

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL FRENTE A LOS OTROS PODERES PÚBLICOS

RELATO GENERAL

Santiago Pereira Campos¹

1. INTRODUCCIÓN

El presente reporte se elabora en el marco del XVII Congreso Mundial de Derecho Procesal (Lima, Perú, 5 al 8 de setiembre de 2023), oportunidad para la cual la Asociación Internacional de Derecho Procesal designó al autor de este informe y a Norbert Lösing como relatores generales sobre el tema "*Independencia judicial ante otros poderes y organismos públicos*".

Cabe agradecer especialmente a los siguientes relatores nacionales que respondieron enviando sus informes²:

- *Alemania*: Jan von Hein, Samuel Vuattoux-Bock y Pia Wolf
- *Argentina*: Leandro J. Giannini
- *Austria*: Georg Kodek
- *Bolivia*: Primitivo Gutiérrez Sánchez
- *Brasil*: Hermes Zaneti Junior
- *Canadá*: Trevor CW Farrow y Karina Yehia
- *Cabo Verde*: Jorge Fonseca y Lúgia Dias Fonseca
- *Chile*: Jaime Arellano y Macarena Vargas Pavez
- *China*: Zhixun CAO
- *Colombia*: Mónica María Bustamante Rúa y Jorge Iván Marín Tapiero
- *Corea del Sur*: Choon-soo HAN
- *Costa Rica*: Sergio Artavia Barrantes
- *El Salvador*: Juan Antonio Durán Ramírez
- *España*: Joan Picó Junoy y Juan Antonio Andino López
- *Estados Unidos*: Simona Grossi
- *Finlandia*: Laura Ervo
- *Francia*: Etienne Nedellec
- *Grecia*: Apostolos Anthimos
- *Hungría*: Viktória Harsági
- *Israel*: Shimon Shetreet

¹ Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Miembro del Consejo de la Asociación Internacional de Derecho Procesal. Profesor Titular de Derecho Procesal y Director de la Maestría en Derecho Procesal y Litigación de la Universidad de Montevideo. @SantiagoPCampos – spereira@rap.com.uy

² Agradezco especialmente la colaboración de Santiago Durán y Nicolás Murguía en la elaboración del cuestionario para los relatores nacionales y el procesamiento de la información recibida.

- *Italia*: Luca Passanante y Giuseppe Eduardo Polizzi
- *Lituania*: Valentinas Mikelénas
- *México*: Carina Gómez Fröde
- *Países Bajos*: Bart Krans y Laura van Kessel
- *Paraguay*: Pablo Darío Villalba Bernié
- *Perú*: Christian Delgado Suárez
- *Polonia*: Kinga Flaga- Gieruszyńska y Aleksandra Klich
- *Portugal*: Paula Costa e Silva y João Marques Martins
- *República Eslovaca*: Svetlana Ficová y Marek Ivančo
- *Sudáfrica*: Rashri Baboolal-Frank
- *Taiwán*: Kuan-Ling Shen
- *Uruguay*: Gabriel Valentín
- *Venezuela*: Rodrigo Antonio Rivera Morales

Agradezco también a Eduardo Oteiza y Carolina Villadiago por los insumos brindados para este relato general.

Dado que en este congreso mundial se tratarán diversos temas relativos a la independencia judicial, el presente informe pondrá énfasis en la vinculación de la judicatura y del Poder Judicial con otros órganos del Estado, centrándose en los desafíos de la tensión entre estos y, fundamentalmente, en los problemas derivados de la injerencia de los otros poderes públicos (fundamentalmente Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) en la labor de la judicatura y del Poder Judicial.

La independencia judicial es un presupuesto fundamental para toda democracia construida sobre el principio de separación (no aislamiento) de poderes; garantía fundamental para impedir la consolidación de poderes absolutos que pongan en riesgo el estado de derecho. Es también una condición esencial para que el Poder Judicial pueda administrar justicia sin injerencias que obstruyan su funcionamiento, garantizando que nadie esté por encima de la ley -independientemente de los niveles de poder que pueda ostentar-, así como protegiendo los derechos fundamentales y brindando certeza a la ciudadanía de que, en caso de acudir al sistema judicial, podrá contar con un proceso justo.

Es preocupante cómo en muchos países, más allá de los déficits institucionales históricamente acumulados, han tomado fuerza proyectos políticos de corte autoritario que atacan la independencia judicial, cooptan políticamente las instancias judiciales desde sus más altos niveles jerárquicos -así como las de los organismos de control-, incumplen decisiones judiciales e intentan eliminar instancias judiciales que regulan su poder o se contraponen a su ambición política. De distintas formas se arremete contra la división de poderes y especialmente contra la independencia judicial, violando todos los estándares jurídicos aplicables que regulan la materia, socavando de forma grave uno de los pilares fundamentales de las democracias³.

Entre las estrategias para asediar a la independencia judicial se incluyen: las políticas anti-meritocráticas, la práctica de amedrentamiento y persecución que busca arrinconar

³ *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*, Bogotá, 2021, disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2021/07/Independencia-Judicial-versio%CC%81n-web.pdf>

a la judicatura para dominar sus decisiones, el desacato a las decisiones judiciales que son despreciadas e incumplidas por los gobiernos especialmente cuando implican limitar su poder. El escenario de muchos países es, entonces, el de una justicia precarizada y con baja autonomía de funcionamiento, sometida no solo a una presión externa del gobierno sino a serios problemas que desde adentro de la institución judicial obstaculizan el adecuado ejercicio de la función judicial. A ello se suman prácticas sostenidas de corrupción, clientelismo e impunidad y la politización de la elección y selección de jueces y fiscales, que agrava el panorama⁴.

El incumplimiento de fallos judiciales por los gobiernos suele ir acompañado con el ataque público de sus contenidos y de las jueces o jueces que los profirieron, desarrollándose campañas en medios de comunicación dirigidas a instalar el mismo discurso de desprecio a la justicia en la ciudadanía y en importantes sectores que crean opinión pública.

A ello se suma en muchos países la introducción de reformas que afectan la naturaleza de instituciones vitales en la administración de justicia, muchas veces vestidas con discursos falaces e ilegítimos de seguridad pública o necesidad de soluciones más eficientes de los casos judiciales.

Todo esto se da en un contexto en el que el sistema de justicia ha sido gravemente precarizado mediante el retaceo de los recursos necesarios para desarrollar las funciones que le son propias. En muchos países jueces, fiscales y abogados han sido víctimas de múltiples formas de persecución y amedrentamientos dirigidos a afectar e incidir de forma ilegítima en sus procesos y decisiones. Dichos ataques son producto de ambiciones políticas desmedidas, el delito organizado y la corrupción, entre otros factores.

Por si esto fuera poco, son muy escasos e ineficientes los mecanismos de protección con los que cuentan los jueces, abogados y fiscales sobre quienes recaen decisiones que afectan a actores políticos y económicos y a los sectores más poderosos.

En muchos países, el propio diseño institucional promueve la injerencia de los actores políticos en el Poder Judicial.

La corrupción y el clientelismo, sumado al enorme problema de la impunidad en muchos casos, ha permeado en los sistemas de justicia aumentando la desconfianza ciudadana en la institución judicial, fortaleciendo la construcción de una cultura política autoritaria que justifica afectaciones a los derechos humanos y al estado de derecho⁵.

En múltiples situaciones los poderes judiciales han sido la última esperanza de las personas en lo que respecta a la protección de sus derechos, especialmente en situaciones de vulnerabilidad. Pero el asedio es inmenso y creciente.

Frente a ello, los daños son atroces, los riesgos crecientes y los desafíos inmensos.

El presente informe comprende seis principales capítulos.

En el presente capítulo, se ha formulado una breve introducción al tema.

⁴ *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*, cit.

⁵ *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*, cit.

En el segundo se realiza un diagnóstico panorámico de la independencia judicial en el mundo, considerando los principales indicadores internacionales.

En el tercero, se estudia la independencia judicial considerando especialmente la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes del Estado.

En el cuarto, se analizan las principales modalidades de injerencia, incidencia, intromisión y/o afectación de la independencia de la judicatura y del Poder Judicial por los demás poderes y órganos públicos.

En el quinto, se proponen las principales medidas de promoción y defensa de la independencia judicial ante la injerencia de los demás poderes y órganos públicos en el Poder Judicial y en la judicatura.

Finalmente, en el capítulo final se formulan las principales conclusiones.

Desde el punto de vista metodológico, proponemos un estudio transversal y sistémico de los temas (diagnóstico, marco conceptual, afectaciones de la independencia judicial, propuestas para fortalecerla y conclusiones) en el marco del Derecho Comparado, sin realizar un análisis país por país. Sin perjuicio de ello, se ejemplifican las principales tendencias con casos concretos que permitan visualizar los impactos reales en los distintos países relevados.

2. DIAGNÓSTICO PANORÁMICO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL MUNDO

2.1. IMPORTANCIA DE DISPONER DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA SOBRE INDEPENDENCIA JUDICIAL

Tarea ardua y compleja es analizar y presentar de modo sencillo cuál es el estado de la independencia judicial en el mundo, especialmente en su vínculo con los demás poderes públicos.

Si bien mucho se ha avanzado -al menos en algunos países- respecto a la información de que disponen quienes diseñan e implementan políticas públicas de justicia, las carencias de información cuantitativa y cualitativa adecuada son notorias en muchos países, con claras diferencias de grados y matices (por ejemplo: esas carencias son mucho más notorias en los países latinoamericanos o africanos que en los países europeos o que en Estados Unidos y Canadá). Incluso en muchos de ellos, siquiera se cuenta con estadística judicial medianamente coherente.

Ello ha significado un gran escollo al momento de definir políticas públicas de protección de la independencia judicial y combate a su asedio con una metodología sistémica, desembocándose muchas veces en propuestas que pueden tener sustento teórico adecuado, pero no se acomodan a la realidad y cultura del país donde se pretenden implementar y, más temprano que tarde, llevan al fracaso.

Por otra parte, la doctrina procesal -también con diferencias de matices según los países- difícilmente accede a la generalmente escasa información cuantitativa y cualitativa para iluminar sus estudios, y casi nunca propone ella misma pesquisas empíricas de Derecho Procesal y/o políticas públicas de justicia. Los estudios empíricos suelen ser extremadamente complejos de realizar, tanto en el proceso de obtención de la información y procesamiento de esta como -y principalmente- en las conclusiones que

se obtienen del material recogido. Relevar y describir datos, generar y testear hipótesis, inferir relaciones causales de los datos recolectados, e interpretar y presentar resultados, es la ruta compleja de una pesquisa empírica; algo definitivamente nada simple.

Que los sistemas de justicia cuenten con información veraz y transparente y con herramientas para diagnosticar la situación de sus diversos componentes es hoy imprescindible si los queremos dotar de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus fines.

Si bien un sistema de justicia es bastante más que el Poder Judicial, basta ver que el Poder Judicial en varios países constituye una de las instituciones más complejas y menos transparentes en términos de información, para vislumbrar varios problemas. Si bien en el marco de los procesos de reforma a los sistemas de justicia implementados en las tres últimas décadas, los poderes judiciales producen y difunden mayor información que antes, es evidente que existen aún muchas zonas de opacidad (así ocurre, por ejemplo, con los sistemas de justicia latinoamericanos).

En Europa, el panorama -si bien también presenta algunas carencias y dificultades metodológicas por los distintos sistemas de información- es bastante más alentador. La Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ)⁶ elabora evaluaciones de los sistemas judiciales que constituyen un interesante instrumento comparativo. Asimismo, el trabajo que año a año se realiza por la Comisión Europea con el cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea⁷ es una herramienta de información comparativa de gran importancia⁸.

Finalmente, debe mencionarse una complejidad adicional muy relevante al momento de realizar un diagnóstico de los sistemas de justicia en base a indicadores. El intento de medir y evaluar cuáles son las fortalezas y debilidades de los poderes judiciales en términos de calidad democrática, es una tarea muy difícil de implementar. Los poderes judiciales no son instituciones a las que se les pueda aplicar los estándares convencionales democráticos que se utilizan para evaluar al legislativo o al ejecutivo. En la mayor parte de los países, los jueces son designados y no son elegidos mediante elecciones libres, su permanencia (afortunadamente) no está sujeta al voto popular; sus decisiones no dependen del control o participación popular –salvo en casos puntuales, como la presencia de jurados en algunos países- ni están dirigidas a atender demandas sociales generales (salvo algunas excepciones). Dependiendo de los países, los poderes judiciales mantienen una autonomía mayor o menor respecto a los otros poderes del Estado, en tanto en muchos casos estos deciden cuestiones relevantes para su

⁶ La CEPEJ fue constituida en 2002 mediante resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

⁷ Cuadro de indicadores de la Justicia en la Unión Europea 2023 disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3127 (consultado el 3/8/2023).

⁸ El cuadro de indicadores de la Justicia en la UE utiliza diferentes fuentes de información. La Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia del Consejo de Europa (CEPEJ) aporta gran parte de los datos cuantitativos, pero también intervienen otras instituciones. A la información de CEPEJ puede accederse en: <https://www.coe.int/en/web/cepej> (consultado el 4/7/2023). Su propósito es ayudar a la Unión y a sus Estados miembros a mejorar la eficacia de sus sistemas judiciales nacionales mediante la facilitación de datos objetivos, fiables y comparables sobre diversos indicadores pertinentes para la evaluación de la eficiencia, calidad e independencia de los sistemas judiciales en todos los Estados miembros.

funcionamiento, como la aprobación de sus presupuestos. Los indicadores generalmente utilizados para los poderes judiciales, están dirigidos principalmente a medir su desempeño o la calidad o eficiencia de su gestión, más no a medir su nivel de independencia. Incluso la noción de la que parten muchos de estos indicadores (la de entender a los poderes judiciales como una forma de servicio público), si bien puede ser útil para establecer indicadores de resultados, no lo es cuando se busca entender aspectos como el control que pueden ejercer los sistemas de justicia frente al poder político. Por ello, la medición y evaluación del grado y calidad de democracia que existe al interior de los poderes judiciales requiere considerar cuáles son aquellos rasgos y variables que pueden definir a estos poderes como más o menos democráticos. Un factor que se suele señalar para definir cuán democrático es un poder judicial es el cumplimiento de la ley. Sin embargo, el alcance de tal premisa es en los distintos países bastante indefinido. Otro factor que definiría cuán democrático es un poder judicial es su capacidad de controlar a los otros poderes públicos. Los poderes judiciales menos democráticos estarían caracterizados por una baja capacidad de control del poder, mostrándose más bien sometidos a mecanismos que permiten la sumisión de sus decisiones a los dictados de los gobiernos de turno, mientras aquellos poderes judiciales más democráticos serían aquellos que muestran no solo una mayor autonomía del poder sino que además ejercen un control permanente y efectivo sobre los actos de gobierno. En definitiva, gran relevancia tiene la evaluación de la independencia judicial.

Quedan así de manifiesto las dificultades para evaluar los poderes judiciales y establecer comparaciones entre los sistemas de justicia. En algunas regiones -por ejemplo en Latinoamérica- la concientización sobre estos desafíos es todavía incipiente y tenemos mucho camino por delante hasta poder establecer al menos ciertos consensos mínimos.

No se pretende realizar aquí un diagnóstico profundo de la independencia judicial en el mundo, pero sí al menos mostrar, a través de algunos indicadores, cuál es -en grandes líneas- su situación y de qué modo la sociedad los percibe.

Existen diversos indicadores a través de los cuales -directa o indirectamente- se puede tener una panorámica general -aunque primaria- de la independencia judicial en los distintos países. Si bien el grado de confiabilidad de estos indicadores puede resultar variable y suelen proporcionar visiones parciales sobre una realidad sumamente compleja, resultan de utilidad para tener un panorama inicial de lo que está ocurriendo. Se consideran a continuación algunos de los más relevantes.

2.2. ÍNDICE DE DEMOCRACIA (*THE ECONOMIST*)

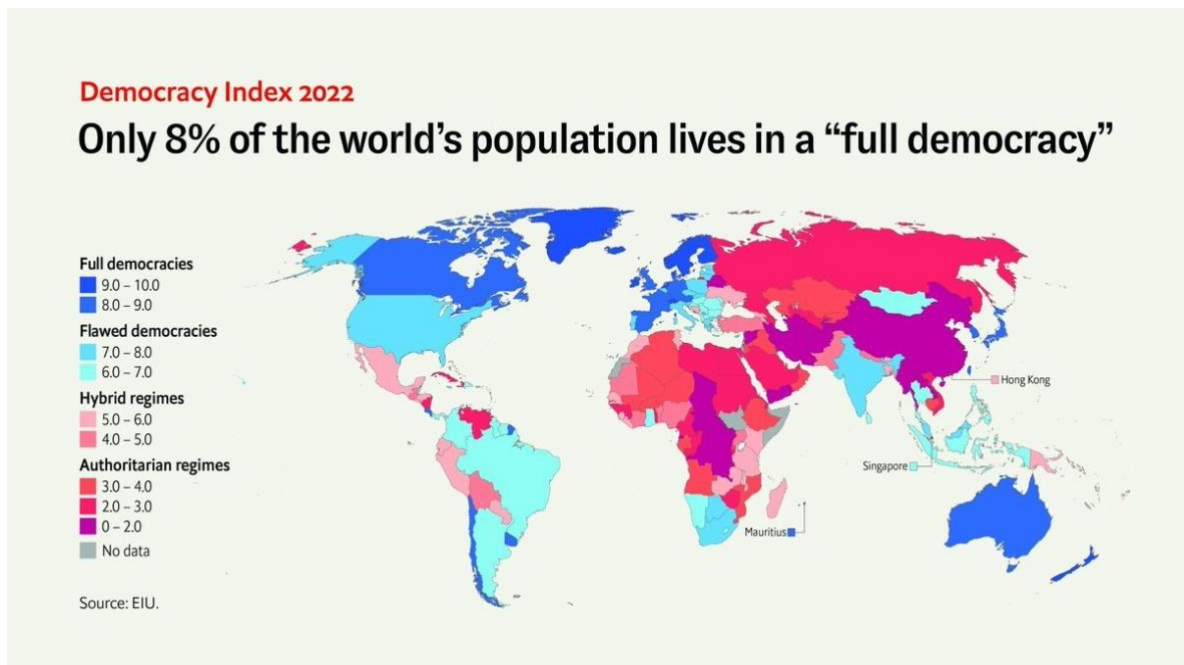
El funcionamiento adecuado del sistema de justicia requiere, en nuestra concepción, de un contexto democrático y, a su vez, contribuye a la democracia.

La publicación británica *The Economist* en su *Índice de Democracia 2022*⁹ (*Democracy Index 2022*) analiza la situación de los países evaluando medidas como proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política, democrática y libertades civiles.

⁹ Disponible en https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/#mktoForm_anchor (consultado: 13/02/2023).

The Economist asegura en su reporte que a nivel global se experimenta una caída de la democracia, y solo el 8 % de la población mundial vive en una democracia plena.

Se definen en el estudio como “democracias plenas” los países en los que no solo se respetan las libertades políticas y civiles básicas, sino que también: tienden a sustentarse en una cultura política conducente al florecimiento de la democracia; el funcionamiento del gobierno es satisfactorio; los medios de comunicación son independientes y diversos; existe un sistema efectivo de frenos y contrapesos; el poder judicial es independiente y las decisiones judiciales se hacen cumplir; en definitiva son aquellos países en que sólo hay problemas limitados en el funcionamiento de las democracias.



El Índice 2022 de Democracia es el siguiente, comenzando por las democracias plenas.

| | Overall score | Rank |
|----------------|---------------|------|
| Norway | 9.81 | 1 |
| New Zealand | 9.61 | 2 |
| Iceland | 9.52 | 3 |
| Sweden | 9.39 | 4 |
| Finland | 9.29 | 5 |
| Denmark | 9.28 | 6 |
| Switzerland | 9.14 | 7 |
| Ireland | 9.13 | 8 |
| Netherlands | 9.00 | 9 |
| Taiwan | 8.99 | 10 |
| Uruguay | 8.91 | 11 |
| Canada | 8.88 | 12 |
| Luxembourg | 8.81 | 13 |
| Germany | 8.80 | 14 |
| Australia | 8.71 | 15 |
| Japan | 8.33 | 16 |
| Costa Rica | 8.29 | 17 |
| United Kingdom | 8.28 | 18 |
| Chile | 8.22 | 19 |
| Austria | 8.20 | 20 |
| Mauritius | 8.14 | 21 |
| France | 8.07 | 22= |

| | Overall score | Rank |
|--------------------------|---------------|------|
| Spain | 8.07 | 22= |
| South Korea | 8.03 | 24 |
| | | |
| Czech Republic | 7.97 | 25= |
| Greece | 7.97 | 25= |
| Estonia | 7.96 | 27 |
| Portugal | 7.95 | 28 |
| Israel | 7.93 | 29 |
| United States of America | 7.85 | 30 |
| Slovenia | 7.75 | 31 |
| Botswana | 7.73 | 32 |
| Malta | 7.70 | 33 |
| Italy | 7.69 | 34 |
| Cabo Verde | 7.65 | 35 |
| Belgium | 7.64 | 36 |
| Cyprus | 7.38 | 37 |
| Latvia | 7.37 | 38 |
| Lithuania | 7.31 | 39 |
| Malaysia | 7.30 | 40 |
| Trinidad and Tobago | 7.16 | 41 |
| Jamaica | 7.13 | 42 |
| Slovakia | 7.07 | 43 |
| Timor-Leste | 7.06 | 44 |
| South Africa | 7.05 | 45 |
| India | 7.04 | 46= |
| Poland | 7.04 | 46= |
| Suriname | 6.95 | 48 |
| Panama | 6.91 | 49 |
| Argentina | 6.85 | 50 |
| Brazil | 6.78 | 51 |
| Philippines | 6.73 | 52 |
| Colombia | 6.72 | 53 |
| Indonesia | 6.71 | 54 |
| Thailand | 6.67 | 55 |
| Hungary | 6.64 | 56 |
| Bulgaria | 6.53 | 57 |
| Namibia | 6.52 | 58 |
| Croatia | 6.50 | 59 |

| | Overall score | Rank |
|--------------------|---------------|------|
| Sri Lanka | 6.47 | 60 |
| Montenegro | 6.45 | 61= |
| Romania | 6.45 | 61= |
| Ghana | 6.43 | 63 |
| Albania | 6.41 | 64 |
| Dominican Republic | 6.39 | 65 |
| Mongolia | 6.35 | 66 |
| Guyana | 6.34 | 67 |
| Serbia | 6.33 | 68 |
| Moldova | 6.23 | 69 |
| Singapore | 6.22 | 70 |
| Lesotho | 6.19 | 71 |
| North Macedonia | 6.10 | 72 |
| | | |
| Bangladesh | 5.99 | 73 |
| Papua New Guinea | 5.97 | 74 |
| Peru | 5.92 | 75 |
| Malawi | 5.91 | 76 |
| Paraguay | 5.89 | 77 |
| Zambia | 5.80 | 78 |
| Senegal | 5.72 | 79 |
| Madagascar | 5.70 | 80 |
| Ecuador | 5.69 | 81 |
| Armenia | 5.63 | 82 |
| Fiji | 5.55 | 83 |
| Bhutan | 5.54 | 84 |
| Tunisia | 5.51 | 85 |
| Liberia | 5.43 | 86 |
| Ukraine | 5.42 | 87 |
| Hong Kong | 5.28 | 88 |
| Mexico | 5.25 | 89 |
| Georgia | 5.20 | 90 |
| Honduras | 5.15 | 91 |
| Tanzania | 5.10 | 92 |
| El Salvador | 5.06 | 93 |
| Kenya | 5.05 | 94 |
| Morocco | 5.04 | 95 |

| | Overall score | Rank |
|------------------------|---------------|------|
| Sierra Leone | 5.03 | 96 |
| Bosnia and Hercegovina | 5.00 | 97 |
| Guatemala | 4.68 | 98 |
| Uganda | 4.55 | 99 |
| Bolivia | 4.51 | 100 |
| Nepal | 4.49 | 101 |
| Gambia | 4.47 | 102 |
| Turkey | 4.35 | 103 |
| Benin | 4.28 | 104 |
| Nigeria | 4.23 | 105 |
| Côte d'Ivoire | 4.22 | 106 |
| Pakistan | 4.13 | 107 |
| Mauritania | 4.03 | 108 |
| | | |
| Angola | 3.96 | 109 |
| Palestine | 3.86 | 110 |
| Kuwait | 3.83 | 111 |
| Niger | 3.73 | 112 |
| Algeria | 3.66 | 113 |
| Qatar | 3.65 | 114 |
| Lebanon | 3.64 | 115 |
| Kyrgyz Republic | 3.62 | 116 |
| Mozambique | 3.51 | 117 |
| Gabon | 3.40 | 118 |
| Mali | 3.23 | 119 |
| Comoros | 3.20 | 120 |
| Cambodia | 3.18 | 121 |
| Ethiopia | 3.17 | 122= |
| Jordan | 3.17 | 122= |
| Iraq | 3.13 | 124 |
| Oman | 3.12 | 125 |
| Rwanda | 3.10 | 126 |
| Burkina Faso | 3.08 | 127= |
| Kazakhstan | 3.08 | 127= |
| Eswatini | 3.01 | 129 |
| Togo | 2.99 | 130 |
| Egypt | 2.93 | 131 |
| Zimbabwe | 2.92 | 132 |

| | Overall score | Rank |
|------------------------------|---------------|------|
| United Arab Emirates | 2.90 | 133 |
| Azerbaijan | 2.87 | 134 |
| Haiti | 2.81 | 135 |
| Congo (Brazzaville) | 2.79 | 136 |
| Djibouti | 2.74 | 137 |
| Vietnam | 2.73 | 138 |
| Cuba | 2.65 | 139 |
| Cameroon | 2.56 | 140= |
| Guinea-Bissau | 2.56 | 140= |
| Bahrain | 2.52 | 142 |
| Nicaragua | 2.50 | 143 |
| Sudan | 2.47 | 144 |
| Guinea | 2.32 | 145 |
| Russia | 2.28 | 146 |
| Venezuela | 2.23 | 147 |
| Burundi | 2.13 | 148 |
| Uzbekistan | 2.12 | 149 |
| Saudi Arabia | 2.08 | 150 |
| Libya | 2.06 | 151 |
| Eritrea | 2.03 | 152 |
| Belarus | 1.99 | 153 |
| Iran | 1.96 | 154 |
| Yemen | 1.95 | 155 |
| China | 1.94 | 156= |
| Tajikistan | 1.94 | 156= |
| Equatorial Guinea | 1.92 | 158 |
| Laos | 1.77 | 159 |
| Chad | 1.67 | 160 |
| Turkmenistan | 1.66 | 161 |
| Democratic Republic of Congo | 1.48 | 162 |
| Syria | 1.43 | 163 |
| Central African Republic | 1.35 | 164 |
| North Korea | 1.08 | 165 |
| Myanmar | 0.74 | 166 |
| Afghanistan | 0.32 | 167 |

Source: EIU.

