho propio. Solo en seis países la obligación se activa frente a litigantes por derecho propio. En uno de los países tal obligación solo existe para superar diferencias idiomáticas.

Al considerar las respuestas de los catorce poderes judiciales que respondieron el cuestionario, en la mayoría de estos no existe obligación de parte de la judicatura de ayudar a litigantes por derecho propio a comprender los procedimientos. Facilitar la comprensión de los procesos judiciales es un imperativo del debido proceso de ley al que tiene derecho toda persona. Ello no equivale a dar asesoría legal a una de las partes, conducta que sí estaría reñida con el deber de imparcialidad judicial. Esto sin duda es un área de oportunidad que tienen los poderes judiciales de la región, pues entre otras cosas, la litigación por derecho propio es una alternativa que cada vez más personas utilizan a consecuencia de su inhabilidad para acceder a representación legal idónea por razones económicas.

### III. Epílogo

El estado de derecho depende de la independencia judicial en, al menos, tres formas: la independencia real de los propios jueces, que les permite emitir sentencias sin influencias ni presiones de ninguno de los poderes del estado; la independencia percibida que da a la ciudadanía la confianza de llevar sus disputas ante un juez; y mediante las garantías estructurales que sostienen tanto a la independencia real, como a la percibida.

En la región iberoamericana existe un creciente número de principios internacionales que se van incorporando a un extenso acervo de tratados, declaraciones e informes de organismos oficiales, mientras que instituciones como la Cumbre Judicial Iberoamericana contribuyen con una permanente actividad al respecto.

El creciente número de protocolos y declaraciones que delimitan las implicaciones de la independencia judicial, confirma la trascendencia de este principio como medio de apuntalar el Estado de Derecho y crear un escenario en el que los jueces puedan resolver sin temores ni favoritismos, y la ciudadanía perciba correctamente dicha independencia, confiando en los tribunales y estando dispuesta a someter los conflictos a la resolución judicial.

La carrera judicial ilustra bien algunas dificultades sistémicas. El nombramiento vitalicio de los jueces, por ejemplo, es un estándar internacional emergente porque les da estabilidad laboral y propicia la resolución de casos con independencia real. Al mismo tiempo, la carrera vitalicia envía una señal positiva al público: que los jueces no están expuestos a conflictos de intereses como lo estarían los temporales, lo que refuerza su percepción de independencia.

De modo parecido, los procesos de selección y nombramiento permiten aumentar la independencia real de los jueces elegidos mediante una evaluación justa y rigurosa de los candidatos y un proceso transparente que atraiga al mayor número posible de candidatos. La independencia percibida, así como la real, pueden mejorarse si el proceso de nombramiento se despolitiza y lo lleva a cabo un organismo fiable como un consejo judicial adecuadamente compuesto y que la sociedad civil, donde sea posible, pueda vigilar en búsqueda de situaciones inadecuadas.

Sin embargo, los sistemas de nombramiento no gozan de la debida homogeneidad y transparencia en muchos países de la región. Hay resistencia a transferir esta competencia a órganos independientes y se aprecian numerosas injerencias de otros poderes al respecto. La experiencia sugiere, por el contrario, que los procesos de selección y nombramiento son tanto mejores cuanto más cuentan con un sistema riguroso de evaluación y selección de los candidatos en función de criterios preestablecidos de antemano.

En muchas jurisdicciones iberoamericanas, las cuestiones relativas a la permanencia y nombramiento de los jueces son muy controvertidas, y han dado lugar a graves diferencias conceptuales, si bien no debe olvidarse que lo que puede funcionar en un aspecto necesitará de apoyo en otro, pues la evaluación de un sistema debe hacerse de manera conjunta. Cada aspecto o detalle de una estructura afecta a los demás y, por ejemplo, si la carrera judicial es vitalicia, será muy importante el proceso de nombramiento y selección ya que, salvo casos excepcionales, un juez no podrá ser destituido por su mal desempeño a menos que cometa una infracción disciplinaria.

El cuestionario utilizado en este trabajo refleja, en todo caso, los mejores estándares europeos e iberoamericanos en materia de independencia judicial. Los indicadores manejados permiten

concluir que, en términos generales, los poderes judiciales de la región iberoamericana cumplen con ellos si bien hay numerosas excepciones e inconsistencias estructurales que pueden permitir, en casos concretos, la aparición de debilidades que afectan a la independencia judicial considerada tanto en su conjunto como en el ámbito individual de cada juez. Estos riesgos son apreciados por los representantes de los poderes judiciales que defienden su autonomía con plena conciencia de la situación. En este sentido, los trabajos de la Cumbre Judicial Iberoamericana, de sus socios y colaboradores, han identificado y trabajado desde hace tiempo en las debilidades de los sistemas y han llevado a cabo numerosas iniciativas para conseguir una administración de justicia moderna, independiente y eficaz. Numerosos proyectos internacionales han apoyado estos esfuerzos y han conseguido, en los últimos años, una mejora apreciable en los sistemas de justicia de la región. Se trata de un trabajo profundo y continuado cuyos resultados no siempre se aprecian de manera inmediata pero que, indudablemente, contribuyen a conseguir aquellos objetivos.

La información obtenida con el presente trabajo permite conocer con mucho detalle el nivel de independencia general de los poderes judiciales iberoamericanos pues, aunque no todos los países de la región hayan participado, puede comprobarse que las grandes líneas estructurales son bastante generales a la misma y con ellas, sus fortalezas y debilidades. Con los datos recogidos, se puede contar con una herramienta muy útil para la formulación de proyectos, análisis DAFO y, en definitiva, conocer con gran nivel técnico, cuáles son las características definitorias de un determinado sistema dentro de un escenario regional, lo cual nunca se había llevado a cabo de manera sistemática.

La continuación del proceso de acompañamiento (profundizar, reorientar, ampliar, precisar, etc.) y el seguimiento de esta actividad, recomendando por ejemplo una o varias actividades subsiguientes que puedan ser necesarias para culminar el proceso de cambio.



# EL PACCT

## EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA

PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

Programa liderado por



Socios coordinadores