Si se observa la evolución del Índice de Democracia entre los años 2006 y 2022 por región, estos son los resultados

Democracy Index 2006-22 by region

| | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2008 | 2006 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Asia & Australasia | 5.46 | 5.46 | 5.62 | 5.67 | 5.67 | 5.63 | 5.74 | 5.74 | 5.70 | 5.61 | 5.56 | 5.51 | 5.53 | 5.58 | 5.44 |
| Eastern Europe | 5.39 | 5.36 | 5.36 | 5.42 | 5.42 | 5.40 | 5.43 | 5.55 | 5.58 | 5.53 | 5.51 | 5.50 | 5.55 | 5.67 | 5.76 |
| Latin America | 5.79 | 5.83 | 6.09 | 6.13 | 6.24 | 6.26 | 6.33 | 6.37 | 6.36 | 6.38 | 6.36 | 6.35 | 6.37 | 6.43 | 6.37 |
| Middle East & North Africa | 3.34 | 3.41 | 3.44 | 3.53 | 3.54 | 3.54 | 3.56 | 3.58 | 3.65 | 3.68 | 3.73 | 3.62 | 3.43 | 3.54 | 3.53 |
| North America | 8.37 | 8.36 | 8.58 | 8.59 | 8.56 | 8.56 | 8.56 | 8.56 | 8.59 | 8.59 | 8.59 | 8.59 | 8.63 | 8.64 | 8.64 |
| Western Europe | 8.36 | 8.22 | 8.29 | 8.35 | 8.35 | 8.38 | 8.40 | 8.42 | 8.41 | 8.41 | 8.44 | 8.40 | 8.45 | 8.61 | 8.60 |
| Sub-Saharan Africa | 4.14 | 4.12 | 4.16 | 4.26 | 4.36 | 4.35 | 4.37 | 4.38 | 4.34 | 4.36 | 4.32 | 4.32 | 4.23 | 4.28 | 4.24 |
| World average | 5.29 | 5.28 | 5.37 | 5.44 | 5.48 | 5.48 | 5.52 | 5.55 | 5.55 | 5.53 | 5.52 | 5.49 | 5.46 | 5.55 | 5.52 |

Source: EIU

2.3. EL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO (*RULE OF LAW INDEX*) 2022 DEL *WORLD JUSTICE PROJECT (WJP)*¹⁰

2.3.1. Estado de Derecho

Como surge del siguiente cuadro, WJP define el Estado de Derecho como un sistema duradero de leyes, instituciones, normas y compromiso social que ofrece, entre otros elementos, justicia accesible, imparcial e independiente.

¹⁰ El WJP es una organización independiente que trabaja para avanzar en el estado de derecho en todo el mundo, buscando aumentar la conciencia pública acerca de la importancia fundamental de dicho concepto, estimular las reformas del gobierno y desarrollar programas que beneficien a la comunidad. WJP fue fundada por William H. Neukom en 2006 como una iniciativa presidencial de la American Bar Association (ABA), y con el apoyo inicial de otros 21 socios estratégicos. El puntaje global se obtiene en base a 8 indicadores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.

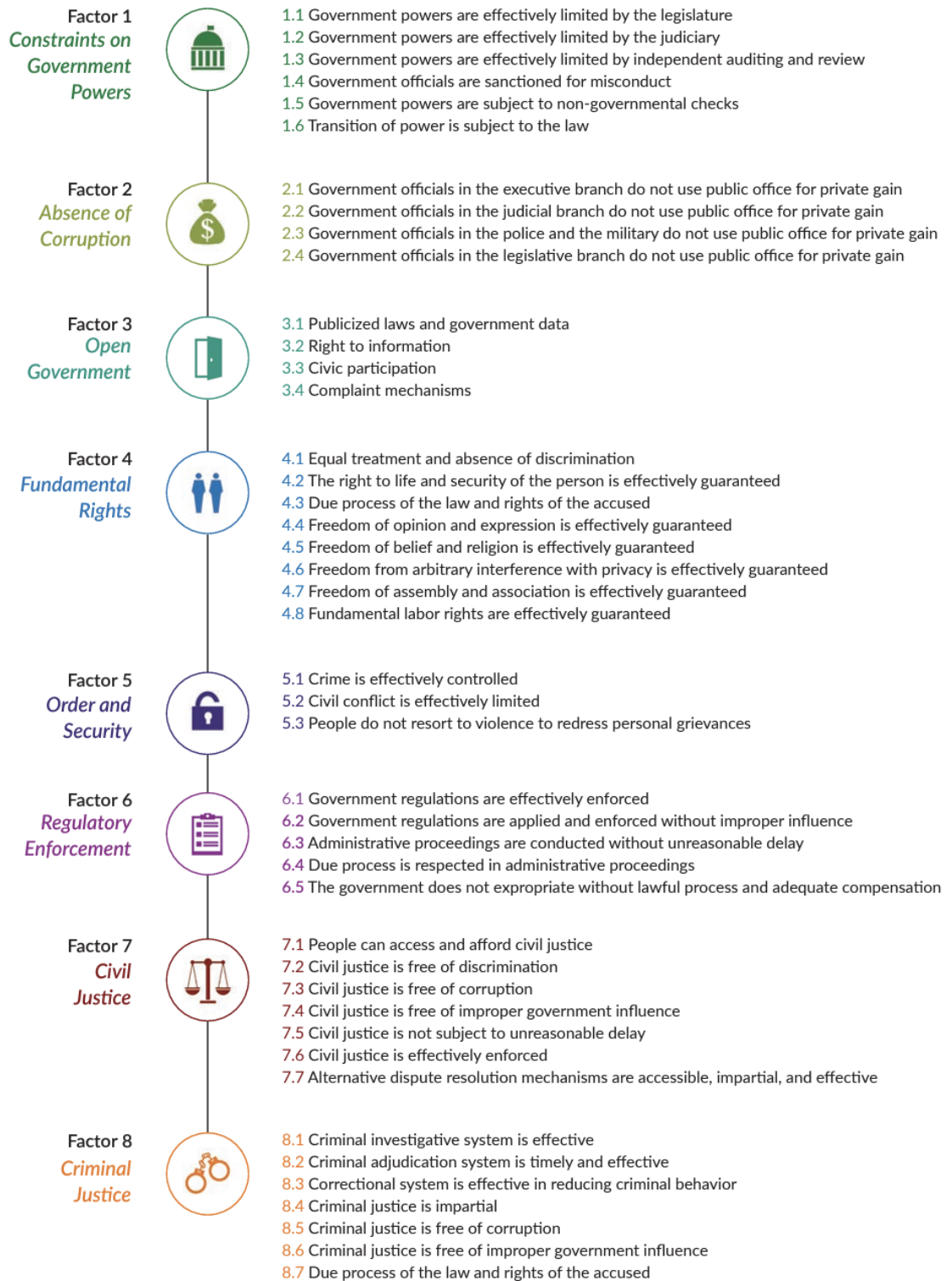
The Four Universal Principles of the Rule of Law

The World Justice Project defines the rule of law as a durable system of laws, institutions, norms, and community commitment that delivers:



Fuente: WJP 2022

Los 8 factores y sub-factores que considera el WJP para elaborar el ranking global son los siguientes:

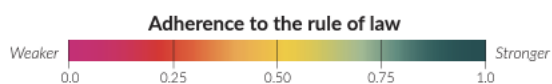
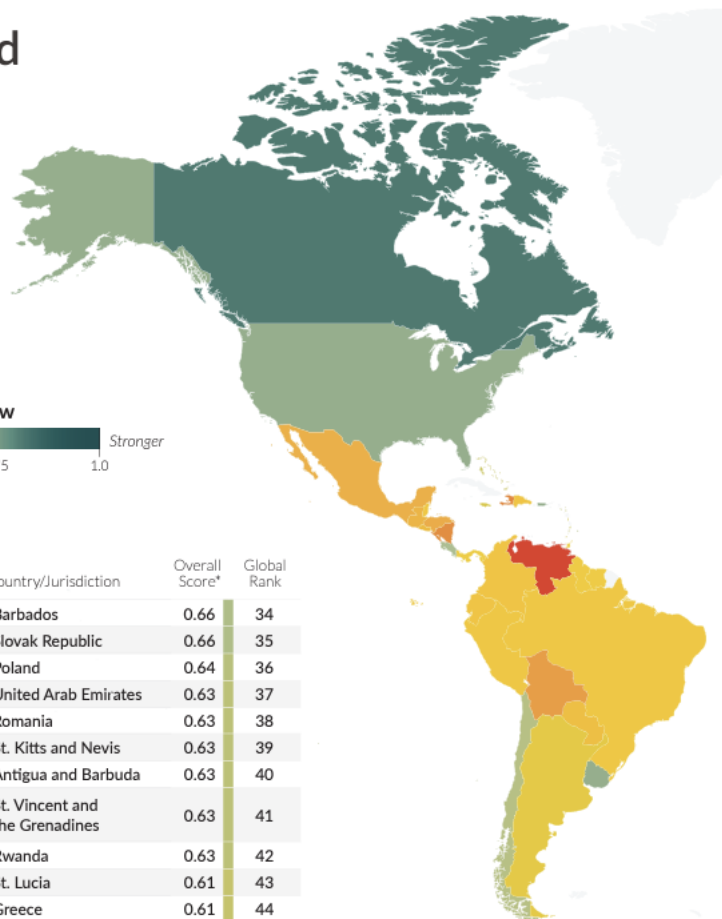


2.3.2. Ranking mundial sobre estado de derecho

En este índice, considerando la performance global (estado de derecho), estas son las posiciones de los distintos países:

Rule of Law Around the World

The table below shows the overall scores and rankings of the *WJP Rule of Law Index*® 2022 by country rank. Scores range from 0 to 1, with 1 indicating the strongest adherence to the rule of law.

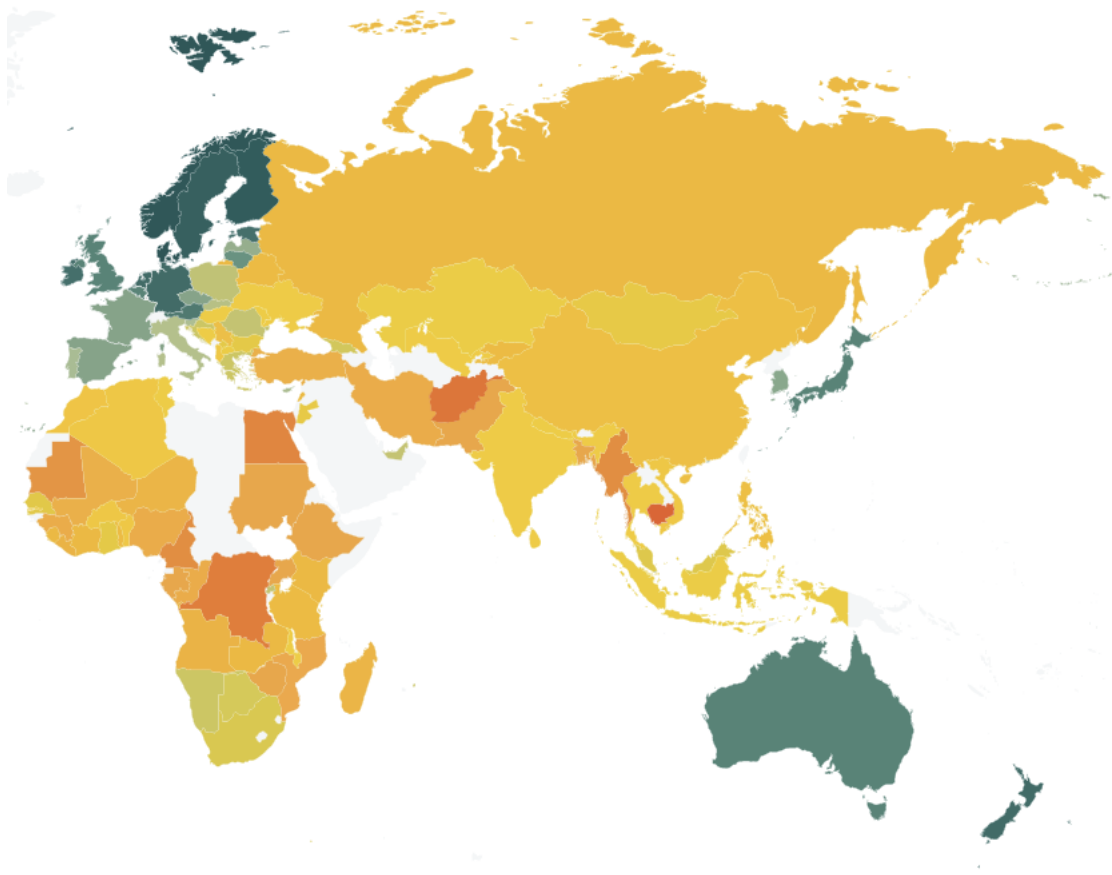


| Country/Jurisdiction | Overall Score* | Global Rank |
|----------------------|----------------|-------------|
| Denmark | 0.90 | 1 |
| Norway | 0.89 | 2 |
| Finland | 0.87 | 3 |
| Sweden | 0.86 | 4 |
| Netherlands | 0.83 | 5 |
| Germany | 0.83 | 6 |
| New Zealand | 0.83 | 7 |
| Luxembourg | 0.83 | 8 |
| Estonia | 0.82 | 9 |
| Ireland | 0.81 | 10 |
| Austria | 0.80 | 11 |
| Canada | 0.80 | 12 |
| Australia | 0.79 | 13 |
| Belgium | 0.79 | 14 |
| United Kingdom | 0.79 | 15 |
| Japan | 0.79 | 16 |
| Singapore | 0.78 | 17 |
| Lithuania | 0.76 | 18 |
| Korea, Rep. | 0.73 | 19 |
| Czech Republic | 0.73 | 20 |
| France | 0.73 | 21 |
| Hong Kong SAR, China | 0.73 | 22 |
| Spain | 0.73 | 23 |
| Latvia | 0.72 | 24 |
| Uruguay | 0.71 | 25 |
| United States | 0.71 | 26 |
| Portugal | 0.69 | 27 |
| Cyprus | 0.68 | 28 |
| Costa Rica | 0.68 | 29 |
| Malta | 0.68 | 30 |
| Slovenia | 0.68 | 31 |
| Italy | 0.67 | 32 |
| Chile | 0.66 | 33 |

| Country/Jurisdiction | Overall Score* | Global Rank |
|--------------------------------|----------------|-------------|
| Barbados | 0.66 | 34 |
| Slovak Republic | 0.66 | 35 |
| Poland | 0.64 | 36 |
| United Arab Emirates | 0.63 | 37 |
| Romania | 0.63 | 38 |
| St. Kitts and Nevis | 0.63 | 39 |
| Antigua and Barbuda | 0.63 | 40 |
| St. Vincent and the Grenadines | 0.63 | 41 |
| Rwanda | 0.63 | 42 |
| St. Lucia | 0.61 | 43 |
| Greece | 0.61 | 44 |
| Mauritius | 0.61 | 45 |
| Namibia | 0.61 | 46 |
| Croatia | 0.61 | 47 |
| The Bahamas | 0.61 | 48 |
| Georgia | 0.60 | 49 |
| Grenada | 0.59 | 50 |
| Botswana | 0.59 | 51 |
| Jamaica | 0.58 | 52 |
| Dominica | 0.58 | 53 |
| South Africa | 0.58 | 54 |
| Malaysia | 0.57 | 55 |
| Senegal | 0.56 | 56 |
| Kosovo | 0.56 | 57 |
| Ghana | 0.55 | 58 |
| Argentina | 0.55 | 59 |
| Bulgaria | 0.55 | 60 |
| Jordan | 0.54 | 61 |
| Mongolia | 0.54 | 62 |
| North Macedonia | 0.53 | 63 |
| Indonesia | 0.53 | 64 |
| Kazakhstan | 0.53 | 65 |

| Country/Jurisdiction | Overall Score* | Global Rank |
|------------------------|----------------|-------------|
| Malawi | 0.52 | 66 |
| Trinidad and Tobago | 0.52 | 67 |
| Moldova | 0.52 | 68 |
| Nepal | 0.52 | 69 |
| Bosnia and Herzegovina | 0.52 | 70 |
| Tunisia | 0.52 | 71 |
| Panama | 0.52 | 72 |
| Hungary | 0.52 | 73 |
| Sri Lanka | 0.50 | 74 |
| Guyana | 0.50 | 75 |
| Ukraine | 0.50 | 76 |
| India | 0.50 | 77 |
| Uzbekistan | 0.50 | 78 |
| Suriname | 0.50 | 79 |
| Thailand | 0.50 | 80 |
| Brazil | 0.49 | 81 |
| Burkina Faso | 0.49 | 82 |
| Serbia | 0.49 | 83 |
| Vietnam | 0.49 | 84 |

* Scores are rounded to two decimal places.



| Country/Jurisdiction | Overall Score* | Global Rank | Country/Jurisdiction | Overall Score* | Global Rank | Country/Jurisdiction | Overall Score* | Global Rank |
|----------------------|----------------|-------------|----------------------|----------------|-------------|----------------------|----------------|-------------|
| Belize | 0.49 | 85 | Kenya | 0.45 | 104 | Ethiopia | 0.39 | 123 |
| The Gambia | 0.49 | 86 | Sierra Leone | 0.45 | 105 | Zimbabwe | 0.39 | 124 |
| Albania | 0.49 | 87 | Lebanon | 0.45 | 106 | Sudan | 0.39 | 125 |
| Benin | 0.49 | 88 | Russian Federation | 0.45 | 107 | Gabon | 0.39 | 126 |
| Algeria | 0.49 | 89 | Côte d'Ivoire | 0.45 | 108 | Bangladesh | 0.39 | 127 |
| Peru | 0.49 | 90 | Niger | 0.44 | 109 | Uganda | 0.39 | 128 |
| Colombia | 0.48 | 91 | Guatemala | 0.44 | 110 | Pakistan | 0.39 | 129 |
| Dominican Republic | 0.48 | 92 | Madagascar | 0.44 | 111 | Bolivia | 0.38 | 130 |
| Ecuador | 0.48 | 93 | Liberia | 0.43 | 112 | Mauritania | 0.37 | 131 |
| Morocco | 0.48 | 94 | Angola | 0.43 | 113 | Myanmar | 0.36 | 132 |
| China | 0.47 | 95 | Mali | 0.42 | 114 | Nicaragua | 0.36 | 133 |
| Paraguay | 0.47 | 96 | Mexico | 0.42 | 115 | Cameroon | 0.36 | 134 |
| Philippines | 0.47 | 97 | Turkey | 0.42 | 116 | Egypt, Arab Rep. | 0.35 | 135 |
| Tanzania | 0.46 | 98 | Guinea | 0.41 | 117 | Haiti | 0.35 | 136 |
| Belarus | 0.46 | 99 | Nigeria | 0.41 | 118 | Congo, Dem. Rep. | 0.34 | 137 |
| Kyrgyz Republic | 0.46 | 100 | Iran, Islamic Rep. | 0.41 | 119 | Afghanistan | 0.33 | 138 |
| Togo | 0.46 | 101 | Congo, Rep. | 0.41 | 120 | Cambodia | 0.31 | 139 |
| El Salvador | 0.46 | 102 | Honduras | 0.41 | 121 | Venezuela, RB | 0.26 | 140 |
| Zambia | 0.45 | 103 | Mozambique | 0.40 | 122 | | | |

* Scores are rounded to two decimal places.

Fuente: WJP 2022

2.3.3. Justicia Civil

El WJP evalúa la Justicia Civil de los distintos países, considerando si las personas pueden resolver sus conflictos de forma pacífica y efectiva a través del sistema de justicia civil. Mide si los sistemas de justicia civil son accesibles, asequibles, y si están libres de corrupción, discriminación, e influencias indebidas por parte de los funcionarios

públicos. Examina si los procedimientos judiciales se llevan a cabo sin retrasos que no son razonables, y si las decisiones se aplican de manera efectiva. Finalmente, mide la accesibilidad, imparcialidad, y efectividad de los mecanismos alternativos de solución de disputas.

Los Indicadores del Índice de Estado de Derecho del WJP en materia de Justicia Civil son los siguientes:



FACTOR SEVEN:

Civil Justice

7.1 People can access and afford civil justice

Measures the accessibility and affordability of civil courts, including whether people are aware of available remedies; can access and afford legal advice and representation; and can access the court system without incurring unreasonable fees, encountering unreasonable procedural hurdles, or experiencing physical or linguistic barriers.

7.2 Civil justice is free of discrimination

Measures whether the civil justice system discriminates in practice based on socio-economic status, gender, ethnicity, religion, national origin, sexual orientation, or gender identity.

7.3 Civil justice is free of corruption

Measures whether the civil justice system is free of bribery and improper influence by private interests.

7.4 Civil justice is free of improper government influence

Measures whether the civil justice system is free of improper government or political influence.

7.5 Civil justice is not subject to unreasonable delay

Measures whether civil justice proceedings are conducted and judgments are produced in a timely manner without unreasonable delay.

7.6 Civil justice is effectively enforced

Measures the effectiveness and timeliness of the enforcement of civil justice decisions and judgments in practice.

7.7 Alternative dispute resolution mechanisms are accessible, impartial, and effective

Measures whether alternative dispute resolution mechanisms (ADRs) are affordable, efficient, enforceable, and free of corruption.

Fuente: WJP 2022

El siguiente es el ranking general mundial en materia de Justicia Civil.

Ranking Justicia Civil

| Country/ Jurisdiction | Factor Score* | Factor Rank | | | | | | | | | |
|--------------------------------|------------------|----------------|---------------------|------|----|------------------------|------|-----|--------------------|------|-----|
| Denmark | 0.87 | 1 | Barbados | 0.63 | 35 | Guyana | 0.52 | 71 | Sierra Leone | 0.44 | 107 |
| Norway | 0.84 | 2 | United States | 0.63 | 36 | Morocco | 0.51 | 72 | Dominican Republic | 0.44 | 108 |
| Netherlands | 0.84 | 3 | Mauritius | 0.63 | 37 | China | 0.51 | 73 | Sri Lanka | 0.43 | 109 |
| Germany | 0.83 | 4 | Cyprus | 0.63 | 38 | Russian Federation | 0.51 | 74 | Benin | 0.43 | 110 |
| Sweden | 0.83 | 5 | Namibia | 0.62 | 39 | Uzbekistan | 0.50 | 75 | India | 0.43 | 111 |
| Estonia | 0.81 | 6 | Chile | 0.62 | 40 | Côte d'Ivoire | 0.50 | 76 | Madagascar | 0.43 | 112 |
| Finland | 0.81 | 7 | Malaysia | 0.62 | 41 | Moldova | 0.50 | 77 | Mozambique | 0.43 | 113 |
| Singapore | 0.79 | 8 | Grenada | 0.62 | 42 | Brazil | 0.50 | 78 | Turkey | 0.43 | 114 |
| Lithuania | 0.79 | 9 | Kazakhstan | 0.61 | 43 | The Gambia | 0.50 | 79 | Ethiopia | 0.42 | 115 |
| New Zealand | 0.78 | 10 | Costa Rica | 0.61 | 44 | El Salvador | 0.50 | 80 | Paraguay | 0.42 | 116 |
| Japan | 0.78 | 11 | Poland | 0.61 | 45 | Suriname | 0.50 | 81 | Uganda | 0.42 | 117 |
| Luxembourg | 0.77 | 12 | Jordan | 0.60 | 46 | Serbia | 0.49 | 82 | Mali | 0.41 | 118 |
| Korea, Rep. | 0.75 | 13 | Malta | 0.60 | 47 | Tunisia | 0.49 | 83 | Lebanon | 0.41 | 119 |
| Belgium | 0.75 | 14 | South Africa | 0.60 | 48 | Kosovo | 0.48 | 84 | Peru | 0.41 | 120 |
| Australia | 0.74 | 15 | Greece | 0.60 | 49 | Thailand | 0.48 | 85 | Honduras | 0.40 | 121 |
| Austria | 0.74 | 16 | Botswana | 0.60 | 50 | Togo | 0.48 | 86 | Cameroon | 0.40 | 122 |
| Ireland | 0.73 | 17 | The Bahamas | 0.58 | 51 | Ecuador | 0.48 | 87 | Mauritania | 0.40 | 123 |
| Uruguay | 0.72 | 18 | Ghana | 0.58 | 52 | Colombia | 0.48 | 88 | Liberia | 0.40 | 124 |
| Hong Kong SAR, China | 0.72 | 19 | Italy | 0.58 | 53 | Tanzania | 0.48 | 89 | Pakistan | 0.40 | 125 |
| United Kingdom | 0.70 | 20 | Trinidad and Tobago | 0.57 | 54 | Panama | 0.47 | 90 | Guinea | 0.39 | 126 |
| France | 0.70 | 21 | Croatia | 0.56 | 55 | Kenya | 0.47 | 91 | Egypt, Arab Rep. | 0.38 | 127 |
| Canada | 0.69 | 22 | Senegal | 0.56 | 56 | Bosnia and Herzegovina | 0.47 | 92 | Haiti | 0.38 | 128 |
| Czech Republic | 0.69 | 23 | Dominica | 0.56 | 57 | Indonesia | 0.47 | 93 | Gabon | 0.37 | 129 |
| St. Kitts and Nevis | 0.69 | 24 | Malawi | 0.56 | 58 | Vietnam | 0.47 | 94 | Bangladesh | 0.37 | 130 |
| Antigua and Barbuda | 0.68 | 25 | Belarus | 0.56 | 59 | Kyrgyz Republic | 0.47 | 95 | Mexico | 0.37 | 131 |
| Latvia | 0.68 | 26 | Algeria | 0.55 | 60 | Zambia | 0.46 | 96 | Sudan | 0.37 | 132 |
| Rwanda | 0.67 | 27 | Argentina | 0.55 | 61 | Nigeria | 0.46 | 97 | Congo, Dem. Rep. | 0.36 | 133 |
| St. Lucia | 0.67 | 28 | Jamaica | 0.54 | 62 | Albania | 0.46 | 98 | Nicaragua | 0.35 | 134 |
| Portugal | 0.66 | 29 | Slovak Republic | 0.54 | 63 | Zimbabwe | 0.46 | 99 | Guatemala | 0.34 | 135 |
| Spain | 0.66 | 30 | Iran, Islamic Rep. | 0.54 | 64 | Nepal | 0.46 | 100 | Afghanistan | 0.34 | 136 |
| United Arab Emirates | 0.65 | 31 | Mongolia | 0.54 | 65 | Niger | 0.45 | 101 | Myanmar | 0.34 | 137 |
| Romania | 0.65 | 32 | Bulgaria | 0.54 | 66 | Hungary | 0.45 | 102 | Bolivia | 0.31 | 138 |
| Slovenia | 0.65 | 33 | Ukraine | 0.54 | 67 | Burkina Faso | 0.45 | 103 | Venezuela, RB | 0.27 | 139 |
| St. Vincent and the Grenadines | 0.63 | 34 | Georgia | 0.53 | 68 | Philippines | 0.45 | 104 | Cambodia | 0.25 | 140 |
| | | | North Macedonia | 0.52 | 69 | Angola | 0.44 | 105 | | | |
| | | | Belize | 0.52 | 70 | Congo, Rep. | 0.44 | 106 | | | |

Fuente: WJP 2022

2.3.4. Justicia Penal

A continuación, se describen los ocho factores que se consideran para evaluar la justicia penal, entre los cuales se destacan para asignar mayor puntaje a un país, la imparcialidad, la independencia judicial, estar libre de la influencia impropia del gobierno y la inexistencia de corrupción, entre otros.



FACTOR EIGHT:

Criminal Justice

8.1 Criminal investigative system is effective

Measures whether perpetrators of crimes are effectively apprehended and charged. It also measures whether police, investigators, and prosecutors have adequate resources, are free of corruption, and perform their duties competently.

8.2 Criminal adjudication system is timely and effective

Measures whether perpetrators of crimes are effectively prosecuted and punished. It also measures whether criminal judges and other judicial officers are competent and produce speedy decisions.

8.3 Correctional system is effective in reducing criminal behavior

Measures whether correctional institutions are secure, respect prisoners' rights, and are effective in preventing recidivism.

8.4 Criminal justice is impartial

Measures whether the police and criminal judges are impartial and whether they discriminate in practice based on socio-economic status, gender, ethnicity, religion, national origin, sexual orientation, or gender identity.

8.5 Criminal justice is free of corruption

Measures whether the police, prosecutors, and judges are free of bribery and improper influence from criminal organizations.

8.6 Criminal justice is free of improper government influence

Measures whether the criminal justice system is independent from government or political influence.

8.7 Due process of the law and rights of the accused

Measures whether the basic rights of criminal suspects are respected, including the presumption of innocence and the freedom from arbitrary arrest and unreasonable pre-trial detention. It also measures whether criminal suspects can access and challenge evidence used against them, whether they are subject to abusive treatment, and whether they are provided with adequate legal assistance. In addition, it measures whether the basic rights of prisoners are respected once they have been convicted of a crime.

Fuente: WJP 2022

El ranking de países en justicia penal es el siguiente:

| Country/ Jurisdiction | Factor Score* | Factor Rank | | | | | | | | | |
|--------------------------------|------------------|----------------|------------------------|------|----|--------------------|------|-----|---------------------|------|-----|
| Norway | 0.84 | 1 | Costa Rica | 0.58 | 35 | Nepal | 0.45 | 71 | Egypt, Arab Rep. | 0.34 | 108 |
| Finland | 0.83 | 2 | St. Kitts and Nevis | 0.58 | 36 | Bulgaria | 0.44 | 72 | Congo, Rep. | 0.34 | 109 |
| Denmark | 0.83 | 3 | Poland | 0.58 | 37 | Thailand | 0.42 | 73 | Lebanon | 0.33 | 110 |
| Sweden | 0.80 | 4 | Portugal | 0.57 | 38 | Sri Lanka | 0.42 | 74 | Madagascar | 0.33 | 111 |
| Austria | 0.78 | 5 | Uruguay | 0.56 | 39 | Benin | 0.42 | 75 | Brazil | 0.33 | 112 |
| Germany | 0.78 | 6 | Dominica | 0.56 | 40 | Belarus | 0.42 | 76 | Liberia | 0.33 | 113 |
| Singapore | 0.77 | 7 | Malaysia | 0.55 | 41 | Argentina | 0.41 | 77 | Kyrgyz Republic | 0.33 | 114 |
| Japan | 0.76 | 8 | Namibia | 0.55 | 42 | Zambia | 0.40 | 78 | Peru | 0.32 | 115 |
| Netherlands | 0.75 | 9 | Rwanda | 0.55 | 43 | Guyana | 0.40 | 79 | Uganda | 0.32 | 116 |
| Estonia | 0.74 | 10 | Slovenia | 0.55 | 44 | Tunisia | 0.40 | 80 | Philippines | 0.32 | 117 |
| New Zealand | 0.74 | 11 | Jordan | 0.55 | 45 | Albania | 0.40 | 81 | Mozambique | 0.32 | 118 |
| Canada | 0.74 | 12 | Chile | 0.55 | 46 | The Gambia | 0.40 | 82 | Colombia | 0.32 | 119 |
| Luxembourg | 0.73 | 13 | Mauritius | 0.54 | 47 | Algeria | 0.40 | 83 | Bangladesh | 0.31 | 120 |
| Australia | 0.73 | 14 | St. Lucia | 0.54 | 48 | Serbia | 0.39 | 84 | Trinidad and Tobago | 0.31 | 121 |
| Ireland | 0.72 | 15 | Romania | 0.53 | 49 | Moldova | 0.39 | 85 | Gabon | 0.30 | 122 |
| Belgium | 0.71 | 16 | Suriname | 0.53 | 50 | Kenya | 0.39 | 86 | Russian Federation | 0.30 | 123 |
| Korea, Rep. | 0.70 | 17 | Antigua and Barbuda | 0.52 | 51 | Belize | 0.39 | 87 | Guinea | 0.29 | 124 |
| Cyprus | 0.70 | 18 | Greece | 0.52 | 52 | Indonesia | 0.39 | 88 | Mauritania | 0.29 | 125 |
| United Kingdom | 0.70 | 19 | Grenada | 0.52 | 53 | India | 0.39 | 89 | Mali | 0.29 | 126 |
| Czech Republic | 0.69 | 20 | Georgia | 0.51 | 54 | Nigeria | 0.38 | 90 | Guatemala | 0.28 | 127 |
| Lithuania | 0.69 | 21 | Croatia | 0.51 | 55 | Tanzania | 0.37 | 91 | Mexico | 0.28 | 128 |
| Hong Kong SAR, China | 0.69 | 22 | South Africa | 0.50 | 56 | Togo | 0.37 | 92 | Congo, Dem. Rep. | 0.27 | 129 |
| Spain | 0.68 | 23 | Jamaica | 0.50 | 57 | Ukraine | 0.37 | 93 | Paraguay | 0.27 | 130 |
| Latvia | 0.68 | 24 | Mongolia | 0.48 | 58 | Zimbabwe | 0.36 | 94 | El Salvador | 0.27 | 131 |
| United Arab Emirates | 0.68 | 25 | Burkina Faso | 0.48 | 59 | Dominican Republic | 0.36 | 95 | Afghanistan | 0.26 | 132 |
| Italy | 0.64 | 26 | Senegal | 0.48 | 60 | Morocco | 0.36 | 96 | Cameroon | 0.26 | 133 |
| Malta | 0.63 | 27 | Bosnia and Herzegovina | 0.48 | 61 | Pakistan | 0.36 | 97 | Honduras | 0.26 | 134 |
| France | 0.63 | 28 | Kazakhstan | 0.47 | 62 | Sierra Leone | 0.36 | 98 | Cambodia | 0.25 | 135 |
| St. Vincent and the Grenadines | 0.62 | 29 | Kosovo | 0.46 | 63 | Niger | 0.36 | 99 | Haiti | 0.25 | 136 |
| United States | 0.61 | 30 | Vietnam | 0.46 | 64 | Côte d'Ivoire | 0.36 | 100 | Myanmar | 0.25 | 137 |
| The Bahamas | 0.60 | 31 | Uzbekistan | 0.46 | 65 | Sudan | 0.35 | 101 | Nicaragua | 0.25 | 138 |
| Botswana | 0.59 | 32 | Malawi | 0.45 | 66 | Ethiopia | 0.35 | 102 | Bolivia | 0.21 | 139 |
| Barbados | 0.59 | 33 | Hungary | 0.45 | 67 | Ecuador | 0.35 | 103 | Venezuela, RB | 0.12 | 140 |
| Slovak Republic | 0.58 | 34 | North Macedonia | 0.45 | 68 | Iran, Islamic Rep. | 0.35 | 104 | | | |
| | | | China | 0.45 | 69 | Angola | 0.35 | 105 | | | |
| | | | Ghana | 0.45 | 70 | Turkey | 0.34 | 106 | | | |
| | | | | | | Panama | 0.34 | 107 | | | |

Fuente: WJP 2022

2.3.5. Reportes nacionales sobre el Estado de Derecho en países de América Latina y el Caribe (2023)

Complementando esta información, 26 reportes nacionales sobre el Estado de Derecho en países de América Latina y el Caribe publicados en mayo 2023 por el World Justice Project (WJP) captan las tendencias autoritarias y la desconfianza generalizada¹¹. En 18 de los 23 países de América Latina y el Caribe, **la mayoría de las personas considera que los altos cargos del poder ejecutivo están trabajando para debilitar, influir o desobedecer al poder judicial**. Al menos dos tercios de las personas en Ecuador, Argentina y Brasil sostienen cada una de estas creencias. En sólo cinco países (Barbados,

¹¹ Disponibles en: https://worldjusticeproject.org/news/encuestas-estado-de-derecho-america-latina-caribe?overridden_route_name=entity.node.canonical&base_route_name=entity.node.canonical&page_manager_page=node&page_manager_page_variant=node-panels_variant-7&page_manager_page_variant_weight=-8 (consultado: 6/7/2023).

Haití, Honduras, Dominica y Panamá), la mayoría de la gente no está de acuerdo con todas estas percepciones.

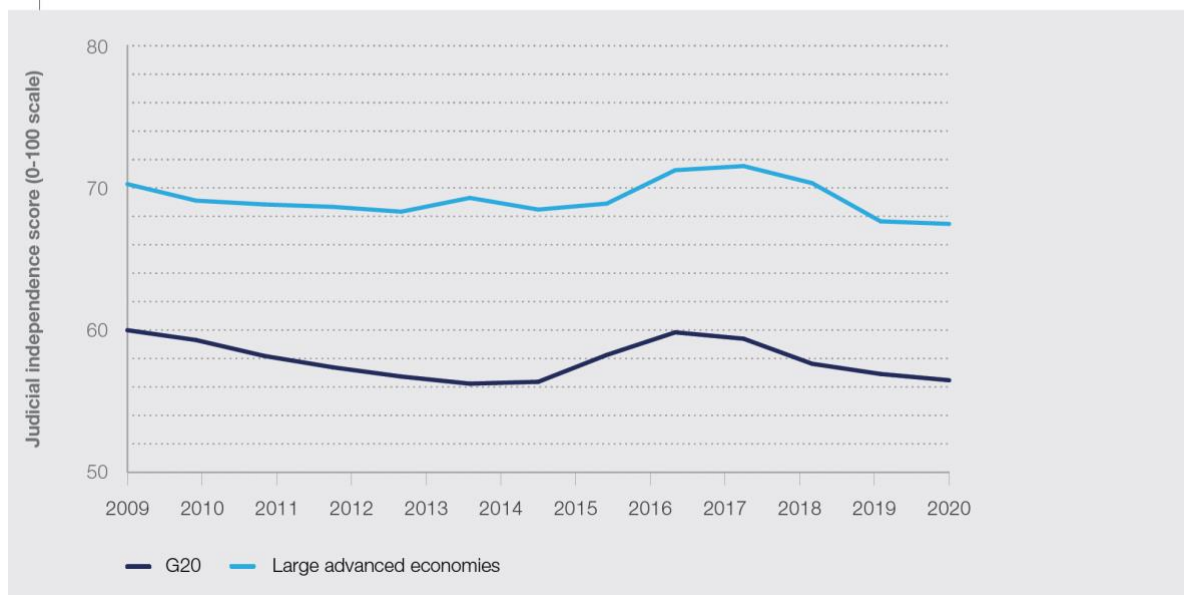
2.4. ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL (*WORLD ECONOMIC FORUM*)

En el *Global Competitiveness Report 2020*¹² del *World Economic Forum* se mide el grado de independencia del sistema judicial de la influencia del gobierno, las personas y las empresas. El ranking se elabora sobre la base de la respuesta a la pregunta: “En su país, cuán independiente es el sistema judicial de la influencias del gobierno, las personas y las empresas”, donde 0 significa “no es nada independiente” y 100 “es totalmente independiente”.

Se señala que la percepción de la independencia judicial disminuyó alrededor de un 4,6 % en las economías del G20 desde la crisis financiera mundial.

En siguiente gráfico se muestran las tendencias de percepción de independencia judicial en países del G20 y las grandes economías avanzadas¹³ durante los años 2009 y 2020.

Trends in judicial independence in G20 economies and in large advanced economies, 2009–2020



¹² World Economic Forum, *Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery*, disponible en <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/> (consultado el 10/2/2023).

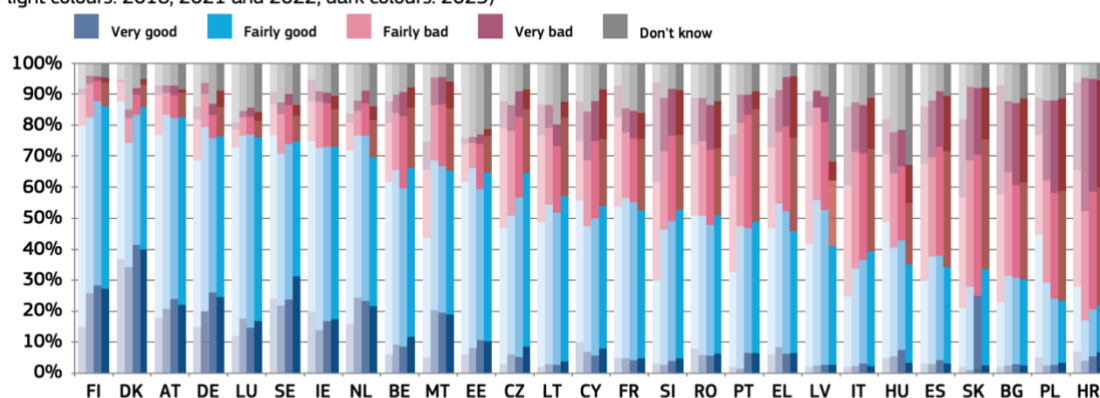
¹³ “Large advanced economies” (economías muy avanzadas) incluye: Australia, Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, República de Corea, y Estados Unidos. “The G20 economies” (economías del G20) incluidas en el set de información son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, República de Corea, México, Federación Rusa, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

2.5. PERCEPCIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA (COMISIÓN EUROPEA)

Según consta en el Cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea 2023 de la Comisión Europea¹⁴, esta es la situación en los países de la Unión Europea sobre la percepción de la independencia entre el público en general:

Percepción de la independencia de los tribunales y los jueces entre el público general*
(fuente: Eurobarómetro — colores claros: 2016, 2021 y 2022, colores oscuros: 2023).

Figure 49 How the general public perceives the independence of courts and judges (*) (source: Eurobarometer (98) - light colours: 2016, 2021 and 2022, dark colours: 2023)



(*) Member States are ordered first by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good or fairly good (total good); if some Member States have the same percentage of total good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is fairly bad or very bad (total bad); if some Member States have the same percentage of total good and total bad, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good; if some Member States have the same percentage of total good and of very good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very bad.

* Los Estados miembros están ordenados en primer lugar por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es muy buena o bastante buena (total de buena); si algunos Estados miembros tienen el mismo porcentaje del total de buena, están ordenados por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es bastante mala o muy mala (total de mala); si algunos Estados miembros tienen el mismo porcentaje del total de buena y mala, están ordenados por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es muy buena; si algunos Estados miembros tienen el mismo porcentaje del total de buena, mala y muy buena, se ordenan por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es muy mala.

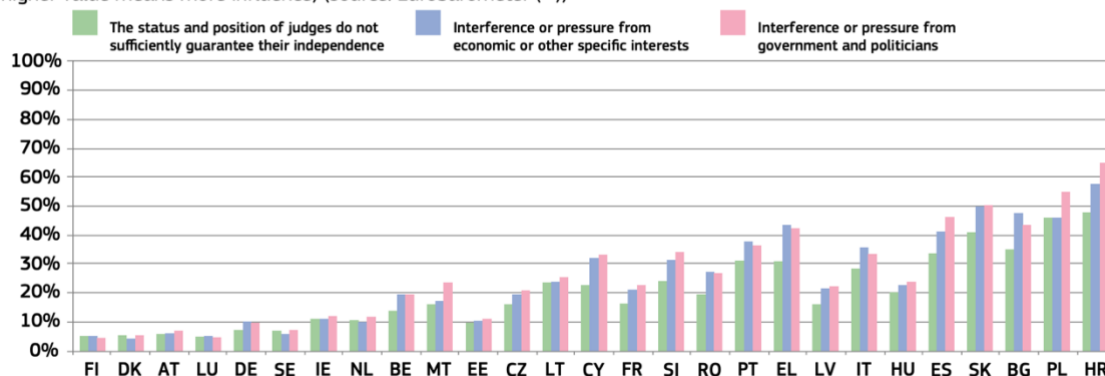
¹⁴ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023). Las siglas que identifican los países incluidos en los estudios son los siguientes:

| Country codes | |
|---------------|-------------|
| BE | Belgium |
| BG | Bulgaria |
| CZ | Czechia |
| DK | Denmark |
| DE | Germany |
| EE | Estonia |
| IE | Ireland |
| EL | Greece |
| ES | Spain |
| FR | France |
| HR | Croatia |
| IT | Italy |
| CY | Cyprus |
| LV | Latvia |
| LT | Lithuania |
| LU | Luxembourg |
| HU | Hungary |
| MT | Malta |
| NL | Netherlands |
| AT | Austria |
| PL | Poland |
| PT | Portugal |
| RO | Romania |
| SI | Slovenia |
| SK | Slovakia |
| FI | Finland |
| SE | Sweden |

En el siguiente cuadro¹⁵ se establecen las principales razones que llevan a percibir en los países de la Unión Europea, la falta de independencia judicial a juicio del público en general¹⁶, considerándose tres criterios: a) el status y posición de los jueces no garantiza suficientemente su independencia; b) interferencia o presión de intereses económicos u otros intereses específicos; y c) interferencia o presión de los gobiernos y de los políticos.

Principales razones que llevan a percibir en los países de la Unión Europea, la falta de independencia judicial, a juicio del público en general.

Figure 50 Main reasons among the general public for the perceived lack of independence (share of all respondents - higher value means more influence) (source: Eurobarometer ⁽⁹⁹⁾)



Según también consta en el Cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea 2023 de la Comisión Europea¹⁷, esta es la situación en los países de la Unión Europea

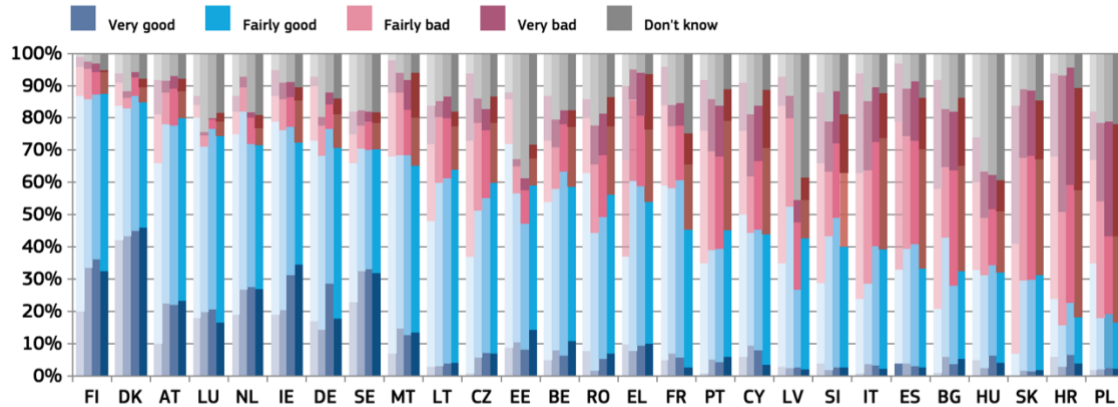
¹⁵ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023).

¹⁶ A modo de ejemplo, si consideramos la situación en España, señalan Picó y Andino que, si bien la independencia judicial es uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, el informe sobre el estado de la Justicia en la Unión Europea (UE) (titulado: "2023 EU Justice Scoreboard"), destaca como "un 56 % de los españoles considera que la independencia de sus tribunales y magistrados es muy mala o bastante mala". En dicho informe se indica entre los motivos que citan los españoles para no fiarse de la independencia de la judicatura, el más común es la percepción de una "interferencia o presión" por parte de los gobiernos y la clase política (46,2 %), mientras que un 41,2 % cita presiones de "intereses económicos o de otro tipo" como el motivo de sus dudas. Además, un 33,8 % alude, por su parte, a que el "estatus y posición" de los magistrados no garantiza suficientemente su independencia. Entre las empresas, un 53 % comparte una percepción "muy mala o bastante mala" de la independencia judicial en España, que atribuyen en mayor medida a presiones políticas (45 %) que económicas (38 %) o al estatus de los jueces (37 %). Fuente de información: https://commission.europa.eu/document/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en; <https://www.lavanguardia.com/vida/20230608/9027615/56-espanoles-mala-imagen-independencia-judicial-espana.amp.html>. Ver también: Estudio "Democracia, Estado de Derecho e Independencia Judicial: un análisis en perspectiva europea" (2022) en <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/2498/2986>; Informe sobre el estado de la Justicia en la Unión Europea (UE) (titulado: "2023 EU Justice Scoreboard") de 8 de junio de 2023 de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/document/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en; Estudio del CGPJ: "Encuesta de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial sobre la independencia de los jueces 2022" <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Red-Europea-de-Consejos-de-Justicia/Informes-RECJ/Informe--Resultado-de-la-Encuesta-ENCI-sobre-la-independencia-de-los-jueces-2022> (PICÓ, J. y ANDINO, J., *Relato nacional España*).

¹⁷ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023).

sobre la percepción de las empresas sobre la independencia de los tribunales y de los jueces:

Figure 51 How companies perceive the independence of courts and judges (*) (source: Eurobarometer ⁽¹⁰⁰⁾ - light colours: 2016, 2021 and 2022, dark colours: 2023)



(*) Member States are ordered first by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good or fairly good (total good); if some Member States have the same percentage of total good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is fairly bad or very bad (total bad); if some Member States have the same percentage of total good and total bad, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good; if some Member States have the same percentage of total good, total bad and of very good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very bad.

* Los Estados miembros están ordenados en primer lugar por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es muy buena o bastante buena (total de buena); si algunos Estados miembros tienen el mismo porcentaje del total de buena, están ordenados por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es bastante mala o muy mala (total de mala); si algunos Estados miembros tienen el mismo porcentaje del total de buena y mala, están ordenados por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es muy buena; si algunos Estados miembros tienen el mismo porcentaje del total de buena, mala y muy buena, se ordenan por el porcentaje de encuestados que afirman que la independencia de los tribunales y de los jueces es muy mala.

En el siguiente cuadro¹⁸ se establecen las principales razones que llevan a percibir en los países de la Unión Europea, la falta de independencia judicial a juicio de las empresas, considerándose tres criterios: a) el status y posición de los jueces no garantiza suficientemente su independencia; b) interferencia o presión de intereses económicos u otros intereses específicos; y c) interferencia o presión de los gobiernos y de los políticos.

¹⁸ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 14/2/2023).

Figure 52 Main reasons among companies for the perceived lack of independence (rate of all respondents - higher value means more influence) (source: Eurobarometer ⁽¹⁰¹⁾)

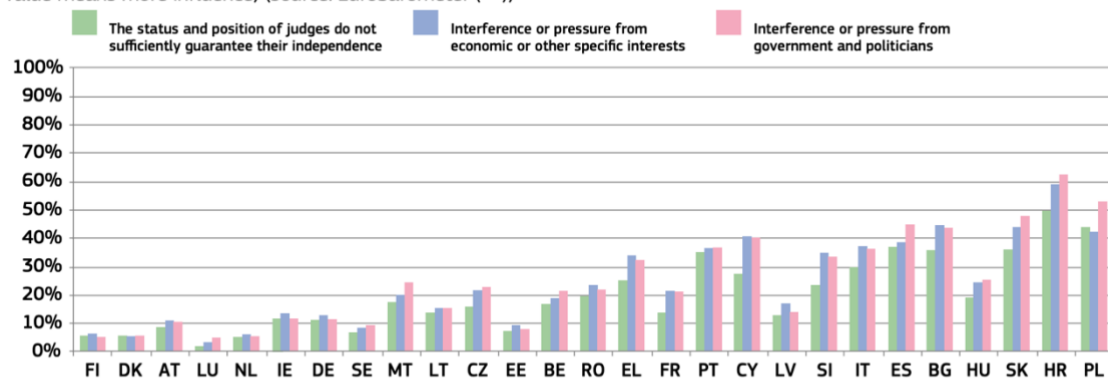
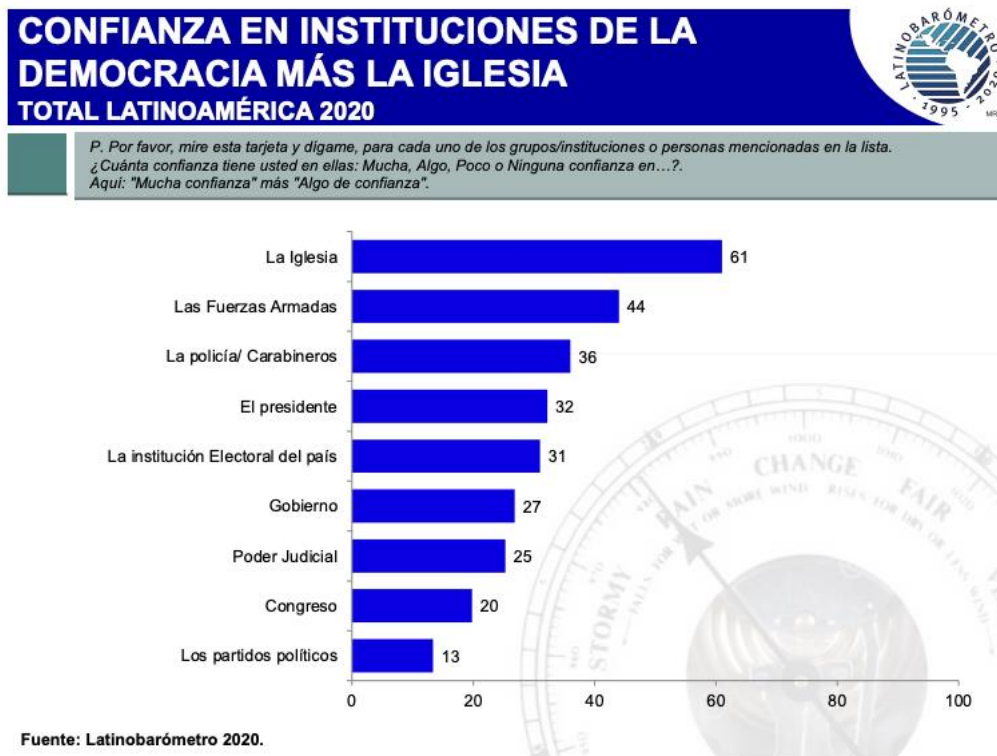


Figure 53 shows, for the second time, the indicator on how companies perceive the effectiveness of investment protection by the law and courts as regards, in their view, unjustified decisions or inaction by the State.

2.6. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL EN LATINOAMÉRICA (LATINOBARÓMETRO)

Latinobarómetro mide entre otras cuestiones, la confianza de las personas en distintas instituciones, entre las cuales se incluye el Poder Judicial.

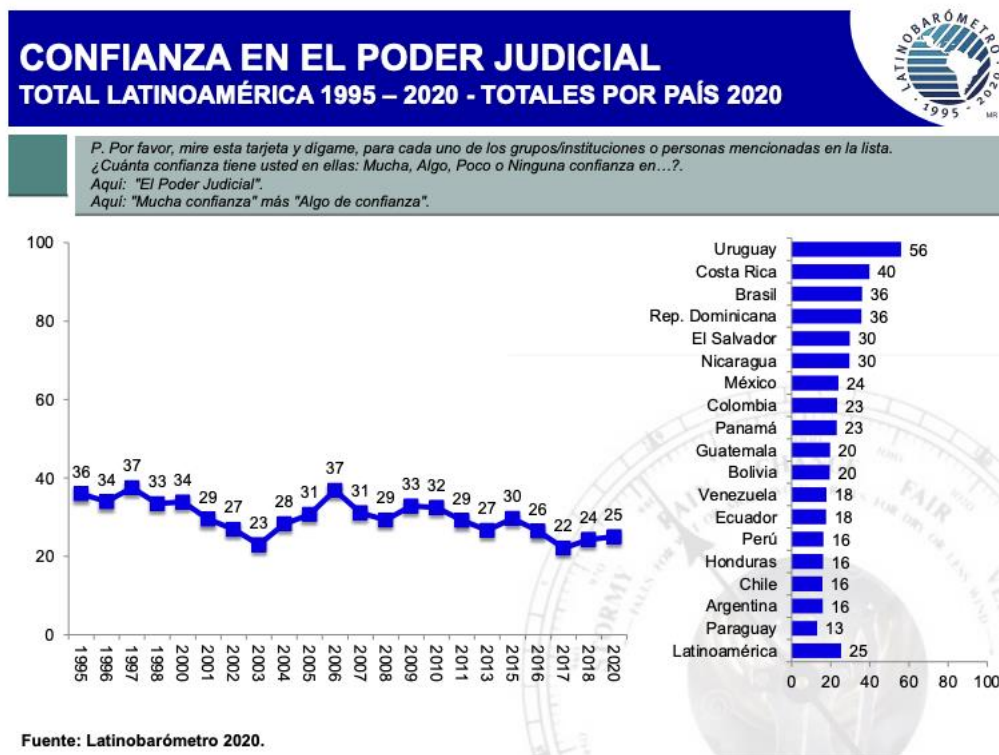
Este es el resultado total en América Latina comparando el Poder Judicial con otras instituciones en el último estudio publicado (2020)¹⁹:



¹⁹ Latinobarómetro 2020, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> (consultado el 10/2/2023).

Obsérvese que la Iglesia, las Fuerzas Armadas, la Policía, las instituciones electorales y el Poder Ejecutivo, están mejor posicionadas que el Poder Judicial con relación a la confianza que las personas tienen en ellas.

En el siguiente cuadro puede analizarse la evolución de la confianza en el Poder Judicial a través de los años y cuál es el posicionamiento de los distintos países latinoamericanos²⁰.



En el informe de Latinobarómetro 2020²¹, se señala que América Latina muestra escepticismo respecto del Poder Judicial, como se observa en estas cifras. El Poder Judicial desde 1995 no alcanza nunca cuarenta puntos porcentuales de confianza y fluctúa entre un máximo del 37% en 2006 y un mínimo del 23% en 2003. En 2020 alcanza un 25%.

La debilidad de la justicia en la región es uno de los puntos más frágiles de sus democracias. La confianza por país muestra a Uruguay²² con un 56% y Costa Rica con un

²⁰ Latinobarómetro 2020, cit.

²¹ Latinobarómetro 2020, cit.

²² Destaca Valentín, respecto del caso uruguayo que es el que tiene una de las mejores performances, que en la encuesta nacional realizada por la consultora Cifra en 2014 se señala que "los uruguayos creen que los jueces responden a presiones: el 44% opina así, el 30% considera que actúan con independencia y un 12% adicional señala que algunos responden a presiones y otros actúan con independencia" (ver la ficha en el link: https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CAIQw7AJahcKEwio2a2YsMH_AhUAAAAAHQAAAAAQAg&url=https%3A%2F%2Fwww.poderjudicial.gub.uy%2FInstitucional%2Fdownload%2F1821%2F701%2F19.html&psig=AOvVaw2wox4dmbTzhtT14A1p6P5J&ust=1686784377536191) A pesar de esa percepción interna, ese mismo año se conoció el Reporte Global de Competitividad 2013-2014 realizado por el Foro Económico Mundial según el cual Uruguay era el país mejor ubicado de la región en el ranking de independencia judicial y ocupaba el 25º lugar entre las 148 naciones encuestadas. Ver: <https://www.poderjudicial.gub.uy/institucional/item/599-uruguay-lidera-ranking-de->

40%. Esto significa que solo un país supera los 40 puntos porcentuales de confianza en el Poder Judicial. Paralelamente, hay siete países con menos de veinte puntos porcentuales de confianza en esta institución, entre ellos Argentina y Chile, que en otros ámbitos tienen buenos indicadores.

2.7. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL) Y EUROBARÓMETRO 2023 (CITIZENS' ATTITUDES TOWARDS CORRUPTION IN THE EU IN 2023).

Transparencia Internacional²³ mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en casi todos los países del mundo. Si bien estos cuadros no refieren aisladamente a la justicia, suelen presentar coincidencia con otras mediciones (como el WJP), en cuanto a que los países con menor percepción de corrupción, suelen ser los que tienen sistemas de justicia mejor posicionados y con mayor independencia judicial. Asimismo, se considera que la promoción y defensa de la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial son herramientas esenciales para el combate a la corrupción.

En el siguiente cuadro se muestra el panorama mundial.

[independencia-judicial-en-latinoamerica.html](#) Esa ha sido la situación relevada en los reportes internacionales en forma estable a lo largo de los años. Así en el reporte 2022 del World Justice Project, con relación a la pregunta sobre si los jueces están libres de la influencia indebida del gobierno en el caso de la justicia civil Uruguay se ubica a nivel regional en el puesto 2 de 32 países y a nivel mundial en el puesto 18 de 140 países (v.: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Uruguay/Civil%20Justice/>); y en el caso de la justicia penal se ubica a nivel regional en el puesto 3 de 32 y a nivel global en el puesto 26 de 140 (ver: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Uruguay/Criminal%20Justice/>). (VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*).

²³ Disponible en <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (consultado: 13/02/2023).

A majority of Europeans consider corruption to be widespread in their country



Fuente: Eurobarómetro: Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023

Del mismo modo, la mayoría de las empresas (65%) piensa que la corrupción está muy extendida, siendo el favoritismo en las instituciones públicas (48%) la práctica de corrupción más común.

Según el Eurobarómetro, el 54% afirma que no sabe dónde denunciar la corrupción si la experimentara u observara, y casi la mitad afirma que la dificultad para probar la corrupción es una razón importante para no denunciarla.

Asimismo, casi el 30% de la población considera que denunciar la corrupción es "inútil" porque los responsables no serían castigados.



Fuente: Eurobarómetro: Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023

2.8. CANTIDAD DE JUECES

Entre los elementos que suelen considerarse a la hora de abordar estudios sobre la Justicia, resulta de gran importancia la relación entre la cantidad de jueces existentes y la población total de un país. Más importante aún resulta la realización de dicha medición a nivel comparado, de manera que se pueda apreciar qué tendencias existen en las regiones y el mundo, y cómo se encuentra un país en concreto si se examina a la luz de la situación de otros.

Como se analizará más adelante, uno de los factores que se releva en varios países por afectar la independencia judicial es la falta de jueces y funcionarios judiciales suficientes (cuestión que se vincula con la falta de remuneraciones adecuadas y de los recursos necesarios para el cumplimiento de la función).

Si bien en los debates de las reformas judiciales suele manejarse el dato de que la cifra óptima de jueces es de 65 por cada 100.000 habitantes, esa cifra como estándar general puede ser discutida²⁵ e incluso no se ha podido encontrar un país con sistema de justicia independiente que cumpla con tal guarismo. En efecto, los países tienen sistemas judiciales y grados de litigiosidad muy distintos. Por ejemplo, algunos países pueden requerir más jueces debido a una mayor tasa de litigiosidad o a un sistema legal más complejo. Además, la disponibilidad de recursos financieros y humanos, la tecnología, la organización del trabajo y la eficiencia en la gestión del sistema judicial también pueden influir en el número de jueces necesarios.

Por ende, en general, la cantidad de jueces necesaria suele estar determinada por los requerimientos de cada país y se debe establecer mediante estudios y análisis detallados de la carga de trabajo de los tribunales y de la cantidad de casos presentados ante ellos. Es difícil establecer el número necesario de jueces por cada 100.000 habitantes sin conocer los detalles específicos de cada sistema judicial. No existe, por ende, un número ideal que sea aplicable universalmente. De todos modos, tener un parámetro sirve para contextualizar la situación de los países y realizar comparaciones.

Lo que nadie discute es la importancia de una asignación adecuada de recursos para el sistema judicial y la necesidad de gestionar razonablemente la carga de trabajo de los jueces para garantizar la calidad y eficiencia del sistema. Lo importante es que los sistemas judiciales cuenten con una cantidad suficiente de jueces para manejar la carga de trabajo de manera efectiva. A ello se suma la importancia de la capacitación y desarrollo profesional de los jueces, la mejora de la tecnología y la gestión de casos para optimizar la eficiencia del sistema judicial.

Debe señalarse además, que si bien el número de juezas y jueces es relevante para el funcionamiento de la justicia, no hay relación causal lineal entre esa cifra y la calidad del sistema judicial.

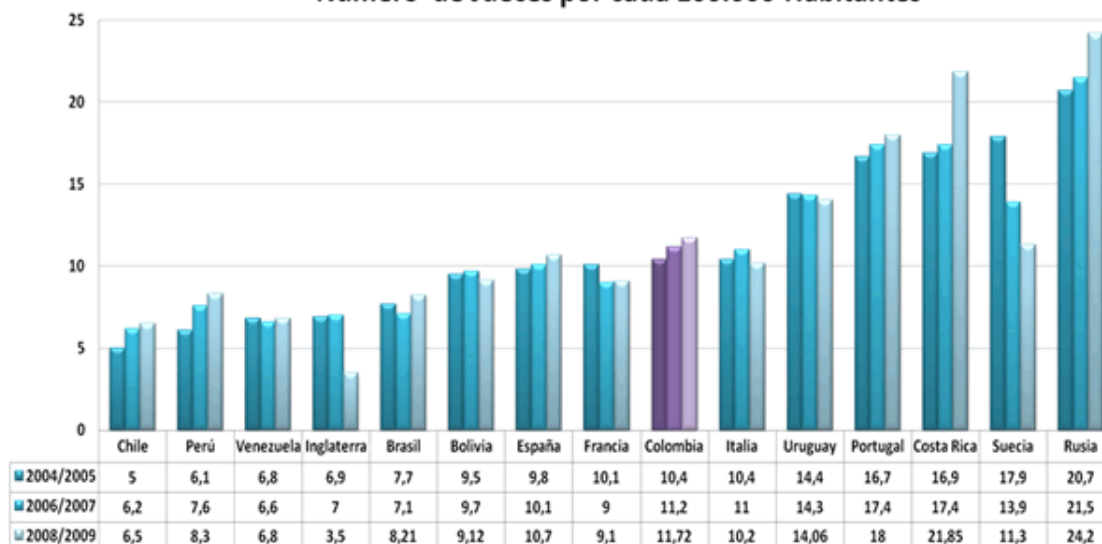
Señala Amenta²⁶ que el dato concreto sobre la cantidad de jueces siempre es polémico debido a las diferentes categorías de jueces profesionales existentes, por ejemplo, en la Unión Europea.

En el siguiente cuadro puede consultarse la situación de algunos países de referencia:

²⁵ UPRIMNY, R., *Una cifra mágica: 65 jueces por 100.000 habitantes*, Dejusticia, 2022, disponible en <https://www.dejusticia.org/column/una-cifra-magica-65-jueces-por-100-000-habitantes/> (consultado: 10/2/2023).

²⁶ En el caso de España, los Letrados de la Administración de Justicia que no son jueces, realizan tareas que en otros países realizan los jueces. Del mismo modo en estos informes no se suele distinguir entre tipos de jueces y así se incluyen en algunos países un gran número de los llamados jueces de paz que generalmente tienen competencias bastante reducidas o incluso ínfimas (ARMENTA, T., *Derivas de la Justicia – Tutela de los derechos y solución de controversias en tiempos de cambios*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 71).

Número de Jueces por cada 100.000 Habitantes



Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005, 2006-2007 y 2008-2009. Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, Sistemas Judiciales Europeos: Eficiencia y calidad de la justicia -Edición 2010.
Nota: Las cifras presentadas corresponden al último año reportado por los países para cada periodo referenciado.

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) ²⁷

Al observar los datos sobre el número de jueces por cada 100.000 habitantes en los estados de América y Europa, se encuentran tendencias disímiles, aún dentro de las mismas regiones. Incluso se puede apreciar que durante los últimos años se han registrado variaciones dentro de los mismos países²⁸.

Por su parte, según consta en el Cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea 2023 de la Comisión Europea²⁹, esta es la situación en los países de la Unión Europea sobre el número de jueces.

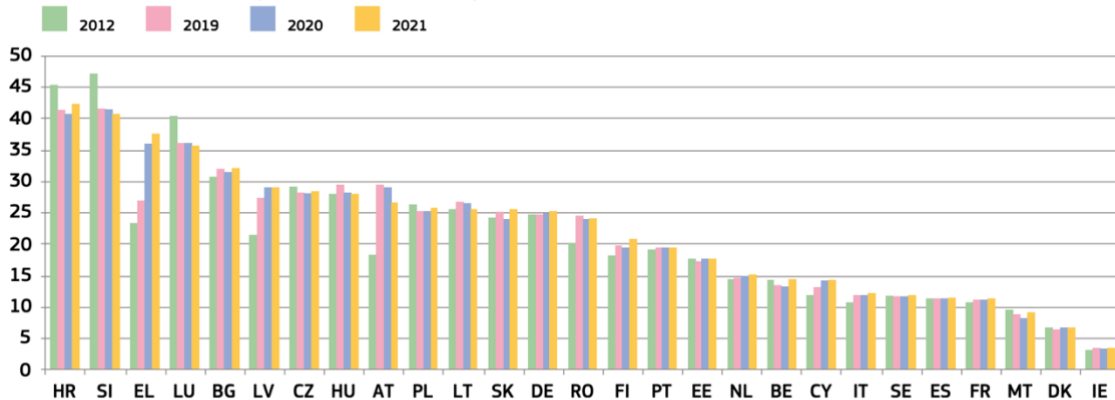
²⁷ Información disponible en Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ): <https://cej.org.co/sala-de-prensa/justiciometro/tasa-de-jueces-por-habitantes-en-colombia-y-el-mundo/> (consultado: 1/7/2020).

²⁸ Así, en los periodos que considera este gráfico, si bien Chile es el país cuya tendencia ha sido la más baja (registrando un índice entre 5 jueces por 100.000 habitantes en 2004 y 6,5 en 2008), Inglaterra es el país con el menor número de jueces, puesto que en 2008 llegó a descender a tan solo 3,5 por 100.000 habitantes (pese a que en las anteriores mediciones reportó una cifra de casi el doble). Otros países que se encuentran entre los registros más bajos son Venezuela (que ha reportado una tasa de 6,8 jueces por 100.000 habitantes), Perú (entre 6,1 y 8,3 jueces) y Brasil (con un mínimo de 7,1 y un máximo de 8,21 jueces). Del otro extremo, Rusia surge en los periodos que considera el gráfico como el país con el mayor índice de jueces, el cual llegó a ascender a 24,2 en el año 2008. En segundo lugar se encontraba Costa Rica, que alcanzó a reportar la existencia de 21,85 jueces por cada 100.000 habitantes. Le siguen países como Portugal (18 jueces en 2008), Uruguay (oscilando entre 14 y 14,4 jueces) y Suecia (este último con un gran descenso en los últimos años, puesto que pasó de 17,9 jueces en 2004 a 11,3 en 2008). Colombia se encuentra en una posición intermedia, registrando en ese período un índice de jueces por 100.000 habitantes de entre 10,4 en 2004 y 11,7 en 2008, el cual resulta similar al de países como España (10,7 jueces en 2008), Francia (9,1 jueces en 2008) e Italia (10,2 jueces en 2008).

²⁹ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023). Las siglas que identifican los países incluidos en los estudios son los siguientes:

Número de jueces* (por 100 000 habitantes) (fuente: estudio de la CEPEJ)

Figure 35 Number of judges, 2012, 2019 – 2021 (*) (per 100 000 inhabitants) (source: Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) study)



(*) This category consists of judges working full-time, in accordance with the CEPEJ methodology. It does not include the *Rechtspfleger*/court clerks that exist in some Member States. **AT**: data on administrative justice have been part of the data since 2016. **EL**: since 2016, data on the number of professional judges include all the ranks for criminal and civil justice as well as administrative judges. **IT**: Regional audit commissions, local tax commissions and military courts are not taken into consideration. Administrative justice has been taken into account since 2018.

* Esta categoría está compuesta por jueces que trabajan a tiempo completo, con arreglo a la metodología de la CEPEJ. No incluye los *Rechtspfleger*/secretarios judiciales que existen en algunos Estados miembros. **AT**: por primera vez, se introducen datos sobre la justicia administrativa para el ciclo 2016. **EL**: Desde 2016, los datos sobre el número de jueces profesionales incluyen todas las categorías de la justicia penal y civil, así como los jueces administrativos. **IT**: Las comisiones regionales de auditoría, las comisiones fiscales locales y los tribunales militares no se tienen en consideración. La Justicia Administrativa se tiene en cuenta desde 2018.

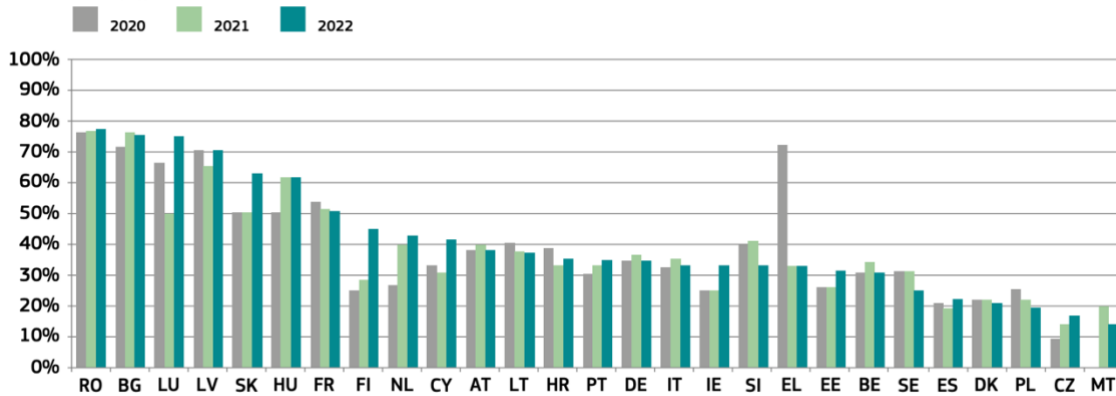
Como surge de este cuadro, ocupan las primeras posiciones en cantidad de jueces, Croacia, Eslovenia, Grecia, Luxemburgo, y Bélgica, mientras que las últimas posiciones la ocupan España, Francia, Malta, Dinamarca e Irlanda, con países como Alemania, Finlandia y Portugal en posiciones intermedias.

Resulta interesante también considerar desde las perspectivas de género que han impulsado las políticas públicas de los sistemas de justicia, cuál es la proporción de mujeres integrando las supremas cortes de la Unión Europea³⁰.

| Country codes | |
|---------------|-------------|
| BE | Belgium |
| BG | Bulgaria |
| CZ | Czechia |
| DK | Denmark |
| DE | Germany |
| EE | Estonia |
| IE | Ireland |
| EL | Greece |
| ES | Spain |
| FR | France |
| HR | Croatia |
| IT | Italy |
| CY | Cyprus |
| LV | Latvia |
| LT | Lithuania |
| LU | Luxembourg |
| HU | Hungary |
| MT | Malta |
| NL | Netherlands |
| AT | Austria |
| PL | Poland |
| PT | Portugal |
| RO | Romania |
| SI | Slovenia |
| SK | Slovakia |
| FI | Finland |
| SE | Sweden |

³⁰ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023).

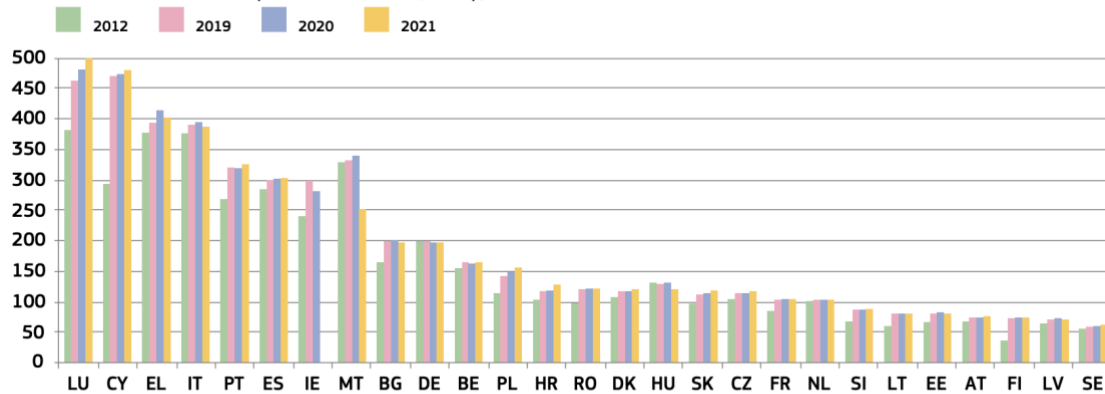
Figure 36 Proportion of female professional Supreme Court judges 2020 – 2022 (*) (source: European Commission (74))



(*) The data are sorted by 2022 values, from the highest to the lowest. **MT**: No women on the highest court 2020.

Si bien al estudiar los sistemas de justicia suele considerarse la cantidad de jueces como un factor clave, no debe despreciarse el rol fundamental de la abogacía. Por ello, los datos principales se completan con las cantidad de abogados cada 100.000 habitantes en los países de la Unión Europea³¹.

Figure 37 Number of lawyers, 2012, 2019 – 2021 (*) (per 100 000 inhabitants) (source: Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) study)



(*) In accordance with the CEPEJ methodology, a lawyer is a person qualified and authorised by national law to plead and act on behalf of their clients; to engage in the practice of law; to appear before the courts or advise and represent their clients in legal matters (Recommendation Rec (2000)21 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the freedom of exercise of the profession of lawyer). **DE**: no distinction is made between different groups of lawyers in Germany, such as between solicitors or barristers. **FI**: since 2015, the number of lawyers provided includes both the number of lawyers working in the private sector and the number of lawyers working in the public sector.

2.9. SITUACIÓN DE LA (IN) JUSTICIA EN EL MUNDO

³¹ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023).

El “Grupo de Trabajo sobre la Justicia”³² ha señalado que la brecha de justicia a nivel mundial tiene tres dimensiones³³:

- Como mínimo 235 millones de personas viven en condiciones de injusticia extrema. 40 millones de personas son esclavos modernos, 12 millones son apátridas y más de 200 millones de personas viven en países o comunidades donde no puede acudir a la justicia debido a los altos niveles de inseguridad.
- 1,5 mil millones de personas tienen problemas relacionados con la justicia que no pueden resolver. Las personas en este grupo son víctimas de violencia o delitos que no denuncian. Tienen problemas de justicia penal, civil o administrativa que no pueden resolver, como litigios sobre la propiedad de las tierras o se les niega la identidad jurídica. En la actualidad, casi el 60 por ciento de los problemas jurídicos y judiciales no son resueltos.
- 4,5 mil millones de personas están excluidas de las oportunidades que la ley facilita. Más de mil millones de personas carecen de personalidad jurídica. Más de dos mil millones son empleadas en el sector informal. El mismo número se encuentra sin título de propiedad o de tierras. Les hace vulnerables a los abusos y la explotación, por lo que tienen menos posibilidades de la tenencia de acceder a las oportunidades económicas y los servicios públicos.

Señala el informe³⁴ que, en total, 5,1 mil millones de personas – dos tercios de la población mundial – no tienen acceso a los servicios básicos de la justicia. Aunque afecte a las personas en todos los países, la carga de la injusticia no se distribuye al azar. La brecha en la justicia es tanto un efecto, como una causa, de las desigualdades y disparidades estructurales.

Las mujeres y los niños tienen más dificultades para acceder a la justicia. Mil millones de niños son víctimas de violencia, por ejemplo. La mitad de las mujeres no creen que denunciar un caso de abuso sexual a la policía sea de utilidad.

Las personas pobres, las personas con una incapacidad, y las personas de las comunidades de alguna minoría étnica se encuentran entre los grupos vulnerables para quienes el acceso a la justicia es más difícil. Sus experiencias de injusticia aumentan la posibilidad de que sigan en su condición de excluidos.

Los indicadores reseñados precedentemente ponen de manifiesto que las democracias plenas son un valor escaso, que la corrupción asedia gran parte de los países del mundo y que en general las personas tienen una muy mala percepción sobre el funcionamiento de la justicia.

³² El Grupo de Trabajo sobre la Justicia (*The Task Force on Justice*) es una iniciativa de *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies* (Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas), una sociedad de múltiples participantes que congrega estados miembros de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, sociedades civiles, y al sector privado a fin de brindar con mayor rapidez los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la paz, la justicia y la inclusión.

³³ El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, Justicia para Todos, *Informe Final*, Center on International Cooperation, New York, 2019, p. 18, disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/> (consultado: 20/6/2023).

³⁴ El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, Justicia para Todos, *Informe Final*, cit.

Asimismo, queda claro que el acceso a justicia es imposible o muy limitado para una parte importante de la población mundial.

Ello amerita un examen cuidadoso del funcionamiento de la justicia y de los esfuerzos emprendidos en las reformas efectuadas. Igualmente, requiere analizar si son necesarias nuevas reformas a la justicia en nuestros países y los fundamentos de esta.

Más allá de los cuestionamientos metodológicos que puedan realizarse respecto de los distintos indicadores que se utilizan para medir el desempeño de los sistemas de justicia y la independencia judicial, los mismos revisten utilidad para poder comparar realidades de distintos países, así como para evaluar la trayectoria de un sistema específico en el tiempo.

Conocer cuáles son los países que, en materia de justicia, son referentes en el mundo, resulta de particular importancia para ir a buscar allí experiencias, evaluar su adaptación y eventual aplicación a otras realidades, así como para entender las causas de los éxitos y los fracasos de determinadas medidas adoptadas.

Mirando las primeras posiciones en justicia, puede advertirse que aquellos países que las ocupan suelen tener un buen desarrollo social y económico y fortaleza institucional, con bajos índices de corrupción.

Ello demuestra que, para avanzar de modo continuo en el fortalecimiento del sistema de justicia, logrando las metas fijadas, se requiere, a su vez, de democracias institucionalmente fortalecidas que avancen en reducir la pobreza y la indigencia y propender al desarrollo cultural, social y económico de su población en entornos de paz.

Menudo desafío el que tenemos por delante.

3. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA RELACIÓN ENTRE EL PODER JUDICIAL Y LOS OTROS PODERES Y ÓRGANOS DEL ESTADO

3.1. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL, GARANTÍA ESENCIAL DEL ESTADO DE DERECHO

El objeto de este reporte es analizar la independencia judicial en uno de sus principales aspectos: el vínculo entre el Poder Judicial y la judicatura por una lado, con los poderes ejecutivo y legislativo y otros organismos públicos, por el otro. Es en este ámbito donde se producen tensiones, conflictos más o menos explícitos y también intromisiones ilegítimas.

Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) -art. 10- y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966) – art. 14- consagran la independencia judicial como un derecho de las personas y una cualidad que debe cumplir el tribunal que eventualmente las juzgue. En 1985 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), en el que se hace referencia a la necesidad de un Poder Judicial independiente y una abogacía también independiente.

Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (2001)³⁵ desarrollan, como los dos primeros principios, independencia e imparcialidad. Con similar orientación las cortes y superiores tribunales de justicia de Iberoamérica en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana³⁶, han elaborado el Estatuto del Juez Iberoamericano (2001), y adoptaron el Código Modelo de Ética Judicial (2014). Ambos instrumentos, al igual que los Principios de Bangalore, comienzan con disposiciones referidas a la independencia y la imparcialidad.

Los tribunales internacionales, por su parte, han referido en reiterados fallos a la importancia de la independencia judicial. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su vasta jurisprudencia la ha definido como un pilar de la democracia. En tal sentido, ha determinado que *“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces”*³⁷.

En el contexto de la Unión Europea, señala Lenaerts³⁸ siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que la independencia judicial es una garantía esencial para el buen funcionamiento, el fortalecimiento y la supervivencia de las sociedades democráticas. Sin jueces independientes, los poderes públicos tendrían vía libre para cometer arbitrariedades de forma impune. Sin jueces independientes, no habría tutela judicial efectiva de las libertades y de los derechos más básicos. Sin jueces independientes, nada impide una deriva autoritaria en la que el imperio de la ley no es más que una utopía lejana, y la tiranía de la mayoría política del momento una realidad constante.

No obstante el establecimiento categórico del derecho a contar con un juez independiente e imparcial, y de un Poder Judicial sin injerencias indebidas de los demás órganos públicos, como señala Oteiza³⁹, hay un contraste evidente entre la normativa internacional y las prácticas llevadas adelante por los Estados, al interior de sus fronteras, en violación de los tratados que asumieron la obligación de respetar.

Como expresara el Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia de los magistrados y abogados en su informe anual de 2018⁴⁰:

“La independencia del poder judicial es un corolario del principio democrático de la separación de poderes, en virtud del cual los poderes ejecutivos, legislativos y judicial

³⁵ Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial fueron aprobados por la Comisión de Derechos Humanos —hoy, Consejo de Derechos Humanos—, luego de un proceso de consulta y revisión mediante Resolución 2003/43.

³⁶ La actividad de la Cumbre Judicial Iberoamericana puede consultarse en <http://www.cumbrejudicial.org/institucional/historia>

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 31 de enero de 2001; Corte IDH, caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”)*.

³⁸ LENAERTS, K., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 72, 2022, pp. 351-368.

³⁹ OTEIZA, E., “El deber de respetar la independencia judicial. Esfuerzos y ambigüedades de los estados en el plano internacional”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 190.

⁴⁰ GARCÍA-SAYAN, D., *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, ONU, 2018, p. 4, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/122/84/PDF/G1812284.pdf?OpenElement> (consultado: 04/07/2023).

constituyen tres ramas separadas e independientes del Estado. Según este principio, los diferentes órganos del Estado tienen responsabilidades exclusivas y específicas, y ninguno de los poderes puede interferir en los ámbitos de competencia de los demás”.

Destacan Oteiza y Nieva-Fenoll⁴¹ que las coincidencias sobre la importancia de la independencia como elemento ineludible de la jurisdicción, se hacen más complejas en cuanto se ahonda en sus manifestaciones concretas, que muestran que hay mucho por indagar sobre cómo opera ante los escenarios complejos que la ponen a prueba. Se advierte entonces que resta mucho por investigar sobre sus manifestaciones y resultados en sociedades democráticas que permanentemente desafían sus límites.

Observa Taruffo⁴², siguiendo a Ferrajoli, que es específicamente la separación de la función judicial de los otros poderes públicos lo que ha revelado su función garantista, vinculada a la naturaleza especial de jurisdicción; la jurisdicción cumple una “función de garantía por antonomasia”, totalmente vinculada a la determinación de la verdad procesal de hecho y en derecho. Se trata de un principio categórico, que en términos generales no necesita una justificación especial además de la señalada por Montesquieu, pero también desempeña una importantísima función, consistente en asegurar la imparcialidad en la administración de justicia. En esencia, el juez debe ser independiente para poder ser imparcial en el ejercicio de sus poderes, y su independencia es una condición necesaria para que pueda ser imparcial. Resulta evidente que, si el juez no es independiente, está expuesto a influencias y condicionamientos que pueden determinar sus conductas y decisiones en el sentido de proteger intereses que no tienen ninguna relación con una correcta administración de justicia. A su vez, la imparcialidad del juez está dirigida a la realización de otros principios, tales como la correcta aplicación de la ley y las garantías procesales de las partes, y especialmente el logro de una decisión basada en el establecimiento de la verdad de los hechos (en la medida de lo posible y con los límites epistémicos que en muchos sistemas existen) y en la interpretación y aplicación válida de la norma empleada como regla de decisión en cada caso concreto. Por tanto, el principio de independencia lleva a cabo una serie de funciones importantísimas para la justicia del proceso y sus resultados⁴³.

Señala Andrés Ibáñez⁴⁴ que en el diseño como ideal-constitucional en los más importantes textos fundamentales, la independencia es una garantía previa, una condición de posibilidad de la imparcialidad, destinada a evitar que el juez pueda asumir el papel de parte política, persiguiendo en el ejercicio de su función, en razón de su colocación institucional, algún interés predeterminado, ajeno a la veraz determinación

⁴¹ OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J., “Introducción” en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., p. 9.

⁴² TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., pp. 13-14.

⁴³ Releva Oteiza que las sociedades adoptan la trilogía conformada por independencia, imparcialidad e igualdad en la resolución jurisdiccional de conflictos con dispares alcances según su desarrollo cultural, social, histórico y político, lo cual evidencia la complejidad de intentar fijar las fronteras conceptuales precisas de cada uno de los tres elementos (OTEIZA, E., “El deber de respetar la independencia judicial. Esfuerzos y ambigüedades de los estados en el plano internacional”, cit., pp. 186-187).

⁴⁴ ANDRÉS IBÁÑEZ, P., “La independencia judicial de los altos tribunales”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., p. 166.

de los hechos jurídicamente relevantes y a la estricta aplicación de las previsiones normativas que en rigor legal sean pertinentes al caso. De aquí que —como explica Andrés Ibáñez siguiendo a Ferrajoli— el juez no es propiamente un órgano del Estado-aparato. Y el Poder Judicial se configura, respecto a los otros poderes del Estado, como un contra-poder.

Ferrajoli⁴⁵ define la imparcialidad como la ajenidad del juez con respecto a los intereses de las partes y por independencia a su exterioridad al sistema político y, más en general, a todo sistema de poderes. La imparcialidad se manifiesta por la separación del juez de las partes; es necesario que el juez no tenga ningún interés privado o personal en el resultado de la causa. La independencia constituye la garantía de una justicia no subordinada a las razones de Estado o a intereses políticos contingentes. La separación de poderes y el nacimiento de la figura del juez moderno se funda en la independencia del juez de cualquier otro poder. Si el proceso judicial ha de estar dirigido a impedir arbitrariedades y abusos potestativos sobre las libertades individuales por parte de los poderes de gobierno, la independencia de los jueces es garantía de una justicia no subordinada a las razones de Estado o a intereses políticos contingentes. Es necesario que la independencia de la función judicial esté asegurada tanto para la judicatura como orden, frente a los poderes externos a ella y, en particular, al Poder Ejecutivo como al juez en calidad de individuo, frente a los poderes o jerarquías internas de la propia organización, siempre en condiciones de interferir de algún modo la autonomía del juicio⁴⁶.

Según los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas⁴⁷:

“1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”.

Los Principios de Bangalore, por su parte, establecen (Valor 1):

Principio: La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales.

Aplicación:

1.1. Un juez deberá ejercer su función judicial de forma independiente, partiendo de su valoración de los hechos y en virtud de una comprensión consciente de la ley, libre de

⁴⁵ FERRAJOLI, L., *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, trad. P. Andrés Ibáñez, A. Ruiz Miguel, J. C. Bayón Mohino, J. Terradillos Basoco y R. Cantarero Bondrés, pp. 535 y ss.

⁴⁶ OTEIZA, E., “El deber de respetar la independencia judicial. Esfuerzos y ambigüedades de los estados en el plano internacional”, cit., p. 188.

⁴⁷ En similar sentido, también el “Estatuto del Juez Iberoamericano” de la Unión Internacional de Magistrados.

cualquier influencia ajena, de instigaciones, presiones, amenazas o interferencias, sean directas o indirectas, provenientes de cualquier fuente o por cualquier razón.

1.2. Un juez deberá ser independiente en relación con la sociedad en general y en relación con las partes particulares de una controversia que deba resolver como juez.

1.3. Un juez no sólo estará libre de conexiones inapropiadas con los poderes ejecutivo y legislativo y de influencias inapropiadas por parte de los citados poderes, sino que también deberá tener apariencia de ser libre de las anteriores a los ojos de un observador razonable.

1.4. Al cumplir sus obligaciones judiciales, un juez será independiente de sus compañeros de oficio con respecto a decisiones que esté obligado a tomar de forma independiente.

1.5. Un juez deberá fomentar y mantener salvaguardas para el cumplimiento de sus obligaciones judiciales, con el fin de mantener y aumentar la independencia de la judicatura.

1.6. Un juez exhibirá y promoverá altos estándares de conducta judicial, con el fin de reforzar la confianza del público en la judicatura, que es fundamental para mantener la independencia judicial”.

El Código Iberoamericano de Ética Judicial, por su parte, establece en relación con la independencia judicial:

“ART. 1º.- Las instituciones que, en el marco del Estado constitucional, garantizan la independencia judicial no están dirigidas a situar al juez en una posición de privilegio. Su razón de ser es la de garantizar a los ciudadanos el derecho a ser juzgados con parámetros jurídicos, como forma de evitar la arbitrariedad y de realizar los valores constitucionales y salvaguardar los derechos fundamentales.

ART. 2º.- El juez independiente es aquel que determina desde el Derecho vigente la decisión justa, sin dejarse influir real o aparentemente por factores ajenos al Derecho mismo.

ART. 3º.- El juez, con sus actitudes y comportamientos, debe poner de manifiesto que no recibe influencias -directas o indirectas- de ningún otro poder público o privado, bien sea externo o interno al orden judicial.

ART. 4º.- La independencia judicial implica que al juez le está éticamente vedado participar de cualquier manera en actividad política partidaria.

ART. 5º.- El juez podrá reclamar que se le reconozcan los derechos y se le suministren los medios que posibiliten o faciliten su independencia.

ART. 6º.- El juez tiene el derecho y el deber de denunciar cualquier intento de perturbación de su independencia.

ART. 7º.- Al juez no sólo se le exige éticamente que sea independiente sino también que no interfiera en la independencia de otros colegas.

ART. 8º.- El juez debe ejercer con moderación y prudencia el poder que acompaña al ejercicio de la función jurisdiccional”.

La independencia judicial es, en definitiva, la ausencia de cualquier influencia ajena al fuero interno del propio juez en la toma de sus decisiones, condición necesaria de su imparcialidad. La independencia judicial integra el debido y justo proceso, pensado en términos de la democracia e imperio del derecho, y además constituye el presupuesto para que los justiciables puedan realmente disponer de una tutela judicial efectiva. Es

por esto por lo que la independencia judicial se convierte en la garantía de las garantías⁴⁸.

La independencia del juez y del Poder Judicial se busca asegurar en gran parte de los países a nivel constitucional⁴⁹ y luego encuentra concreción en múltiples aspectos, tales como el relacionamiento entre los poderes, el presupuesto del Poder Judicial, la selección y nombramiento de los jueces, su formación profesional, la creación de órganos que tengan entre sus funciones el control de tal selección y nombramiento, y de la evolución de la carrera judicial, entre otros.

Un debate relevante para plantear en la práctica tiene que ver con una posible flexibilización de la independencia judicial o un desarrollo progresivo de la misma. La cuestión es si el principio de independencia de los jueces puede realizarse gradualmente o por etapas y, si es así, cuál es el grado aceptable de su realización, o si solo se puede concebir integralmente, o sea, adoptando normas que aseguren su completa aplicación. Taruffo⁵⁰ considera, a diferencia de Fiss, que tratándose de un principio fundamental para la correcta administración de la justicia, no puede ser implementado “en parte”, y por demás sin que se establezca claramente “en qué parte” y con qué métodos graduales puede ser legítimamente aplicado. En otras palabras, solo una realización integral de este principio permite sostener que realmente se sitúa en la base de un sistema jurídico constitucional. Entonces, la puesta en práctica del principio en cuestión en diversos modos y grados parciales equivale en realidad a su falta de aplicación,

⁴⁸ Ver al respecto: MOLINA, R., “Gobierno Judicial y áreas de tensión con otros poderes del Estado”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., pp. 100-101.

⁴⁹ En casi la totalidad de los países relevados, la independencia judicial está consagrada en la Constitución y/o en la ley. Señala Lenaerts que todas las constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea prevén un Poder Judicial independiente. Remite a los siguientes artículos de las Constituciones nacionales: Alemania (art. 97), Austria (art. 87), Bélgica (art. 151), Bulgaria (art. 117), Croacia (art. 115), Chipre (art. 30); República Checa (art. 81); Dinamarca (art. 62); Eslovaquia (art. 141), Eslovenia (art. 125), España (art. 117), Estonia (art. 146); Finlandia (art. 3); Francia (art. 64); Grecia (art. 87); Hungría (art. 26); Irlanda (art. 35); Italia (art. 104), Letonia (art. 83), Lituania (art. 109); Luxemburgo (art. 91), Malta (art. 39), Países Bajos (art. 117), Polonia (art. 173), Portugal (art. 203), Rumanía (art. 124) y Suecia (Capítulo 11, art. 2). (LENAERTS, K., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”, cit., pp. 351-368).

En Colombia, por ejemplo, señalan Bustamante y Marín que, de conformidad con la Constitución Política de 1991, la administración de justicia es función pública, sus decisiones son independientes y los jueces solo están sometidos al imperio del ordenamiento jurídico. Ratificado por la Corte Constitucional en sentencias C-836 de 2001, C-446 de 2013, C-285 de 2016, C-373 de 2016, C-538 de 2016 y T-450 de 2018. La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, consagra que la Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias. En idéntico sentido, en Sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional ha señalado que la independencia hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. La autonomía del juez es, entonces, absoluta. Por ello la Carta Política dispone que las decisiones de la administración de justicia son independientes, principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”, donde el término “ley”, al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

⁵⁰ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., pp. 21-22.

cualesquiera que sean las justificaciones que se entregan respecto a esta falta de aplicación. En esencia, en este enfoque, el juez no puede ser “un poco” independiente; o bien es verdaderamente independiente en todos los significados del principio respectivo o —simplemente— no es independiente. En mi opinión, ello no implica desconocer que, como todos los países tienen, en mayor medida, situaciones de afectación o intentos de afectación de la independencia judicial, medir la efectiva vigencia del principio en base a indicadores puede ser útil en términos comparativos para monitorear procesos de mejoramiento o desmejoramiento de la independencia judicial.

3.2. INDEPENDENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL E INDEPENDENCIA DE JUEZAS Y JUECES

3.2.1. La distinción entre lo individual y lo colectivo

Es necesario distinguir la independencia del sistema judicial -en sentido amplio- de la independencia de juezas y jueces individualmente considerados. Si bien se trata de cuestiones estrechamente ligadas y, en alguna medida, inescindibles una de la otra, tienen alcances diferentes.

Se habla así de una independencia individual de cada jueza o juez (también llamada independencia interna) y de una independencia judicial colectiva o institucional del Poder Judicial en su conjunto⁵¹ (también llamada independencia externa).

Ha indicado la Comisión Internacional de Juristas⁵²:

“En términos generales, “independencia” se refiere a la autonomía de un determinado juez o tribunal para decidir casos aplicando el derecho a los hechos. Esta independencia atañe al sistema judicial como institución (independencia de los otros poderes, denominada “independencia institucional”) y al juez específico (independencia de otros miembros del poder judicial, o “independencia individual”). La “independencia” implica que ni el poder judicial ni los jueces que lo integran estén subordinados a los demás poderes públicos. Por el contrario, la “imparcialidad” se refiere a la disposición de un juez o tribunal con respecto a un caso y a las partes del mismo”.

3.2.2. Independencia individual o personal (interna)

La independencia individual o personal alude a la estabilidad y permanencia de los jueces en el cargo, donde se encuentran implícitos los controles adecuados para el respeto de la investidura con regímenes proporcionales de responsabilidad. Además de esa independencia personal, se requiere una de naturaleza sustantiva-decisional, puesto que estando el juez sujeto solo a la autoridad de la Ley y de la Constitución en su actividad adjudicativa, queda exento de otras interferencias. Tanto la independencia personal como sustantiva-decisional, comprenden también una independencia interna de pares (de igual rango o superior).

Cuando hablamos de la independencia de los jueces, nos estamos refiriendo a la autonomía de la que deberá gozar cada uno de los jueces individualmente, de posibles

⁵¹ MOLINA, R., “Gobierno Judicial y áreas de tensión con otros poderes del Estado”, cit., pp. 100-101.

⁵² Comisión Internacional de Juristas, *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales*, Guía de Profesionales Nº 1, Ginebra, 2007, pág. 21; disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a7838272> (consultado: 07/07/2023).

injerencias tanto de agentes o factores internos o externos al poder judicial, con el fin de evitar que sus resoluciones se vean viciadas por cuestiones ajenas al proceso en que este deberá fallar.

En este sentido, podría decirse que la “independencia de los jueces” o “independencia individual” constituye una especie dentro del género “independencia del sistema judicial” o “independencia institucional”, en la medida de que no siempre que estemos ante una afectación del sistema judicial se estará violentando la independencia de los jueces, pero siempre que se transgreda la esfera funcional o decisoria de un juez traspasando los límites de su independencia, estaremos ante una afectación del sistema judicial en sentido amplio, por ser los jueces parte subjetiva del Poder Judicial y por ende, integrantes activos del sistema de justicia.

Gascón y Sánchez⁵³ señalan que resulta habitual aproximarse a la independencia judicial de dos maneras diversas, que no son sino dos caras de la misma moneda, y que así explican:

- a) De un lado, se suele asociar la independencia judicial, de forma negativa, a la exclusión de vínculos, presiones o influencias de elementos externos sobre el juez, que podrían producirse de forma generalizada o que podrían manifestarse en particular cuando el juez tiene que resolver un caso concreto. Estos elementos “externos” pueden ser muy variables: injerencia del Poder Ejecutivo, la opinión pública fraguada en medios de comunicación y en redes, los partidos políticos o los lobbies de todo signo, o una corrupción sistémica a la que el juez no pueda escapar. Un juez no es independiente, desde este punto de vista, cuando el sistema orgánico-judicial al que pertenece está diseñado de modo que pueda recibir válidamente instrucciones de otros o cuando, sin llegar a esos extremos, su posición institucional y/o personal carece de la fortaleza suficiente como para presumirle —al juez medio— la capacidad para resistir presiones o influencias de elementos externos. Desde este enfoque, cuando se habla de independencia judicial se pone el acento en los mecanismos de selección y nombramiento de los jueces, en la duración de su mandato o inamovilidad, en su estatuto profesional, en la unidad jurisdiccional y en la existencia de un cuerpo único de jueces y magistrados, en la existencia de un órgano de gobierno autónomo de la judicatura, en la prohibición de afiliación política y sindical de los jueces y en la prohibición de injerencias externas en la labor jurisdiccional.
- b) Por otro lado, la independencia judicial con una visión en positivo, identifica qué es lo propio o definitorio de un juez independiente: actuar y decidir en todo caso y momento con sumisión exclusiva al ordenamiento jurídico. La independencia judicial, por tanto, no se conforma con prohibir y evitar las presiones externas de todo signo a los jueces, sino que también le es consustancial exigir de ellos un comportamiento activo, consistente en la sujeción constante a la Constitución y

⁵³ GASCÓN, F. y SÁNCHEZ, B., “Independencia judicial y formación de los jueces: un vínculo difuso”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., pp. 73-75.

a la ley. En este sentido, independencia judicial y sometimiento exclusivo a la ley son conceptos correlativos, las dos caras de una misma cosa⁵⁴.

En definitiva, la llamada independencia interna refiere a la situación en la que se encuentra la jueza o el juez en el desempeño de sus funciones. Se procura evitar que esté sujeto a limitaciones o condicionamientos de cualquier naturaleza, pues su deber fundamental es interpretar y aplicar correctamente las normas jurídicas durante el desempeño de sus funciones, y en particular en la formulación de las sentencias. No puede ser limitado o condicionado, por ejemplo, por los actos del Poder Ejecutivo o por las exigencias de los poderes económicos, o de cualquier sujeto que sea portador de intereses diferentes de aquellos que se encuentran tutelados por la ley⁵⁵.

3.2.3. Independencia institucional o colectiva (externa)

Con la independencia individual de cada jueza y de cada juez no es suficiente. Además, se requiere una independencia institucional o colectiva del Poder Judicial respecto de los otros poderes, con mecanismos que la garanticen, que van desde los presupuestarios hasta los regulatorios.

La independencia institucional o independencia del sistema judicial es un concepto mucho más abarcativo que la independencia de los jueces, dado que engloba a todo el sistema judicial como institución, dentro del cual se encuentran los jueces.

La independencia externa garantiza la autonomía del Poder Judicial respecto a cualquier influencia o condicionamiento que pueda provenir de otros poderes, legítimos o ilegítimos. La base de esta independencia es el principio de la división de poderes, y está garantizada generalmente por las constituciones.

Señala la Comisión internacional de Juristas⁵⁶, refiriéndose a la denominada independencia institucional:

“Esta noción significa que el poder judicial debe ser independiente de los demás poderes, a saber el poder ejecutivo y el parlamento, los cuales al igual que las demás instituciones del Estado, tienen el deber de respetar y cumplir la sentencias y decisiones del poder judicial. Esto constituye una salvaguarda contra las discrepancias con respecto a las decisiones de otras instituciones y su potencial negativa a cumplir con ellas. Dicha independencia en la toma de decisiones es esencial para mantener el estado de derecho y los derechos humanos”.

En definitiva, la independencia institucional refiere a la autonomía que debe mantener el sistema judicial respecto de posibles injerencias indebidas por parte de otros órganos o poderes del Estado, que puedan llegar a viciar su correcto funcionamiento y, de esta forma, poner en riesgo la vigencia del Estado de Derecho y el respeto a los derechos

⁵⁴ GASCÓN, F. y SÁNCHEZ, B., “Independencia judicial y formación de los jueces: un vínculo difuso”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 73-75.

⁵⁵ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., p. 19.

⁵⁶ Comisión Internacional de Juristas, *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales*, cit.

humanos. Situación esta que puede resultar incompatible con la concepción de estructura estatal de algunos países, como es el caso de China⁵⁷.

El sistema judicial -a través de su órgano jerárquico máximo, el Poder Judicial- debe ser independiente de los demás órganos y poderes del Estado, no pudiendo estos transgredir los límites de su autonomía funcional.

Esto no excluye la natural tensión existente entre los poderes del Estado en múltiples supuestos y contextos, ni la necesaria interacción entre los poderes en el marco del diseño institucional de cada país. Así, por ejemplo, existen sistemas en el cual los jueces de los tribunales supremos son designados por el Poder Legislativo (a través de las cámaras de senadores y/o de diputados), o por mecanismos donde intervienen los dos poderes políticos, constituyendo una competencia prevista en el marco jurídico. Sin perjuicio de que se puede discutir si esas competencias, que muchas veces se encuentran previstas en leyes y hasta en la propia Constitución, pueden afectar la independencia judicial desde la perspectiva del diseño institucional, no son en principio consideradas patológicas ni constituyen intromisiones ilegítimas de los demás poderes en el Poder Judicial.

⁵⁷ CAO informa sobre la comprensión de la independencia judicial en China. El artículo 131 de la Ley Constitucional declara que los Tribunales Populares ejercen el Poder Judicial de manera independiente, de conformidad con las disposiciones de la ley, y no están sujetos a la injerencia de ningún órgano administrativo, organismo público o individuo. Y el artículo 7 de la Ley de Jueces establece también que los jueces estarán protegidos por la ley y no estarán sujetos a injerencia de órganos administrativos, grupos sociales o individuos en el desempeño de sus funciones conforme a la ley. El Partido Comunista no está entre estos órganos, por lo cual podría interferir legalmente; no obstante lo cual señala CAO que en la mayoría de los casos civiles, el partido a nivel nacional y local no se involucraría en casos específicos. Ante la pregunta de si uno o más órganos distintos de los tres poderes del Estado tiene alguna injerencia en el proceso de selección y/o promoción de los jueces, CAO informa que el Partido Comunista está legalmente a cargo de todos los asuntos. Agrega que dado que China está gobernada por un solo partido, la politización en cualquier otro contexto es difícil que sea un problema en China.

En los últimos años, el Poder Judicial chino promovió la denominada Gestión Centralizada de Personal, Fondos y Bienes de los Tribunales a Nivel Provincial. Señala CAO que si bien parece que tal plan de reforma está perjudicando la independencia judicial, sin embargo, en el contexto chino, elimina la interferencia de las ramas administrativas en los niveles inferiores. La nueva gestión implica que con la asistencia del tribunal superior local, la oficina de administración de organizaciones públicas a nivel provincial, que pertenece a los órganos gubernamentales provinciales, está a cargo de la gestión del personal de todos los tribunales locales por debajo de los niveles provinciales. La oficina de administración de organizaciones públicas a nivel municipal y de condado ya no es responsable de la gestión del personal de los tribunales. La gestión, el nombramiento y la remoción de los jueces se realizan a nivel provincial por los procedimientos legales. La selección de nuevos jueces está sujeta a la aprobación del comité provincial de selección de jueces antes de su nombramiento conforme a los procedimientos legales. Los asistentes de los jueces son contratados conjuntamente por los departamentos provinciales de personal y organización de los funcionarios públicos y los tribunales superiores. La gestión centralizada de fondos en los tribunales por debajo del nivel provincial se lleva a cabo de acuerdo con las condiciones locales. Los tribunales a nivel provincial, municipal y de condado de 18 provincias y unidades administrativas equivalentes, incluidos Beijing, Tianjin y Shanxi, y dos municipios enumerados por separado en el plan estatal, a saber, Dalian y Shenzhen, son entidades presupuestarias de primer nivel de los departamentos financieros provinciales. El presupuesto de los tribunales mencionados se someterá a los departamentos financieros provinciales y se financiará mediante pagos centralizados de tesorería (CAO, Z., Relato nacional de China).

Como señala Taruffo⁵⁸, la separación de poderes no puede ser absoluta, pero normas que aseguren la independencia del Poder Judicial sirven para garantizar su autonomía. El Poder Judicial está sujeto a las leyes y, por tanto, en algún sentido al Poder Legislativo, y debe coordinarse también con la administración del Estado, pero estas relaciones no pueden configurarse de manera tal que dañen la autonomía del Poder Judicial⁵⁹.

3.3. INDEPENDENCIA JUDICIAL INICIAL E INDEPENDENCIA JUDICIAL PERMANENTE (CONTINUIDAD DE LA INDEPENDENCIA)

Para establecer cuáles son los límites a la actuación de los demás poderes en relación al Poder Judicial, resulta también útil distinguir la independencia inicial de la continuidad de la independencia.

La independencia inicial se garantiza desde el momento de la elección y nombramiento del juez y la independencia continua se asegura por todo el tiempo en que el juez realiza sus funciones⁶⁰. Para que el principio de independencia se realice efectivamente, es necesario que el juez sea independiente durante todo el tiempo en el que desempeña su función. Es necesario asegurar que la jueza o el juez no sea expuesto a influencias indebidas o a condicionamientos externos destinados a dirigir su comportamiento en el sentido de favorecer a uno u otro de los sujetos del proceso o a tutelar intereses extraños al proceso o —más en general— a la administración de justicia. En particular, se trata de evitar que el juez sufra influencias de parte del poder político o del poder económico, dado que estos poderes poseen muchos y fuertes intereses en que la justicia resuelva a su favor⁶¹.

3.4. INDEPENDENCIA JUDICIAL Y DEBER DEL ESTADO DE NO INTROMISIÓN

No obstante los esfuerzos permanentes para establecer y consolidar un Poder Judicial independiente, imparcial, probo y competente, lo que caracteriza a la sociedad contemporánea es la constante amenaza que se cierne sobre la independencia judicial.

Constituye un deber de todos los organismos públicos no tener indebida injerencia ni en los jueces individualmente ni en el Poder Judicial.

Conforme a los ya citados Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de Naciones Unidas, *“todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”*.

Deben ser los propios órganos y poderes del Estado los que garanticen, mediante la implementación de distintos mecanismos creados para esos fines, el respeto a la independencia judicial.

⁵⁸ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., p. 19.

⁵⁹ La Sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional colombiana ha señalado que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales -como es el caso del Senado y del presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

⁶⁰ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., p. 14.

⁶¹ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., p. 18.

La independencia judicial es también un derecho, una garantía, desde la perspectiva de las personas justiciables. Ello determina deberes a cargo del juez y a cargo del Estado. Delgado Ávila⁶², haciendo referencia al caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, indicó que el titular del derecho al juez independiente es el justiciable, es decir, la persona situada precisamente frente a aquel juez que resolverá el litigio. Como correlato, existen dos deberes a cargo de sujetos normativos distintos: el juez y el Estado. El primero de ellos se encuentra obligado a juzgar únicamente conforme a -y movido por- el derecho, mientras que las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de realizar injerencias indebidas ya sea en el Poder Judicial o en la persona del juez en específico. La garantía del derecho fundamental, consiste en prevenir dichas injerencias y en investigar y sancionar a quienes las cometan. Este último deber de prevención, conlleva el diseño de un marco normativo que asegure un adecuado nombramiento, inamovilidad judicial e inmunidad contra presiones externas. De la anterior configuración conceptual se deduce que, en opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de garantía del Estado se desarrolla en dos facetas distintas: la institucional o del Poder Judicial como sistema, y la individual relacionada con el juez persona.

Cabe señalar también que el principio de independencia judicial se ha ido transformando, pasando de ser un presupuesto de libre decisión frente a los otros poderes del Estado, a ser un discurso de libre actuación sin presiones de marco político. Como señala Ramírez⁶³, esta nueva perspectiva de la independencia judicial requiere una protección especial y multivariada, por cuanto de ella depende el derecho fundamental de acceso a la justicia. Las protecciones estructurales de carácter formal son una guía para dar lectura al grado de independencia que tienen los jueces. Sin embargo, la sociedad contemporánea espera a jueces que tengan los recursos suficientes para hacer frente a presiones indebidas y la capacidad de autosatisfacer las necesidades del órgano judicial.

La independencia de los jueces, en sentido político, no se erige como una protección para los jueces, sino como una protección para la ciudadanía, la cual merece un juez imparcial, libre, técnico y respetuoso del marco jurídico.

En este sentido, los instrumentos internacionales han elaborado, con toda claridad, los elementos que componen la independencia política de los jueces. Entre ellos se promueve: la independencia económica del Poder Judicial, la asignación de un porcentaje fijo del producto interno bruto (PIB), la estabilidad en el cargo a través de la carrera judicial, la asignación de salarios adecuados a la dignidad y a las responsabilidades, y una jubilación digna y justa.

3.5. INDEPENDENCIA JUDICIAL, PROTAGONISMO JUDICIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La creciente intromisión de los órganos públicos en el Poder Judicial se vincula también (de algún modo es causa y consecuencia) con el rol de aumentado protagonismo que

⁶² DELGADO ÁVILA, D., "El derecho fundamental al Juez independiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011, p. 307; disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25810.pdf> (consultado: 07/07/2023).

⁶³ RAMÍREZ, D., "Independencia y retribución económica de los jueces", en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., pp. 69-70.

juezas, jueces y cortes superiores van adquiriendo en temas esenciales de las sociedades, muchas veces con gran impacto colectivo. En efecto, la preocupación por la independencia judicial se acrecienta en tiempos donde, en muchos países, el Poder Judicial tiene cada vez más incidencia en los asuntos públicos y, específicamente en las políticas públicas⁶⁴.

Resulta evidente que, en muchos países, ante la ineficiencia y tardanza en satisfacer las necesidades sociales del aparato estatal, sea en su esfera ejecutiva o legislativa, se han judicializado las discusiones sobre políticas públicas en búsqueda de efectividad de los derechos fundamentales (salud, vivienda, educación, seguridad, protección del ambiente, entre otros). Por otro lado, el desarrollo en muchos países de la llamada justicia constitucional y/o contenciosa de anulación de actos administrativos, implicó el establecimiento de órganos jurisdiccionales con competencia para anular o declarar inaplicables, con efectos generales o concretos, leyes, decretos y resoluciones que se estimen contrarios a las normas superiores (Constitución, tratados de derechos humanos, ley, etc.).

Esta situación trajo como consecuencia un creciente protagonismo social y político de los jueces, que derivó en muchos países en un enfrentamiento con otros órganos estatales, en especial con el Poder Ejecutivo (pero también con el Poder Legislativo).

Señala Berizonce⁶⁵ que el fenómeno de la globalización del sistema de derechos y de enjuiciamiento, que tiene su base en el derecho internacional de los derechos humanos y los sistemas de protección transnacionales, constituye una de las múltiples causas concurrentes (juntamente, entre otras, con la explosión de nuevas conflictividades, el mayor acceso a la justicia y el más acentuado protagonismo de la sociedad y sus entidades representativas en el proceso judicial, revalorizado como instancia privilegiada para el ejercicio de la democracia deliberativa, etc.), que han generado, al menos tres fenómenos paralelos, complejos y recíprocamente influidos: la creciente judicialización de los conflictos, el activismo judicial y la, cuanto menos tangencial, participación de los jueces en el diseño de las políticas públicas⁶⁶.

El impacto de las decisiones judiciales en las políticas públicas ha tenido un desarrollo acelerado, por ejemplo, en casi todos los países latinoamericanos, con diferencias de

⁶⁴ Señala Molina que, en el Estado moderno, el sector judicial es presentado también como un poder político titular de soberanía, en donde este solo se asume públicamente como poder político, en la medida en que interfiere con otros poderes políticos (MOLINA, R., "Gobierno Judicial y áreas de tensión con otros poderes del Estado", cit., pp. 97-99).

⁶⁵ BERIZONCE, R., "Los conflictos colectivos de interés público", en PEREIRA CAMPOS, S. (coord.), *Justicia Colectiva en Iberoamérica*, Editorial La Ley Uruguay, Montevideo, 2019, pp. 199 y 200.

⁶⁶ Los conflictos de interés público o estratégicos son aquellos que involucran generalmente derechos fundamentales colectivos, canalizados a través de los denominados litigios de derecho público, desarrollados a partir de la década de los 50' del siglo pasado en el derecho norteamericano. Los procesos vinculados a reformas estructurales se han ampliado a cuestiones tales como la actuación de la policía, el sistema penitenciario, las instituciones para personas con discapacidad, reformas en el sistema salud, políticas de vivienda, etc., alcanzando a todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), buscándose imponer amplias reformas estructurales en determinadas instituciones burocráticas, con el objetivo de cumplir los postulados constitucionales.

ritmos, pero siempre en crecimiento⁶⁷. Ese fenómeno se da en el marco de la judicialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

La independencia judicial, como característica del Poder Judicial, tiende a vislumbrarse como valor fundamental cuando se enfrenta con otras fuentes de poder político. De ahí que la judicialización de los conflictos políticos y de las políticas públicas (fenómeno de por sí legítimo y no de regla patológico⁶⁸), cuando se da en entornos de débil institucionalidad democrática o endeble independencia judicial, puede llegar a derivar en la politización de los conflictos judiciales y de la justicia misma (fenómeno, este sí, definitivamente patológico).

Frente al activismo judicial, muchas veces se busca sembrar la sospecha de la legitimidad democrática del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado. En consecuencia, el efecto real inmediato de esta tendencia ha sido recrudecer el intento, muchas veces exitoso, de politización de la justicia, profundizando la intervención de los otros poderes en el nombramiento y control de la actividad de los jueces, con la consiguiente pérdida de independencia del sistema judicial⁶⁹.

Señala Molina⁷⁰ que la esperanza ha sido que una judicatura constitucional autónoma e integrada por jueces con valores democrático-liberales, haga uso activo de los mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes en defensa de los derechos fundamentales de las personas. Esto era lo esperado, pero en la práctica, en muchos países, a sabiendas del riesgo que esos jueces podían significar, lo que se ha hecho es tomar las instituciones desde adentro, alterando los mecanismos de selección de los jueces y eligiendo poderes judiciales complacientes que permitan dinamitar al sistema democrático desde adentro, cubriendo de legalidad los actos manifiestamente inconstitucionales.

3.6. ¿HACIA UN NUEVO ENFOQUE DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES?

Un tema por demás delicado, especialmente en los procesos estructurales que involucran al poder público y, en particular, la discusión de las políticas públicas (que

⁶⁷ A estas cuestiones nos hemos referido anteriormente en BOLIVAR, M, y otros, *Diálogos construyendo futuro en derechos fundamentales - Una experiencia latinoamericana sobre procesos de cambio en derecho a la salud y políticas públicas*, Saluderecho, Banco Mundial, obra colectiva multidisciplinaria (e-book), disponible en: <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/di-logos-construyendo-futuro-en-de>

⁶⁸ La judicialización puede incluso tener efectos positivos sobre la priorización de las necesidades de la población, obligando a modificar políticas públicas y mejorar el marco jurídico bajo el cual se desarrollan los DESCAs, haciéndose efectivos los mismos en el caso concreto. Pero, al mismo tiempo, significa un riesgo de distribución inequitativa y hasta arbitraria de recursos. En otras palabras, al hacer justicia en el caso particular, existe el riesgo de aumentar las inequidades colectivas. Por ejemplo, la asignación de una vivienda digna a una persona que lo reclama y no a otra que se encuentra en la misma situación económica y social pero no lo ha hecho, puede ser beneficioso para quien acudió a los tribunales, pero no cumple con el principio de equidad y, a la vez, suele implicar remover recursos económicos que estaban asignados a otras actividades estatales. Estamos ante el conocido dilema de los recursos finitos ante necesidades ilimitadas. Frente a la creciente judicialización de los DESCAs, también los procesos estructurales pueden permitir buscar una respuesta sistémica al problema estructural evitando la “perforación” de las políticas públicas mediante múltiples reclamos individuales similares o incluso ante procesos colectivos por derechos individuales homogéneos que se limitan a multimillonarias pretensiones, pero que no reclaman una solución integral -solución estructural- al problema estructural.

⁶⁹ MOLINA, R., “Gobierno Judicial y áreas de tensión con otros poderes del Estado”, cit., p. 99.

⁷⁰ MOLINA, R., “Gobierno Judicial y áreas de tensión con otros poderes del Estado”, cit., p. 112.

son gran parte de ellos), es que se pone en crisis un sistema legal que funcione con una rígida idea de la clásica separación de poderes⁷¹. Un sistema basado en la rígida separación de poderes interpela si al Poder Judicial le cabe intervenir en las políticas públicas y, en consecuencia, tendrá grandes dificultades incluso para imaginar la idoneidad de las sentencias estructurales en el campo del derecho público⁷².

Si bien la intensidad y formas asumidas por la llamada “judicialización de la política” son distintas en cada caso, así como los factores que explican su mayor o menor fuerza en cada ámbito, lo cierto es que parece tratarse de una tendencia constante y creciente en gran parte de los países. En muchos casos, el control que desde la jurisdicción se ejerce sobre las políticas públicas se concentra en las cortes supremas o en tribunales o cortes constitucionales, pero en otros ese control se torna más difuso en los órganos jurisdiccionales de primera y segunda instancia⁷³. Otro factor relevante que incide en esta tendencia es el rol de los tribunales internacionales de derechos humanos (como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y la ampliación y consolidación del sistema internacional de derechos humanos.

Es importante vincular la cuestión de las cualidades democráticas de los poderes judiciales con la manera en que estos enfrentan la creciente demanda que se le hace a la justicia para intervenir en el ámbito de los otros poderes del Estado, sea por la falta de un cumplimiento efectivo por estos de sus funciones o sus promesas, sea por la dificultad de superar conflictos propios del sistema político, sea por los continuos intentos de utilización del aparato político por algunas personas para obtener beneficios personales. En este marco, no pueden obviarse las medidas que suelen adoptar los gobiernos para intentar limitar o revertir la intervención judicial en el ámbito político. Este fenómeno pernicioso de “politización de la justicia” constituye una forma patológica del control político de la justicia.

Por poner un ejemplo, en casi todos los países latinoamericanos, con diferencias de matices, se admite que los actos de política pública pueden ser controlados por el Poder Judicial de un modo u otro, especialmente en lo que respecta a los DESCA. Sin embargo, el reforzamiento de los poderes judiciales ha sido y sigue siendo fuertemente cuestionado por quienes ejercen el poder político, principalmente invocándose la afectación del principio de separación de poderes y el menoscabo de las atribuciones propias de los segmentos políticos del gobierno (fundamentalmente del Poder Ejecutivo y sus ministerios). La experiencia norteamericana y también lo que ocurre en varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, por ejemplo) indica que a pesar de

⁷¹ Las consideraciones formuladas respecto a la cuestión de la separación de poderes y los procesos estructurales resultan también aplicables -con las adaptaciones del caso- a los procesos colectivos en que terminan dictándose sentencias que inciden de modo general y profundo sobre las políticas públicas.

⁷² En el plano privado, también se plantea una situación similar. Un sistema legal que tenga estrictas limitaciones para autorizar la intervención estatal en la dimensión privada, difícilmente permitirá que el Poder Judicial intervenga, por ejemplo, en el ámbito económico para cambiar prácticas abusivas o regular las relaciones laborales.

⁷³ El reconocimiento formal de potestades a los poderes judiciales sobre los poderes políticos -como el control de constitucionalidad, los procesos colectivos o estructurales o las tutelas de amparo o similares- no implica necesariamente que ello se aplique en la realidad, tal como ocurre en países con debilidad democrática.

esas críticas y aun con la aparición de doctrinas jurisprudenciales restrictivas, los tribunales inferiores continúan desempeñando un papel crucial en un creciente movimiento de reforma institucional en áreas medulares de los regímenes de derecho público: escuelas, prisiones, instituciones de salud mental, policía de seguridad, asilos, hospitales y otros establecimientos públicos.

En ese difícil equilibrio para, por un lado, preservar la esencia de la separación de poderes con una lectura en clave de derechos humanos y, por otro lado, promover el rol esencial que tienen los tribunales para dar respuesta a la protección de los DESCA, se destaca una nueva perspectiva de las decisiones judiciales que se adopta en los litigios estructurales.

Señala Berizonce⁷⁴ que en los complejos procesos que involucran políticas públicas ha operado una evolución de los remedios estructurales, que puede ser representada como un abandono, en las decisiones judiciales, de la regulación prescriptiva de ordenar y controlar, dándose el tránsito hacia una intervención experimentalista. En lugar de un régimen de imposición por el juez de reglas rígidas y verticales, contenidas en prohibiciones amplias y genéricas, la aproximación experimentalista acentúa la negociación progresiva de las partes involucradas, que son las que acuerdan y fijan discrecionalmente las reglas de conducta apropiadas para resolver la situación, que a su vez por ser consideradas provisionales, son sometidas a revisión continua en un marco de transparencia por la publicidad de los procedimientos judiciales. Se institucionaliza, de ese modo, un verdadero proceso de aprendizaje y de reconstrucción continua, de experimentación, propia y característica del gobierno interconectado y de múltiples niveles, en el que los procedimientos para la toma de decisiones no son jerárquicos ni cerrados. La intervención de los tribunales, bajo esas premisas, tiende a desestabilizar las expectativas que tenían las partes antes de involucrarse en el litigio y a promover la tutela de derechos. En ese sentido, los derechos tutelados pueden verse como desestabilizadores, en tanto tienden a reconvertir instituciones públicas que exhiben falencias crónicas en la satisfacción de sus obligaciones y se encuentran aisladas y al margen del proceso de responsabilidad y control político. Precisamente el reconocimiento y la aplicación judicial de tales derechos desestabilizadores resulta útil para inducir a que tales instituciones públicas cumplan más acabadamente con sus obligaciones legales y, al mismo tiempo, la intervención de tono experimentalista se torna coherente con la estructura del régimen de gobierno democrático tripartito.

Asimismo, en algunas sentencias⁷⁵ se ha optado por la constatación por el tribunal del problema estructural y los incumplimientos de las autoridades a cargo de evitarlo, la definición de las grandes líneas en que debe trabajarse para solucionar el mismo desde los demás poderes del Estado, pero dejando en manos de las instituciones públicas demandadas la elección de las acciones concretas que fueran necesarias para cumplir los objetivos trazados en el fallo. De este modo se han buscado soluciones que tiendan a un equilibrio entre los principios y valores en juego, evitando un avance indebido del Poder Judicial sobre la esfera de actuación de los otros poderes del Estado.

⁷⁴ BERIZONCE, R., “Los conflictos colectivos de interés público”, cit., p. 200 y ss.

⁷⁵ Como ocurre en el caso *Mendoza* en Argentina (VERBIC, F., “Manual de introducción a los procesos colectivos y las acciones de clase”, en FANDIÑO, M. y GONZÁLEZ, L. (dir.), *Diálogo Multidisciplinario sobre la Nueva Justicia Civil de Latinoamérica*, CEJA, Santiago, Chile, 2017, p. 274).

Un camino que se ha evaluado a efectos de lograr este necesario equilibrio es que la sentencia estructural (que generalmente se pronuncia sobre alguno de los DESCAs) tenga naturaleza dialógica.

Como lo señala, Rodríguez Garavito⁷⁶, mientras las sentencias “monológicas” implican órdenes precisas orientadas hacia los resultados, las dialógicas tienden a establecer las líneas principales de los procedimientos y apuntan a fines amplios. En línea con el principio de separación de poderes, les asigna a los organismos públicos la carga de diseñar y poner en práctica las políticas. Las decisiones dialógicas tienden a iniciar un proceso de seguimiento que estimula el debate sobre las alternativas en materia de política pública para solucionar el problema estructural detectado en la sentencia. A diferencia de lo que ocurre en los procesos “monológicos”, los detalles de las políticas surgen durante el curso del proceso de seguimiento y no en la sentencia misma. Los tribunales dialógicos con frecuencia aprueban nuevas decisiones a la luz del progreso y los retrasos en el proceso y estimulan el intercambio entre los interesados mediante audiencias públicas deliberativas. Este diálogo constitucional implica la participación de un rango más amplio de interesados en el proceso de seguimiento. Además del tribunal y de los organismos del Estado directamente afectados por la sentencia, involucra a las víctimas cuyos derechos se han violado, a las organizaciones relevantes de la sociedad civil, a los organismos internacionales de derechos, y a otros grupos y sujetos, desde organizaciones de base hasta académicos, cuya participación es útil para la protección de los derechos en cuestión⁷⁷. Al otorgarse poder a una variedad más amplia de interesados en participar en el seguimiento, los tribunales generan efectos directos e indirectos que pueden ayudar a superar la resistencia política. Se señala asimismo que las órdenes sobre base dialógica pueden llevar a la formación de coaliciones políticas para apoyar al tribunal que toma la decisión y generar una cobertura de los medios de comunicación que potencie los efectos materiales y simbólicos del caso⁷⁸.

Entre las formas dialógicas que se pueden imaginar en materia judicial, Álvarez Ugarte⁷⁹ menciona un primer grupo relacionado con la necesidad de ampliar el acceso a la Justicia, donde destaca el cambio radical que supuso la acción de tutela en Colombia facilitando el acceso de los ciudadanos al Poder Judicial, que se convierte en un actor al que los ciudadanos interpelan para presentar sus visiones normativas y sus agendas de reforma.

⁷⁶ RODRIGUEZ GARAVITO, C., “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales”, en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., pp. 232, 233 y 237.

⁷⁷ Es clave la participación activa de actores relevantes como las ONGs de Derechos Humanos, los organismos administrativos orientados a la reforma y las organizaciones de base, que es probable que adopten como parte de su propio programa de acción, impulsar el cumplimiento de la sentencia, con lo que se convierten así en una fuente de poder compensatorio contra el estado de cosas instalado.

⁷⁸ Eso fue lo que ocurrió, por ejemplo, con la sentencia T-025 de la Corte Constitucional colombiana que inspiró la fundación de una comisión de seguimiento de la sociedad civil que, a su vez, se ha convertido en un aliado fundamental del tribunal y en una proveedora de información y recomendaciones valiosas.

⁷⁹ ÁLVAREZ UGARTE, R., “La aporía y el diálogo en la adjudicación constitucional”, en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., pp. 336-337.

Otro grupo se relaciona con el perfeccionamiento de todos los mecanismos que tengan por objeto ampliar la participación, apertura, transparencia y publicidad de los procedimientos, lo que favorece el diálogo sobre los conflictos normativos que allí se discutan. La ya mencionada práctica de la Corte Suprema Argentina de realizar audiencias en casos de relevancia institucional, y la apertura a los distintos amigos del tribunal (*amicus curiae*), son ejemplos en ese sentido.

Un tercer grupo se vincula con la etapa de adjudicación de los casos y el tipo de órdenes que los jueces emiten. Por ejemplo, en los últimos años, ha habido muchísima reflexión en América Latina sobre los remedios dialógicos, a través de los cuales los jueces se alejan del comando y control para asumir un rol de mediadores entre los actores involucrados, sobre quienes recae la responsabilidad primaria de encontrar soluciones al problema. Este tipo de trabajo ofrece varias razones sobre las que sostener el argumento a favor del diálogo ya que favorece la resolución de casos complejos en los que se dan verdaderas situaciones estructurales de violación de derechos.

Por otra parte, este tipo de remedios resuelve, o al menos reduce, de manera considerable la objeción contra mayoritaria del control judicial. Desde una concepción deliberativa, esta clase de soluciones profundiza la democracia, pues ayuda a detectar y superar deficiencias en el funcionamiento de las estructuras legislativas y ejecutivas responsables de satisfacer las necesidades y los derechos de los ciudadanos.

4. PRINCIPALES MODALIDADES DE INJERENCIA, INTROMISIÓN Y/O AFECTACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE LA JUDICATURA Y DEL PODER JUDICIAL POR LOS DEMÁS PODERES Y ÓRGANOS PÚBLICOS

4.1. INDEPENDENCIA JUDICIAL E INDEBIDA INTROMISIÓN DE LOS DEMÁS PODERES DEL ESTADO EN EL PODER JUDICIAL

Como viene de analizarse, uno de los pilares esenciales de un estado de derecho es la existencia y la vigencia del principio de separación de poderes, cuya finalidad es evitar el abuso de poder, desconcentrando los poderes del estado en tres: ejecutivo, legislativo y judicial. En el marco de la teoría clásica de la separación de poderes, Montesquieu entendía que el poder político -encargado de garantizar la libertad de las personas- constituye, paradójicamente, el peligro más grande para la salvaguarda de dicha libertad. Consideraba que toda persona que posee cierto nivel de poder se ve tentada a abusar de este y para evitar que suceda, se deben poner límites que, en un correcto equilibrio, permitan llevar a cabo su función, garantizando, a su vez, la libertad de los ciudadanos⁸⁰.

En este sentido, Díez-Picazo⁸¹ indicó:

⁸⁰ FUENTES, C., "Montesquieu: Teoría de la Distribución Social del Poder", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, N° 1, Santiago de Chile, 2011; disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2011000100003; (consultado: 06/07/2023).

⁸¹ DÍEZ-PICAZO, L., "Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12, N° 34, 1992, p. 20; disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25055redc034022.pdf> (consultado: 07/07/2023).

“De aquí que la independencia judicial sea uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho y de aquí, igualmente, el núcleo duro e indiscutido de su significado jurídico-político: la administración de la justicia no debe ser pura manifestación del poder político ni quedar supeditada en manera alguna a aquellos órganos del Estado que ejercen dicho poder político, y ello porque de nada serviría dictar normas que limitan la actividad de los gobernantes si ulteriormente, en la fase de aplicación contenciosa del Derecho, éstos pudieran influir en la resolución de los litigios. En palabras de Montesquieu, «tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor» (...) Por otra parte, conviene tener presente que la independencia judicial no es solo una pieza básica del Estado de Derecho para el correcto funcionamiento técnico-jurídico de éste, sino que también lo es desde el punto de vista de su legitimación política, indispensable para la supervivencia de dicha forma de Estado”.

Cada poder del Estado debe ejercer el contralor de que los restantes no interfieran de forma indebida en su esfera de actuación. Pero también el Estado como un todo, en el juego coordinado de su funcionamiento institucional, debe prevenir y combatir las vulneraciones a la separación de poderes.

Como expresa Cruz Fernández⁸² aludiendo a la postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“...el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes y adoptar acciones para evitar que tales injerencias sean cometidas por personas u órganos ajenos al poder judicial; por lo que, de acuerdo a las circunstancias de un caso, es posible que la Corte pueda examinar si personas vinculadas a la administración de justicia, se vieron sometidas a restricciones indebidas en el ejercicio de sus funciones, por parte de personas u órganos ajenos al Poder Judicial”.

La separación de poderes y la independencia judicial, sin embargo, no impiden reconocer que existen ciertas interacciones necesarias -que muchas veces generan tensión entre los poderes- que están habilitadas por el marco jurídicamente legítimo de cada país y que no necesariamente implican un abuso de poder o una afectación ilegítima de la independencia.

Resulta lógico que se de una mayor injerencia recíproca entre los poderes legislativo y ejecutivo que entre éstos y el Poder Judicial, dado que los primeros, si bien son independientes entre sí, tienen una dinámica de actuación más conjunta; ello porque, en esencia, el Poder Legislativo se encarga de manifestar la voz del pueblo a través del dictado de las leyes, y el Poder Ejecutivo debe asegurar su ejecución⁸³. Pero también los diálogos e interacciones entre el Poder Judicial y los poderes políticos son necesarios en temas tan complejos como la organización del sistema de justicia, el presupuesto, el sistema carcelario, los procesos estructurales, entre otros.

⁸² CRUZ FERNÁNDEZ, J., “Independencia judicial. Garantías judiciales” en *Debates sobre Derechos Humanos*, N° 3, 2019, p. 204.

⁸³ FUENTES, C., “Montesquieu: Teoría de la Distribución Social del Poder”, cit.

Es importante ahora delimitar cuándo se produce la afectación de la independencia judicial por parte de los poderes ejecutivo y/o legislativo. A dichos efectos cabe distinguir, tres supuestos:

- a) hipótesis de injerencia indebida o ilegítima: se actúa fuera del marco constitucional y/o legal;
- b) hipótesis de injerencia en el marco de aparente respeto al marco constitucional y legal, pero que no se ajusta a los estándares de independencia judicial que debe tener un estado de derecho;
- c) hipótesis de interacciones entre los poderes derivadas de la regulación constitucional o legal acorde a los estándares de independencia judicial y/o a la natural tensión entre poderes.

Las primeras dos hipótesis constituyen, a efectos de este estudio, afectaciones o intromisiones de la independencia judicial, mientras que la tercera de ella forma parte del relacionamiento normal de los poderes en el marco interinstitucional del Estado.

De todos modos, cabe aclarar, que en muchos casos, cuando aplicamos dichas reglas a un país determinado y a un caso específico, la línea divisoria no es clara y los matices son infinitos. Como habremos de analizarlo, existen afectaciones a la independencia judicial que emanan de la vulneración de los marcos constitucionales y legales que son muy claras, pero también se verifican afectaciones aun actuándose en el marco de las normas vigentes, porque dichas normas no se ajustan a los estándares de independencia judicial deseables y/o porque la realidad del contexto político de un país favorece que aún en el marco del derecho, se afecte la independencia judicial (por ejemplo cuando se le confiere al presidente de un país amplia discrecionalidad para designar a los jueces; o cuando un partido político tiene mayorías para designar por sí solo a través del ejecutivo y/o el legislativo los cargos de los tribunales superiores con un amplio margen de discrecionalidad).

Como ya se explicó, resulta lógico que los poderes del estado, si bien independientes, no deban funcionar cada uno de forma aislada y sin relacionarse, en alguna medida, con los demás. Así, los tres poderes devienen imprescindibles para el correcto funcionamiento del estado, para el sostén de la democracia y la protección del estado de derecho y las instituciones, y para ello tienen que interactuar entre sí.

El panorama de la independencia judicial y la relación del Poder Judicial con los demás poderes estatales es complejo, variado y preocupante en términos de respeto del estado de derecho. Ya Cumaraswam⁸⁴, al asumir sus funciones como primer relator especial sobre independencia de los magistrados y abogados, señalaba que su mandato fue establecido en respuesta a problemas concretos y prácticos ya que, en muchos países, los jueces y abogados son objeto de represalias por desempeñar sus funciones profesionales. La injerencia va desde las sanciones profesionales y la destitución hasta la detención y prisión arbitrarias y ataques a la persona, incluyendo asesinatos y desapariciones. Fuera de la injerencia que afecta a un juez o un abogado, en muchos casos los órganos ejecutivo o legislativo han suspendido algunas funciones del órgano judicial o, en ciertos casos, han dictado leyes que las anulaban del todo; es decir, se ha

⁸⁴ Informes citados por OTEIZA, E., "El deber de respetar la independencia judicial. Esfuerzos y ambigüedades de los estados en el plano internacional", cit., p. 190.

producido una intromisión en las estructuras e instituciones de administración de la justicia.

En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos (2017), el relator especial, García-Sayán⁸⁵, concluyó que la independencia judicial e imparcialidad de los jueces se vulnera de manera flagrante y cotidiana en el mundo entero.

En los informes anuales elaborados por los relatores especiales se reitera que las amenazas a la independencia judicial proceden de los poderes públicos, de la delincuencia organizada, el sector empresarial y las grandes empresas, nacionales y multinacionales. Se destacó que la corrupción no es solamente económica, sino que también tiene lugar por la falta de imparcialidad en los juicios como resultado de la politización del Poder Judicial, las lealtades partidarias de los jueces y todos los tipos de clientelismo judicial. La falta de confianza en el Poder Judicial es extremadamente nociva para la democracia y el desarrollo y alienta la perpetuación de la corrupción⁸⁶.

Si miramos el contexto europeo, la Unión Europea protege la independencia judicial de las jurisdicciones nacionales, en tanto, como explica Lenaerts⁸⁷, es una “Unión de Derecho” en la que impera el respeto de los tratados constitutivos. El ataque al Poder Judicial puede abrir una crisis constitucional sin precedentes en el estado afectado, ya que debilita al estado de derecho y a los derechos fundamentales. La democracia se ve progresivamente debilitada a medida que se difuminan los límites entre lo político y lo judicial, poniendo en riesgo el principio de separación de poderes. La justicia deja de ser una realidad tangible, para convertirse en una promesa vacía. Una crisis de tal índole no queda limitada al interior del estado miembro de la Unión Europea en cuestión, sino que sus efectos traspasan fronteras y su onda expansiva debilita los cimientos del sistema de tutela judicial de la Unión. Se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁸⁸ que la adopción de medidas nacionales que menoscaban la independencia judicial tiene gran impacto. Si las jurisdicciones nacionales dejan de ser independientes, estas ya no pueden brindar una tutela judicial efectiva. Sin independencia judicial no puede haber confianza mutua, y sin confianza el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia se fragmenta.

Por su parte, en el contexto americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH)⁸⁹, en audiencia regional de 2023 trató la amenaza a la independencia del Poder Judicial. La Comisión IDH recibió con preocupación información sobre ataques a la independencia judicial en algunos países de la región, mediante reformas que buscan debilitar la carrera judicial y amenazas y criminalización contra personas operadoras de justicia. Destacó que es fundamental garantizar

⁸⁵ Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/159/85/PDF/G1715985.pdf?OpenElement> (consultado: 5/8/2023).

⁸⁶ OTEIZA, E., “El deber de respetar la independencia judicial. Esfuerzos y ambigüedades de los estados en el plano internacional”, cit., p. 191.

⁸⁷ LENAERTS, K., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”, cit., pp. 351-368.

⁸⁸ Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea citadas por Lenaerts (LENAERTS, K., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”, cit., pp. 351-368).

⁸⁹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró del 6 al 10 de marzo de 2023 audiencias públicas presenciales del 186º Período de Sesiones, en la Universidad de California (UCLA), en los Ángeles, Estados Unidos, en colaboración con *The Promise Institute for Human Rights*. Se realizaron 18 audiencias públicas sobre diversos temas de derechos humanos.

procesos claros de selección, de nombramientos, y de separación de cargos. Las organizaciones solicitantes de la audiencia informaron a la Comisión sobre diversas preocupaciones y amenazas severas que estarían poniendo en riesgo la independencia judicial en algunos países de la región. Al respecto, destacaron que en algunos países existe la necesidad de garantizar una carrera judicial efectiva y transparente basada en la competencia, así como la necesidad de contar con un Consejo de la Judicatura que remueva la concentración del poder y toma de decisiones de las más altas cortes de justicia. A su vez, indicaron que la falta de un presupuesto adecuado estaría afectando el ejercicio jurisdiccional. Por otra parte, destacaron que en algunos países de la región se está presentando un debilitamiento institucional del Poder Judicial, que se caracteriza por la remoción y traslado injustificado de personas operadoras de justicia, así como la criminalización a través de la sujeción de procesos penales indebidos, de aquellas personas operadoras que se han caracterizado por su actuar independiente. Por su parte, la Comisión IDH observó con preocupación las amenazas enfrentadas por las personas operadoras de justicia, que van desde la estigmatización de su trabajo, hasta el abuso del derecho penal en un sentido punitivo por el trabajo que realizan. Destacó que para garantizar la independencia judicial en la región es necesario observar algunos elementos fundamentales como, por ejemplo, que haya procesos de selección y nombramiento conforme a los estándares internacionales, garantizar la independencia en el cargo, procedimientos adecuados para la separación del cargo, entre otros⁹⁰.

La situación de la justicia en el mundo pone de manifiesto el asedio que padece la independencia judicial en muchos países, o al menos su alta politización. Ello ocurre con diferentes grados y matices, por ejemplo, en Estados Unidos⁹¹, Polonia, Turquía,

⁹⁰ La audiencia puede consultarse aquí: <https://www.oas.org/es/cidh/sesiones/default.asp?S=186>

⁹¹ Señala Grossi que en Estados Unidos, durante las últimas décadas, las fuerzas políticas de la derecha se han esforzado por politizar el Poder Judicial federal y, en particular, la Corte Suprema. La independencia del Poder Judicial se ha visto comprometida en la medida en que la Corte ahora actúa como una institución política y no como un tribunal; y hasta el momento, no se vislumbra ninguna solución (GROSSI, S., Relato nacional Estados Unidos).

Grecia⁹², República Eslovaca, Colombia⁹³, Argentina, Paraguay⁹⁴, Israel⁹⁵, El Salvador y Venezuela, entre otros. Allí se manifiestan en toda su potencialidad las vías, mecanismos y hasta artilugios para limitar, comprometer o eliminar la independencia judicial.

No es el objeto de este estudio analizar la situación concreta de cada uno de los países, pero comprender el fenómeno de asedio a la independencia judicial exige mirar, a modo de ejemplo algunas realidades para apreciar su devastador impacto.

El caso Venezuela

Es Venezuela quizás el caso más paradigmático de avasallamiento de la independencia judicial. Señala Rivera⁹⁶ que hay allí un deterioro total del estado de derecho.

El proceso judicial civil o penal se emplea para favorecer intereses de la cúpula o para la persecución política; los procesos penales para perseguir disidentes u opositores políticos. Desde la Comisión sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha señalado en su Informe la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet⁹⁷, que uno de los

⁹² En Grecia sostiene Anthimos que la politización de la justicia es evidente porque es probable que la afiliación política de la persona nominada a los cargos judiciales sea lo que realmente importa. Incluso en el derecho constitucional y sus enseñanzas esto se da por sentado en Grecia, ya que el razonamiento de todo este proceso es que la jerarquía, al menos de los tribunales, debe tener cierta legitimación democrática o política. Asimismo, considerando la participación de los titulares de la judicatura en el Consejo de la Corte Suprema, así como sus poderes generales, explícitos e implícitos por su rango, fácilmente se podría concluir en la politización de la judicatura, especialmente en los niveles más altos (ANTHIMOS, A., *Relato General Grecia*).

⁹³ En algunos informes se pone de manifiesto que muchos jueces en Colombia sufren presiones externas y/o internas en su trabajo diario: *Informe de la relatoría especial sobre independencia de los magistrados y abogados de Naciones Unidas - Misión Colombia* del 16 de abril de 2010: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fca11a.pdf>; *Diagnóstico de la situación de la justicia ordinaria - Consejo Superior de la Judicatura* (2016): <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/publicaciones/diagnosticojurisord.pdf>; *Informe "La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario"* (2021): <https://coeuropa.org.co/la-independencia-judicial-en-colombia-en-riesgo-por-un-regimen-autoritario/>; *Llamado de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) al Gobierno Colombiano para cumplir con las decisiones de la Corte Constitucional*, del 11 de marzo de 2022: <https://www.ici.org/es/colombia-autoridades-deben-proteger-la-independencia-judicial-de-la-corte-constitucional/> (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

⁹⁴ En Paraguay señala Villalba que se vive una gran presión política sobre el Poder Judicial, que afecta su independencia. Indica que nunca se ha logrado efectivizar la independencia judicial en tanto existe una gran incidencia política sobre el Poder Judicial; a lo que se suma una formación educativa con criterios autoritarios, que hacen dificultosa la consolidación de la democracia. Agrega que en Paraguay, el Poder Judicial nunca logró desprenderse de las influencias políticas, siendo un poder "maniatado" con políticos presionando a los jueces para que resuelvan de una u otra manera los casos, inclusive con pagos de sumas de dinero para lograrlo. Indica que se carece de estadísticas serias, pero, sin embargo, el Poder Judicial, es el que menos credibilidad tiene en la población, que no confía en el servicio de justicia (VILLALBA, P., *Relato nacional Paraguay*).

⁹⁵ Al caso israelí nos referiremos más adelante.

⁹⁶ RIVERA, R., *Relato nacional Venezuela*.

⁹⁷ Ver: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, disponible en <https://www.ohchr.org/es/2021/07/report-situation-human-rights-bolivarian-republic-venezuela>

También: *Actualización de la Alta Comisionada sobre la República Bolivariana de Venezuela*, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2022/03/high-commissioner-updates-human-rights-council-venezuela>

elementos que contribuyen a las violaciones y delitos determinados por la misión es la falta de independencia del Poder Judicial. La selección de los jueces y la presión para la jubilación de otros ha sido ilegítima. Un problema principal en relación con la independencia del Poder Judicial es el carácter temporal de los nombramientos de las y los jueces, sin realizar los concursos que indica el orden jurídico, por lo que se estimaba en 2019 que sólo alrededor del 15% de los jueces y las juezas de Venezuela son de carrera. Los jueces y abogados también han declarado que han sido objeto de presiones indebidas⁹⁸.

En Venezuela se denuncia una ruptura total del Estado de derecho constitucional. El poder se maneja en forma central, gira alrededor del Presidente, quien es a su vez presidente del partido de gobierno. No hay independencia de poderes; los jerarcas de los poderes públicos son los jerarcas del partido de gobierno. En el Poder Judicial los jueces no gozan de independencia ni autonomía. Por lo general, las decisiones de instancia son repeticiones de decisiones del Tribunal Superior de Justicia⁹⁹, aun cuando no tengan coherencia sustancial con lo debatido.

El caso República Eslovaca

La situación es grave también en la República Eslovaca. De conformidad con la Constitución es un estado de derecho. Sin embargo, señalan Ficová y Ivančo¹⁰⁰ que la realidad difiere si estamos al documento denominado “Llamamiento de los abogados eslovacos contra la violación sistemática del estado de derecho en la República Eslovaca”, que se redactó en 2021 con amplio apoyo de jueces, abogados, fiscales y académicos, cuando la coalición gobernante tenía mayoría constitucional en el Parlamento.

Se denuncia en ese informe, entre otras afectaciones del estado de derecho: que una mayoría parlamentaria elimina los frenos y contrapesos de los demás poderes del Estado, con lo cual la coalición gobernante ha aumentado desproporcionadamente su poder en el legislativo sin que las decisiones adoptadas por el Parlamento por mayoría política puedan ser revisadas por el Tribunal Constitucional como última instancia judicial independiente; el estado de derecho también es violado por la aplicación retroactiva de las leyes, contraria a los principios de seguridad jurídica; se abusa de la institución de la detención para presionar al imputado; el principio de presunción de inocencia es violado masivamente por políticos y medios de

⁹⁸ Franklin Nieves, fiscal en el caso de Leopoldo López, ha declarado públicamente que el juicio contra el Sr. López fue una farsa y que guardó silencio por miedo y debido a la presión ejercida por sus superiores. Dijo que el Presidente Maduro y Diosdado Cabello dan órdenes directamente a la Fiscalía General sobre qué casos perseguir, señalando que el Poder Judicial “se arrodilla” ante el Poder Ejecutivo, que dirige absolutamente todo (RIVERA, R., *Relato nacional Venezuela*).

⁹⁹ Molina señala que aproximadamente 120 personas muertas es el resultado de la ausencia de independencia judicial en Venezuela en los meses de abril a junio de 2017 por dos sentencias del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional que, siguiendo directrices del presidente Maduro, ordenaron la disolución de la Asamblea Nacional y su intervención. Fue esta una manifestación más de cómo un Poder Judicial dependiente generaba una de las mayores crisis sociales que ha vivido ese país. El largo proceso de erradicación y sometimiento del Poder Judicial había pasado por diversas fases, que iban desde las designaciones de jueces provisorios, su designación y destitución sin procedimientos, la exigencia del sometimiento a la ideología gobernante, pasando por la prisión de jueces desafectos al régimen o su persecución con su correspondiente destitución sin procedimiento. La ausencia de independencia judicial en Venezuela fue el factor clave para la destrucción de su incipiente e imperfecta democracia. La instauración del régimen que vive Venezuela tiene una directa relación con la ausencia de un Poder Judicial capaz de contener y luchar contra la corrupción y garantizarles los derechos más elementales a sus ciudadanos. La ausencia de la independencia judicial ha permitido y auspiciado la desintegración del Estado de Derecho y la permanente violación de las garantías constitucionales y de derechos humanos (MOLINA, R., “Gobierno Judicial y áreas de tensión con otros poderes del Estado”, cit., pp. 108-109).

¹⁰⁰ FICOVÁ, S. y IVANČO, M., *Relato nacional República Eslovaca*.

comunicación; en algunos casos se da un trato degradante durante la detención y existen sospechas de que tales prácticas tienen como objetivo obtener una confesión de los acusados; ha habido un uso excesivo del testimonio de testigos que cooperan como prueba clave en procesos penales contra jueces o funcionarios policiales, al tiempo que les permite disfrutar a esos testigos de beneficios desproporcionados (cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Adamčo c. Eslovaquia* consideró que estas ventajas desproporcionadas para los testigos que cooperan son incompatibles con el derecho a un juicio justo); la relación entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los medios de comunicación es un problema importante porque se extrae información de los archivos de medios seleccionados, que luego presentan su visión sesgada y subjetiva y, a veces, incluso las actas del acusado de las actuaciones previas al juicio se publican en versión completa; la relación entre los políticos gobernantes y el Poder Judicial también es motivo de preocupación, ya que las decisiones adoptadas por los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los tribunales no deben presentarse como un éxito del Poder Ejecutivo y, del mismo modo, no se pueden aceptar declaraciones políticas de miembros del gobierno sobre garantizar la impunidad de los presuntos autores de los delitos a cambio de proporcionar información, ya que tales declaraciones no tienen fundamento en el estado de derecho; la reforma del Poder Judicial impulsada con el pretexto de eliminar la corrupción es un experimento innecesariamente costoso que solo alejará a los ciudadanos de la justicia, aumentará la duración y el costo de los procesos y reducirá la calidad de las decisiones; el gobierno y los medios pro-gubernamentales afectan la libertad de expresión, ridiculizan, humillan y desacreditan a quienes expresan opiniones contrarias a sus creencias.

El caso El Salvador

La situación en El Salvador es también dramática. Señala Durán¹⁰¹ que si bien ese país regula formalmente la separación de poderes y la independencia judicial, en los hechos, actualmente no es un estado de derecho, existiendo alta injerencia de los poderes ejecutivo y legislativo en los procesos de selección y ascenso de los jueces, en un marco de gran clientelismo político. Con las acciones realizadas por el Legislativo y promovidas desde el Ejecutivo, el Presidente de la República ha concentrado el poder, eliminando y limitando la independencia de los jueces. Eso facilita la manipulación arbitraria de los procesos, ya sea para perseguir opositores, disidentes o críticos al gobierno, o generar impunidad a funcionarios o particulares afines al gobierno en los actos de corrupción u otros delitos graves. La jurisprudencia de derechos humanos es obligatoria, pero hay miedo o temor a aplicarla si contraría los intereses y expectativas del ejecutivo.

Se ha aprobado la reforma a la Ley de la Carrera Judicial y Ley Orgánica Judicial, que faculta a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a realizar nombramientos y traslados, sin ternas del Consejo Nacional de la Judicatura. Al estar facultada la CSJ para nombrar, remover y ascender jueces, incluso sin ternas, tiene un poder que no tiene límites ni controles.

Si bien está reglada la carrera judicial, en la coyuntura política actual, se han eliminado la mayor parte de garantías o, simplemente, no se aplican por parte de los responsables. Incluso hay un proyecto de reformas a la Constitución que pretenden fortalecer el control del Presidente sobre el Poder Judicial.

Por otra parte, con la propuesta de reforma del Ejecutivo para incrementar el número de años, de 5 a 6, del periodo presidencial, así como permitir la reelección presidencial, prohibida por la Constitución vigente, se afecta la independencia judicial.

¹⁰¹ DURÁN, J., *Relato nacional El Salvador*.

El Poder Ejecutivo ejerce injerencias indebidas por medio de presiones mediáticas que afectan la independencia judicial externa e interna, lo que incide en las decisiones de los jueces. Presiones mediáticas en las redes sociales han generado “linchamientos” mediáticos contra juezas y jueces, a raíz de decisiones que no son del agrado del Fiscal General o del Ejecutivo. La Fiscalía está alineada al Ejecutivo. Asimismo, los jueces se quejan de llamadas telefónicas de jueces de jerarquía superior para dar indicaciones sobre cómo resolver o para llamar la atención sobre las decisiones de los jueces inferiores. Actualmente, el Ejecutivo tiene control sobre los órganos de gobierno del Órgano Judicial (Corte Suprema de Justicia y Consejo Nacional de la Judicatura); y en cualquier caso en que esté comprometido el Ejecutivo, es previsible que haya injerencias indebidas en la decisión judicial, como son los ceses de los jueces en el ejercicio de sus funciones, o los traslados a jurisdicciones en el interior del país, como se están dando.

Se analizan a continuación las modalidades que suelen utilizarse desde el poder político para tener injerencia en los poderes judiciales y/o en la judicatura.

4.2. INJERENCIA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LOS MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE JUECES

La independencia inicial depende, en gran medida, de los métodos que son empleados para seleccionar a quienes se desempeñan en la judicatura.

El derecho comparado muestra una amplia variedad de soluciones y métodos, que en muchos casos no garantizan que, por el hecho de seguirse un procedimiento burocrático, la selección de los jueces se realice de forma autónoma y neutral.

En ocasiones, la ausencia de condicionamientos en este acto tan importante está efectivamente garantizada con previsiones especiales de concurso público y abierto¹⁰² reguladas por la ley, que aseguran del mejor modo (aunque también este mecanismo puede estar sometido a vaivenes subjetivos) que la jueza o el juez sean elegidos y nombrados sin injerencia externa y, por tanto, puedan considerarse independientes.

Señala Taruffo¹⁰³ que la situación en los sistemas del *common law*, y en particular en los Estados Unidos, más allá de la declaración en sus normas, pone de manifiesto que la puesta en práctica de la independencia judicial plantea dudas sustanciales. Respecto al nombramiento de los jueces, se debe considerar, de hecho, que todos los jueces federales son nombrados por el Presidente, quien realiza elecciones totalmente discrecionales, normalmente orientadas por la tendencia política de los candidatos. Por tanto, estas elecciones son realizadas por el jefe del Poder Ejecutivo (y respecto de ellas el Senado dispone únicamente de un poder de veto, que rara vez se ejerce). Entonces, en este caso, no se puede hablar de independencia inicial del juez, ya que su nombramiento depende directa y exclusivamente del poder político. Por otra parte, también se adopta el mismo método para el nombramiento de los jueces estatales, lo que en la mayoría de los casos es decidido por los gobernadores de cada Estado, o sea - una vez más- por los jefes del Poder Ejecutivo en base a elecciones completamente discrecionales. En algunos casos, además, los jueces estatales son elegidos por el pueblo¹⁰⁴, lo que significa que su elección responde directamente a las orientaciones

¹⁰² Por ejemplo, el párrafo primero del art. 106 de la Constitución italiana dispone que los nombramientos de los magistrados se realizan por concurso.

¹⁰³ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., pp. 14-15.

¹⁰⁴ En Estados Unidos la ciudadanía tiene un rol relevante a través de la elección de los jueces. Señala Grossi que la mitad de los estados celebran elecciones para jueces de la corte suprema estatal y 17 estados

políticas del electorado (y del candidato). En esencia, para Taruffo, la elección inicial de los jueces estadounidenses no se ajusta a ningún criterio de independencia efectiva, y termina dependiendo de valoraciones sustancialmente políticas en torno a las opiniones y la tendencia del juez.

En la misma línea, Grossi¹⁰⁵ destaca la injerencia política en la designación de jueces en Estados Unidos¹⁰⁶, particularmente porque el Presidente nombra jueces federales y tiende a hacerlo siempre considerando los que ideológicamente se alinean con su partido político. Después de que se hace el nombramiento, el Senado tiene que confirmar la designación y los miembros del Senado casi siempre deciden en función del partido o ideología del candidato. Los jueces de la Corte Suprema, los jueces de las cortes de apelaciones y los jueces de las cortes de distrito son nominados por el Presidente y confirmados por el Senado. Los nombres de los candidatos potenciales a menudo son recomendados por los senadores o, a veces, por miembros del parlamento que pertenecen al partido político del presidente. El Comité Judicial del Senado normalmente lleva a cabo audiencias de confirmación para cada candidato. Algunos estudios han demostrado que el partido del juez, la raza, el sexo, la clasificación ABA (American Bar Association) en el momento de su nombramiento, la antigüedad en el cargo, su historial de votación (dirección ideológica de las decisiones del juez), pueden afectar la decisión¹⁰⁷.

Es por ello, entonces, que la situación de alta injerencia del poder político en la designación de los jueces es particularmente grave en países donde, por ejemplo, el Presidente tiene absoluta discreción para nominarlos, pudiendo descartar incluso sin fundamentos la propuesta de nominación de otro órgano competente; es especialmente patológico cuando el órgano desatendido por el Poder Ejecutivo integra el Poder Judicial o pertenece al sector de la judicatura¹⁰⁸.

de los 32 tienen tribunales intermedios de apelación donde se eligen jueces para estos tribunales. Los jueces estatales son elegidos, por lo que podría pensarse que tienden a favorecer a sus propios ciudadanos. Sin embargo, no hay evidencia empírica de eso. La designación de jueces para tribunales de primera instancia y tribunales de jurisdicción limitada se efectúa a través de una variedad de métodos (GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*).

¹⁰⁵ GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*.

¹⁰⁶ El presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, John Roberts, destacó recientemente la importancia de la independencia institucional del Poder Judicial en un informe anual <https://www.cnn.com/2021/12/31/politics/john-roberts-year-end-report-supreme-court-federal-courts/index.html> (GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*).

¹⁰⁷ A este respecto, es interesante observar que el sistema inglés, en el que los jueces eran tradicionalmente nombrados por el soberano, ha experimentado cambios y el Poder Ejecutivo ya no nombra a los jueces, sino que es una comisión especial la que selecciona a los jueces sobre la base de su calidad profesional (TARUFFO, M., "Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces", cit., pp. 15-16).

¹⁰⁸ En Lituania el Presidente tiene el derecho discrecional de designar o no designar al juez propuesto por el Consejo de Jueces. Ello ha generado observaciones porque, de acuerdo con las normas europeas, en los casos en que el jefe de Estado, el gobierno o el Poder Legislativo toman decisiones relativas a la selección de jueces, una autoridad independiente y competente procedente principalmente del Poder Judicial debe estar autorizada para hacer recomendaciones o expresar opiniones que la autoridad nominadora pertinente debe seguir en la práctica. No obstante, ha habido algunos avances en la implementación de la recomendación hecha en el Informe sobre el estado de derecho de 2022. Como un ejemplo de politización de la justicia se señala que recientemente un político (miembro del Parlamento)

Sin perjuicio de los casos expuestos, no existen reglas absolutas. En los asuntos acumulados *A.K. y otros*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se refirió a la jurisprudencia de Estrasburgo para decir que el mero hecho de que los jueces sean nombrados por el Presidente de la República no es susceptible de crear una situación de dependencia entre aquellos y este ni de suscitar dudas en cuanto a su imparcialidad si, una vez nombrados, no están sometidos a presión alguna y no reciben instrucciones en el ejercicio de sus funciones¹⁰⁹.

Si bien la politización de las designaciones judiciales suele ser muy difícil de evitar en sistemas donde los poderes políticos -ya por el diseño del modelo, ya por prácticas impuestas o incluso legítimamente consolidadas- tienen gran incidencia¹¹⁰, algunos países buscan ciertos contrapesos fundamentalmente desde el Poder Legislativo cuando las mayorías parlamentarias de un partido político o sector no son por sí solas suficientes para nominar al candidato¹¹¹; en otros casos la cultura imperante permite colocar ciertas

fue nombrado juez de la Corte Constitucional, lo cual fue criticado (MIKELÉNAS, V., *Relato nacional Lituania*).

¹⁰⁹ Véase la sentencia de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)*, C-585/18, C-624/18 y C-625/18 (LENAERTS, K., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”, cit., pp. 351-368).

¹¹⁰ En Polonia, destacan Flaga-Gieruszyńska y Klich que existe excesiva dependencia de los jueces al Ministerio de Justicia, a lo que se suma el problema del nombramiento de los jueces por parte del Consejo Nacional del Poder Judicial, que depende en gran medida de los poderes ejecutivo y legislativo (FLAGA-GIERUSZYŃSKA, K. y KLICH, A., *Relato nacional Polonia*).

En Sudáfrica, el Poder Ejecutivo tiene incidencia en la designación de jueces, ya que el Presidente puede nominarlos y también hacer la recomendación final para jueces constitucionales y presidentes de tribunales superiores; los partidos políticos y otras organizaciones también pueden hacer recomendaciones y objeciones a los nombramientos (BABOOLAL-FRANK, R., *Relato nacional Sudáfrica*).

¹¹¹ En Uruguay para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia se requieren 2/3 de votos del total de componentes de la Asamblea General (Parlamento) y, como en la práctica ningún partido político tiene esa mayoría, es necesaria la negociación; si pasado el plazo de 90 días desde la vacancia del cargo, no se obtienen los acuerdos políticos necesarios para alcanzar el quórum mencionado, asume el cargo vacante la persona con más antigüedad en los tribunales de apelaciones. El sistema ha blindado bastante la independencia judicial evitando la politización (al menos manifiesta) de los cargos judiciales.

En Chile también se da cuenta de negociaciones en el ámbito legislativo para designar ciertos cargos en el vértice de la organización. El Poder Ejecutivo participa directamente en el nombramiento de los jueces: a) Ministros Corte Suprema: el Presidente de la República designa a los ministros y fiscales de la Corte Suprema a propuesta de una quina elaborada por el pleno de la Corte Suprema. b) Ministros Corte Apelaciones: el Presidente de la República designa a los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones a propuesta de un terna elaborada por la Corte Suprema. c) Jueces de letras: son nombrados por el Presidente de la República a propuesta de un terna elaborada por la Corte de Apelaciones respectiva. El Senado participa directamente en el nombramiento de los ministros de Corte Suprema. Ellos son designados por el Presidente de la República a propuesta de una quina elaborada por el pleno de la Corte Suprema, con acuerdo del Senado. El Senado no participa en los nombramiento de ministros de Cortes de Apelaciones ni jueces de letras. La experiencia muestra que en los procesos de designación de los ministros de Corte Suprema se dan negociaciones a nivel político en la fase previa a la ratificación que hace el Senado. Ello se traduce en conversaciones y acuerdos sobre del nombre de la persona que el Poder Ejecutivo desea proponer, de manera de asegurar su aprobación en el Senado (VARGAS, M., *Relato nacional Chile*).

separaciones entre los puntos de vista legales y los puntos de vistas políticos, como ocurre en Canadá¹¹².

La injerencia política se agrava, en cambio, si además el partido o coalición de gobierno disponen de las mayorías para actuar sin necesidad de negociar con la oposición.

Delicada es entonces la situación si no se establecen criterios o pautas objetivas para la selección de los candidatos, disponiendo el poder político de amplia discrecionalidad¹¹³.

Los Consejos de la Magistratura, Judicatura o similares, cuando tienen un diseño adecuado y una integración equilibrada que no permite el predominio de un sector, suelen ser instrumentos útiles para preservar la independencia en el proceso de designación de los jueces¹¹⁴, pero también en ellos es difícil escapar a ciertos márgenes

¹¹² En Canadá, señalan Farrow y Yehia que es poco probable que el nombramiento y/o promoción de un juez por los poderes políticos pueda dar lugar a la politización del Poder Judicial. Se hace una distinción entre puntos de vista legales y políticos en Canadá. El Poder Judicial se basa principalmente en los principios de la ley en oposición a la política, aunque los gobiernos tienen influencia sobre el proceso de nombramiento. Según Carissima Mathen y Emmett Macfarlane, los tribunales de Canadá no han estado plagados del mismo tipo de politización que se encuentra en la justicia estadounidense (Farrow, T. y Yehia, K., *Relato nacional Canadá*).

¹¹³ Los cargos más importantes del Poder Judicial en Grecia son designados por el ejecutivo. El ejecutivo (gabinete de ministros) actuando con discreción ilimitada y a propuesta del Ministro de Justicia, puede seleccionar a cualquier juez que haya cumplido los años obligatorios de servicio para el nombramiento de estos cargos. Es más, la ley no prescribe ningún tipo de criterio objetivo como antigüedad, mérito, etc. para el nombramiento de los titulares del Poder Judicial. Este es un aspecto particular del sistema griego, que es criticado regularmente tanto internamente como externamente por organizaciones internacionales y europeas por no estar en conformidad con los estándares aceptables sobre la independencia del Poder Judicial. En particular, se subraya que no se han tomado medidas con respecto a la participación del Poder Judicial en los nombramientos de los cargos más altos del sistema judicial griego. El Informe sobre el estado de derecho de 2022 recomendó a Grecia que aborde la necesidad de la participación del Poder Judicial en el nombramiento del Presidente y Vicepresidente del Consejo de Estado, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Cuentas, teniendo en cuenta las normas europeas sobre nombramientos judiciales. La falta de reforma significa que no ha habido progreso en la implementación de la recomendación hecha en el Informe de Estado de Derecho de 2022. No obstante, el actual sistema de nombramientos ya prevé, desde 2010, la participación de un órgano parlamentario en el procedimiento de nombramiento, y establece algunas condiciones para los candidatos a los puestos más altos del Poder Judicial, en particular un criterio de antigüedad, desde 2022. De acuerdo con las normas europeas, cuando las disposiciones constitucionales o legales prescriban que el Jefe de Estado, el gobierno o el Poder Legislativo tomen decisiones relativas a la selección y carrera de los jueces, una autoridad independiente y competente procedente en gran parte del Poder Judicial debe estar autorizada para hacer recomendaciones o expresar opiniones que la autoridad nominadora pertinente siga en la práctica. El Poder Legislativo también interviene antes de la última etapa gubernamental de selección y nombramiento del Presidente y Vicepresidentes de la Corte Suprema, y del Fiscal de la Corte Suprema. En particular, se lleva a cabo una audiencia de jueces y fiscales ante el parlamento, donde los parlamentarios emiten sus votos y hacen su propuesta al gobierno (ejecutivo). Sin embargo, este último no está obligado a seguir sus propuestas y ni siquiera a justificar por qué no lo hará (ANTHIMOS, A., *Relato General Grecia*).

¹¹⁴ En Portugal el panorama es bastante auspicioso en términos de independencia judicial. El Consejo Superior de la Magistratura (CSM) está presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por 2 miembros designados por el Presidente de la República, 7 elegidos por la Asamblea de la República y 7 jueces elegidos por sus pares, de acuerdo con el principio de representación proporcional. El CSM se ha desempeñado satisfactoriamente. La selección de los futuros jueces se realiza mediante concurso público, sin que formen parte del jurado miembros del Poder Ejecutivo, sino magistrados, académicos, juristas de renombre o miembros de la sociedad civil. El nombramiento, traslado y promoción de los jueces de los tribunales judiciales y el ejercicio de la acción disciplinaria corresponden al CSM. Dado que en el CSM participan 7 miembros elegidos por la Asamblea de la República, se supone que, al menos

de politización en alguna de las etapas. En otros casos, estos consejos son permeables a presión e influencia política, como se analiza más adelante.

Muchas veces los sistemas de designación de los jueces presentan formalidad de transparencia y ajenidad a los vaivenes políticos, pero en la práctica son evidentes las injerencias indebidas¹¹⁵.

En otros casos, el Poder Legislativo participa del proceso de designación lográndose los equilibrios adecuados que evitan la intromisión indebida¹¹⁶ o imponen negociaciones relativamente razonables con otros órganos para llegar a definir los candidatos.

indirectamente, es posible la influencia del Poder Legislativo en la carrera de los jueces. Sin embargo, no existe un registro consistente y documentado de esta influencia (COSTA E SILVA, P. y MARQUES, J., *Relato nacional Portugal*).

En España, respecto de los procesos de selección de los jueces, Picó y Andino señalan que no es probable injerencia alguna por cuanto se realizan a través de un sistema público de acceso con diversas pruebas de evaluación que valoran el nivel de conocimiento jurídico (PICÓ, J. y ANDINO, J., *Relato nacional España*).

En México el Consejo de la Judicatura está a cargo de la organización y el funcionamiento administrativo de los tribunales y del nombramiento de todos los jueces, con excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, respecto de los cuales intervienen el Poder Ejecutivo y el Senado. Aunque la politización de la justicia es creciente, los consejos de la judicatura en opinión de Gómez Fröde son imparciales y muy respetados; y se organizan muchos concursos de selección de jueces y juezas (GÓMEZ FRÖDE, C., *Relato nacional México*).

Señala Shetreet que en Israel los nombramientos judiciales se hacen de por vida hasta la jubilación a la edad de 70 años para los jueces de todos los niveles de la jerarquía judicial. Un Comité de Selección Judicial de nueve miembros (al menos hasta la reciente reforma que impulsa el gobierno) en el que están representadas todas las ramas del gobierno, así como la profesión legal, hace todas las selecciones judiciales. Los miembros de este comité incluyen tres jueces de la Corte Suprema elegidos por la Corte Suprema (uno de ellos es el Presidente de la Corte), dos abogados elegidos por el Colegio de Abogados, dos Miembros de la *Knesset* (parlamento) elegidos por la *Knesset* y dos Ministros elegidos por el gabinete, incluido el Ministro de Justicia, que preside el Comité de Selección. El ejecutivo tiene, por lo tanto, dos votos de los nueve en el comité y el legislativo dos. Cuatro de los escaños están ocupados por políticos. El principio básico en la composición del Comité de Selección Judicial es el de preservar la representación de los jueces para que su estatus en el comité se mantenga frente a los poderes legislativo y ejecutivo. Esto significa que la coalición de gobierno en un momento determinado no tendrá mayoría ni dominio en el proceso de selección (SHETREET, S., *Relato nacional Israel*).

¹¹⁵ En la mayoría de las jurisdicciones de Argentina el Poder Ejecutivo designa a los jueces con acuerdo del Poder Legislativo en alguna de sus formas (típicamente, en sistemas bicamerales, con acuerdo del Senado). En la justicia nacional (y en algunas importantes jurisdicciones provinciales, como la Provincia de Buenos Aires) el Poder Ejecutivo designa a los jueces de una terna que le eleva el Consejo de la Magistratura. Es decir, que el Poder Ejecutivo está condicionado, porque sólo puede escoger a uno de los tres candidatos seleccionados por el Consejo de la Magistratura, luego de un concurso en el que se toma un examen escrito, se analizan los antecedentes y se realiza una entrevista oral con los candidatos. El Poder Ejecutivo tiene representantes en el Consejo de la Magistratura, por lo que el grado de su influencia se agrava a medida que la administración a cargo del poder tiene mayor primacía en la integración del Consejo de la Magistratura, además de tener absoluta discreción en la mayoría de los regímenes para seleccionar a cualquiera de los tres candidatos ternados, sin necesidad de dar explicación alguna (por ejemplo, si elige a quien mostró peor rendimiento en las evaluaciones). Luego de la elevación de la terna y la selección que el Poder Ejecutivo hace de uno de los tres candidatos (selección enteramente discrecional), el Senado debe prestar su acuerdo (decisión que se adopta con la mayoría de los miembros presentes del Senado en la sesión respectiva) (GIANNINI, L., *Relato nacional de Argentina*).

¹¹⁶ En Corea del Sur se requieren procedimientos de audiencia en la Asamblea Nacional para el nombramiento de jueces de la Corte Suprema y jueces de la Corte Constitucional. HAN no considera que este proceso de audiencia parlamentaria en el proceso de nombramiento de los jueces de la Corte

Grandes debates y problemas institucionales generan los mecanismos de designación de jueces mediante sufragio universal, como ocurre en Bolivia¹¹⁷ y en Estados Unidos¹¹⁸ en algunos supuestos.

El caso de Venezuela es paradigmático en lo que hace al colapso de la independencia judicial mediante el dominio pleno del gobierno sobre la designación de la mayoría de los cargos de juezas y jueces¹¹⁹ y la persecución de aquellos que no son funcionales a los intereses del poder político¹²⁰.

Suprema lleve a la politización de los jueces. Esto se debe a que el partido gobernante y el partido de oposición siempre están enfrentados en la Asamblea Nacional (HAN, Ch., Reporte nacional Corea del Sur).

¹¹⁷ En el caso de Bolivia, señala Gutiérrez que la Constitución vigente desde 2009 encomienda al Órgano Legislativo la convocatoria a postulaciones, la preselección y elaboración de ternas de los precalificados (por dos tercios de votos) y el pueblo o soberano elige a las autoridades judiciales mediante sufragio universal que organiza el Órgano Electoral. Los favorecidos para los cargos se eligen por mayoría simple de votos (Art.182°-I al VII -C.P.E.). Este mecanismo deroga el sistema anterior que implicaba la elección por el Congreso o Asamblea Legislativa. En 2011 el voto mayoritario fue en blanco y los elegidos fueron designados con porcentajes muy bajos de votos. En 2017 ocurrió algo similar. Actualmente se plantea la necesidad de reformar la Constitución en cuanto a la elección del Órgano Judicial. Gutiérrez da cuenta en su informe de la grave situación del sistema de justicia de Bolivia con ausencia de los principales indicadores de la independencia judicial. Señala que la composición o el número de escaños (en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional) es una de las medidas para establecer si el Órgano Ejecutivo o Poder Ejecutivo tiene una gran injerencia, mediana injerencia o poca o menor injerencia no solo en la selección y ascenso de los operadores de justicia sino también en el ejercicio de las funciones judiciales. Si el partido político de gobierno tiene los 2/3 de ambas cámaras y del Congreso (que reúne ambas cámaras) la injerencia será altísima, por cuanto con o sin la participación de los otros partidos políticos asume las decisiones de candidatos, selecciona y remite las ternas al Órgano Electoral que convoca a las urnas para el sufragio universal y la elección de los operadores de justicia por mayoría simple de la votación de los ciudadanos. Es lo ocurrido en las elecciones judiciales del 2011 y del 2017. Como el gobierno actual no ha logrado los 2/3 tercios, la elección de los operadores de justicia se ha convertido en un verdadero caos y la probabilidad es que el Órgano Ejecutivo designe a los magistrados del Órgano Judicial mediante Decreto Supremo (GUTIÉRREZ, P., *Relato nacional Bolivia*). Las principales objeciones que se han dado en torno a la elección popular de los jueces de las altas cortes, refieren a la preselección de candidatos realizadas por el Poder Legislativo. En referencia a dicha preselección, las impugnaciones más frecuentes han ido dirigidas a la ausencia de una evaluación técnica de los méritos de los candidatos, por un lado, y a la naturaleza esencialmente política del proceso de selección, por otro.

¹¹⁸ GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*.

¹¹⁹ En Venezuela, los jueces no han ingresado a partir de 2002 por oposición; la enorme mayoría de los jueces han sido designados “a dedo” por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), previa conformidad del partido de gobierno (RIVERA, R., *Relato nacional Venezuela*).

¹²⁰ Se señala por parte de la Comisión Internacional de Juristas que, con relación a la independencia judicial, la situación de Venezuela en la práctica es pésima. La concentración de funciones en el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ha facilitado a los poderes políticos, en particular a las autoridades del poder ejecutivo, su control efectivo o influencia indebida sobre el Poder Judicial desde 1999. El TSJ y específicamente su Sala Constitucional, han renunciado a su papel de guardián de la Constitución y protector de los derechos humanos, al tolerar que los actores políticos ignoren los procedimientos y los requisitos constitucionales establecidos en los procesos de nombramiento de los magistrados del Tribunal. Además, los mecanismos constitucionales para el nombramiento de los magistrados no se han puesto en marcha de manera adecuada. Y los requisitos de elegibilidad han sido alterados para facilitar el acceso de candidatos que no cumplen los criterios constitucionalmente establecidos para el cargo, pero que están vinculados políticamente al partido de gobierno. Esto ha afectado negativamente la independencia judicial del propio TSJ y ha dejado a los jueces vulnerables frente a presiones y amenazas, incluyendo medidas disciplinarias como la destitución. También ha permitido un control político efectivo sobre el Tribunal Supremo y sus decisiones y, por consiguiente, respecto del Poder Judicial en general. Las

En definitiva, la espada de Damocles de la politización de la justicia, fundamentalmente a través de los mecanismos de designación de los jueces, está presente en todos los países, incluso aquellos que ocupan las mejores posiciones en el mundo en cuando a independencia judicial y buen funcionamiento de sus sistemas de justicia¹²¹.

graves deficiencias identificadas en el proceso de selección de los miembros del TSJ parecen haberse reproducido en la selección de los demás jueces. En primer lugar, la práctica reiterada del TSJ de suspender y no convocar concursos públicos para designar a los candidatos viola claramente la disposición constitucional que establece la realización de concursos públicos para ingresar al Poder Judicial y que establece un mecanismo de ingreso transparente, ampliamente accesible y basado en el mérito. Es importante señalar que se han detectado graves irregularidades en los concursos celebrados antes de dicha suspensión, como cambios en las listas de candidatos y dudas sobre la parcialidad de los jurados. En segundo lugar, las diversas y frecuentes modificaciones de las Normas de Evaluación y Concurso han dado lugar a que el TSJ tenga una excesiva concentración de poder en el proceso de designación de jueces, que ha estado acompañada de la falta de una ley formal que regule la materia y la ausencia de transparencia y rendición de cuentas del TSJ. En este sentido, se identificaron varias prácticas indebidas: la intervención o presencia de magistrados del TSJ en el proceso de selección y en los jurados; la flexibilización discrecional de los requisitos y exámenes de acceso a la judicatura; la utilización de los cursos de formación ofrecidos por la Escuela de la Magistratura como mecanismo de concurso cerrado; las limitaciones a la participación de universidades ajenas al Poder Judicial en los concursos; y la reducción de la publicidad y de la participación amplia y diversa de la sociedad civil en los procesos de concursos de oposición. Estas modificaciones normativas coincidieron con el nombramiento de nuevos magistrados en el Tribunal Supremo de Justicia en 2000, 2005 y 2016, quienes fueron nombrados en procesos poco transparentes. Adicionalmente, en Venezuela existe un número muy elevado de jueces provisionales debido a la política deliberada que ha impedido la realización de los concursos de oposición. El nombramiento de jueces provisionales ha llevado a una mayor concentración de poder en el TSJ, ya que la Comisión Judicial es el órgano encargado de nombrar a los jueces provisionales y depende del Tribunal Supremo. Además, la Comisión tiene amplios poderes para nombrar y destituir a los jueces provisionales, así como para crear, modificar y suprimir tribunales (Comisión Internacional de Juristas, *Jueces en la Cuerda Floja Informe sobre Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela, 2021*, disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/06/Venezuela-Judges-on-the-tightrope-Publications-Reports-Thematic-reports-2021-SPA.pdf>).

¹²¹ Por ejemplo, en Alemania, señalan Hein, Vuattoux-Bock y Wolf que la cuestión de una posible politización del Poder Judicial o de los jueces se plantea especialmente en relación con los presidentes de los tribunales supremos federales y los jueces del Tribunal Constitucional Federal. En primer lugar, las críticas se han dirigido al importante papel desempeñado por el Ministro Federal de Justicia en la selección y nombramiento de los jueces federales, así como a la presencia de políticos en la mayoría de los Comités de Elección de Jueces. De particular preocupación es la participación activa de los partidos políticos en la nominación de los jueces. Tampoco es raro que los jueces tengan experiencia en política previamente a asumir el cargo. El debate en torno a la potencial politización de los jueces es un tema recurrente en la opinión pública y en el legislativo, y se han planteado propuestas de reforma académica. Actualmente, la influencia política en el trabajo judicial de los jueces después de su nombramiento no se considera particularmente significativa. Además, el requisito de una mayoría de dos tercios para la elección de jueces constitucionales federales ha contribuido a la selección de candidatos políticamente moderados. Además, en 2017, el Tribunal Constitucional Federal emitió pautas de conducta para sus jueces, que enfatizan la importancia de la neutralidad política.

Si bien Alemania no ha sufrido grandes ataques a la independencia judicial, sino más bien lesiones ocasionales, el intento más reciente de restringir la independencia judicial fue la modificación en 2020 por parte del Ministerio Federal de Justicia de sus criterios para la designación de jueces presidentes en los Tribunales Federales sin la participación de los propios Tribunales Federales. El Ministerio eliminó el requisito de al menos cinco años de experiencia en los tribunales federales para los jueces que pueden ser promovidos a jueces presidentes en esos tribunales. Los sindicatos de jueces y el actual presidente del Tribunal Federal de Justicia criticaron este paso y la Comisión de la Unión Europea también señaló este

4.3. INJERENCIA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LOS TRIBUNALES SUPERIORES

Como advierte Taruffo¹²², la realización de la independencia inicial crea problemas particulares cuando se trata de los órganos jurisdiccionales de vértice.

La intervención de los poderes políticos de forma directa o indirecta en la designación de los miembros de los tribunales superiores y/o incluso en su actuación, suele ser una constante en gran parte de los países.

Cabe distinguir entre que la cúspide del sistema judicial sea única, como ocurre en Estados Unidos, donde el tribunal supremo (Corte Suprema de Justicia) es también tribunal de la constitucionalidad de las leyes, o bien exista —como acaece en muchos sistemas del *civil law*— una distinción entre el tribunal que se ubica en la cima del sistema judicial, y un tribunal constitucional, independiente de ese sistema, que solo lleva a cabo el control de la constitucionalidad de las leyes¹²³.

Si existe solo un tribunal supremo, como en el caso americano, y es el Presidente quien nombra a su discreción a los miembros de aquel, existe un alto riesgo de que los jueces tiendan a seguir las pautas políticas del Presidente que los ha nombrado. En consecuencia, suele existir un tribunal de una determinada tendencia si la mayoría de los jueces de ese tribunal han sido nombrados por el o los presidentes de esa tendencia.

Si existe más de un tribunal supremo, como sucede a menudo en los países del *civil law*, a veces para el nombramiento de los jueces del tribunal del vértice del ordenamiento judicial se sigue el método burocrático, basado en la selección por carrera, pero no faltan casos en los cuales los jueces de este tribunal se eligen con la intervención del Poder Legislativo y/o del Poder Ejecutivo. Entonces, en estos casos en la selección influyen factores políticos de variada naturaleza. Por tanto, será necesario evaluar caso a caso en qué medida las influencias políticas y/o ideológicas en el nombramiento de los jueces de tribunales supremos condicionan, limitan o incluso eliminan su

caso en sus Informes sobre el estado de derecho de 2021 y 2022. El conflicto derivó en impugnaciones de las postulaciones realizadas sobre la base de las nuevas reglas por parte de otros candidatos y en la suspensión de nuevas postulaciones para cargos vacantes en el Tribunal Federal de Finanzas. El fallo del Ministerio de Justicia infringiría la obligación de elegir al mejor candidato según el art. 33, párr. 2 Ley Fundamental: la mera consideración de notas de evaluación es insuficiente para determinar la idoneidad del candidato, especialmente cuando otros candidatos tienen una mayor experiencia en puestos con más responsabilidades. Tras las elecciones federales de 2021 y el posterior cambio de coalición y gobierno, el nuevo Ministro de Justicia escuchó las críticas y revocó la modificación, un paso que en general fue bien recibido (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

¹²² TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., p. 16.

¹²³ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., p. 16.

independencia¹²⁴. Releva Taruffo¹²⁵ que el problema se torna más complejo aun cuando se trata de tribunales constitucionales, en los que el poder de la designación depende total o parcialmente de órganos políticos o de gobierno¹²⁶. Es claro que en tales casos la independencia de los jueces se define de maneras muy particulares y los sistemas de nombramiento de este tipo se explican, al menos en parte, si se considera que normalmente un tribunal constitucional es también un órgano de naturaleza política.

Incluso cuando las designaciones de los cargos de los tribunales superiores provienen de consejos medianamente independientes (al menos en las formas), los problemas de injerencia también suelen plantearse¹²⁷.

¹²⁴ En Hungría ha habido críticas fundadas al estado de derecho y a la independencia judicial en los últimos años, fundamentalmente en relación con el nombramiento de los jueces de la *Kúria* (Tribunal Supremo) (HARSÁGI, V., *Relato nacional Hungría*).

En Paraguay el Poder Ejecutivo suele tener injerencia en la elección de los cargos relevantes de la judicatura por su representante en el Consejo de la Magistratura, institución que elige la terna de candidatos. El Poder Legislativo también tiene su cargo en el Consejo de la Magistratura que elige la terna de candidatos. Para el caso de ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Senado elige al integrante de una terna remitida por el Consejo, con el que luego debe prestrar su acuerdo el Poder Ejecutivo (VILLALBA, P., *Relato nacional Paraguay*).

¹²⁵ TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., pp. 16-17.

¹²⁶ Por ejemplo, señalaba Taruffo que un tercio de los quince jueces de la Corte Constitucional italiana son nombrados por el Presidente de la República, un tercio por el Parlamento, y un tercio por los tribunales supremos ordinarios y administrativos (art. 135 de la Constitución) (TARUFFO, M., “Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces”, cit., p. 16).

¹²⁷ En Italia, el nombramiento de magistrados para los máximos cargos judiciales (la llamada atribución de cargos directivos) es una de las prerrogativas más importantes y sensibles del Consejo Superior de la Magistratura. La Constitución otorga al órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial la competencia para los nombramientos, traslados y ascensos de los propios magistrados (art. 105 Constitución italiana). Destacan Passanante y Polizzi que pocos años atrás el propio Poder Judicial detectó que algunos miembros del Consejo Superior de la Magistratura tenían relaciones frecuentes con miembros del Parlamento y del Gobierno, lo que derivó en 2021 en la condena penal y la destitución del juez que era presidente de la Asociación Nacional de Jueces, que organizó todos estos vínculos, bastante inusitados en la historia del Poder Judicial italiano. Este escándalo no afectó directamente la independencia del Poder Judicial en decisiones únicas, sino en la selección por el Consejo Superior de la Magistratura de los Presidentes de los Tribunales (PASSANANTE, L. y POLIZZI, G., *Relato nacional Italia*).

En Francia, la injerencia del Legislativo sólo se produce en el caso de los jueces miembros del Tribunal Constitucional, donde el Presidente del Senado y el Presidente de la Asamblea Nacional nombran cada uno 3 jueces. En cuanto a la injerencia del Ejecutivo, para los jueces ordinarios (con la excepción de los puestos más altos), el Ministro de Justicia hace propuestas para nuevos puestos, y un órgano judicial independiente (el *Conseil Supérieur de la Magistrature*) da su opinión a favor o en contra. Para los magistrados superiores, el *Conseil Supérieur de la Magistrature* tiene la facultad de presentar propuestas para los siguientes cargos: primer presidente de la *Cour de Cassation*, presidentes de sala, jueces, jueces legos y jueces asistentes; primeros presidentes de los tribunales de apelación y presidentes de los tribunales de primera instancia. Para los fiscales, el poder recae en el Ministro. Señala Nedellec que esto puede conducir a la politización principalmente a través de jueces designados en los más altos cargos por el Ministerio de Justicia. También en el caso de los jueces del Consejo Constitucional, los nombramientos por parte del legislativo o del ejecutivo suelen ser criticados, no sólo por la evidente politización que fomentan, sino también porque no designan necesariamente a juristas (NEDELLEC, E., *Relato nacional Francia*).

En México se han planteado debates sobre la independencia judicial en la Suprema Corte de Justicia por la injerencia que desde el Poder Ejecutivo se ha buscado tener en el máximo órgano¹²⁸, modificando incluso normas sobre duración de los mandatos¹²⁹.

Otras veces, la omisión en designar en tiempo y forma y por los procedimientos constitucionales y legales previstos a jueces de los tribunales superiores, opera como un mensaje político o como una forma de presión indebida¹³⁰.

En otros casos, se ha buscado afectar la independencia de las cortes superiores ampliando o reduciendo el número de sus miembros para lograr mayor influencia de determinado sector político¹³¹.

¹²⁸ En México, Gómez Fröde señala que aunque el actual Presidente de la República ataca las instituciones, México ha luchado desde hace siglos porque se consolide y se respete el estado de Derecho. Señala respecto de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que 2 de 11 actualmente le son totalmente leales al Poder Ejecutivo y actúan sin independencia alguna; en cambio, el resto de ministros de la Corte son independientes. El Presidente de la República busca reducir la independencia judicial y modificar incluso el sistema de designación de ministros y recortar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia. A través de su partido político en el Congreso, hay algunos diputados que pretenden proponer una ley que apruebe que los ministros de la Suprema Corte de Justicia sean designados por elección popular, lo cual es inaceptable para Gómez Fröde (actualmente el ejecutivo propone una terna y el Senado designa al ministro). El Poder Judicial en su conjunto y la sociedad más informada, así como las facultades de derecho del país se oponen a las reformas, lo que ha generado en muchas ciudades de México marchas en defensa de la independencia del Poder Judicial y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (GÓMEZ FRÖDE, C., *Relato nacional México*).

¹²⁹ El 24 de abril de 2021 el Congreso de México aprobó una reforma judicial donde, entre otras cuestiones, se extendió por dos años el mandato del presidente de la Suprema Corte de Justicia (Zaldívar). Algunos observadores (VIVANCO, J., disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2021/04/26/justicia-subordinada-amlo>; PÉREZ, D., disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-04-23/morena-consuma-la-polemica-extension-del-mandato-de-zaldivar-al-frente-del-supremo.html>) consideraron esta una maniobra impulsada por el Presidente López Obrador y su partido, con el propósito de controlar el sistema judicial socavando la independencia judicial y afectando el Estado de Derecho.

¹³⁰ Nepal estuvo más de 15 meses sin Presidente del Tribunal Supremo. El magistrado más antiguo del Tribunal Supremo ha estado ejerciendo como Presidente del Tribunal Supremo en funciones después de que otro Presidente del mismo se jubilara en octubre de 2022. El retraso en el nombramiento ha afectado negativamente al papel del Poder Judicial en la administración de justicia, donde más de 36.000 casos no fueron resueltos. Los aspirantes a magistrados del Tribunal Supremo (TS) no quieren juzgar los casos en los que el Gobierno o los principales partidos, en particular los partidos en el poder y la principal oposición, se juegan mucho. Los magistrados del Tribunal Supremo podrían dudar a la hora de dictar una orden que pudiera contrariar a cualquiera de los partidos políticos. Por naturaleza, el gobierno vulnera los derechos humanos de las personas, y a menudo la gente presenta peticiones contra el gobierno. También es obvio que el máximo tribunal no puede actuar con eficacia a la hora de cubrir vacantes en otros cargos judiciales. Todos estos aspectos ponen de manifiesto los obstáculos a los que se enfrenta la independencia del Poder Judicial en Nepal. Se presentan motivos impropios detrás del retraso en el nombramiento o confirmación del presidente de Tribunal Supremo. El Gobierno y los principales partidos políticos lo retrasaron principalmente para satisfacer sus intereses. No se debe poner a los jueces en una situación en la que tengan que buscar la misericordia del ejecutivo o de otros poderes del gobierno para ser ascendidos, o de lo contrario no podrán actuar con independencia. Un retraso en el nombramiento puede llevar a una situación en la que el ejecutivo podría intentar presionar a los jueces para obtener decisiones favorables en algunos casos clave. Más información al respecto disponible en: <https://reporteasia.com/opinion/2023/05/04/nepal-lleva-15-meses-sin-presidente-tribunal-supremo/#:~:text=El%20poder%20judicial%20de%20Nepal,en%20octubre%20del%20a%C3%B1o%20pasado>.

¹³¹ En Argentina señala Giannini que, por su impacto institucional, el principal proyecto que actualmente tiene estado parlamentario, que puede perjudicar la independencia judicial es la propuesta de ampliación

En cualquier caso, es fundamental que el proceso de postulación y designación de los miembros de los tribunales superiores sea abierto, transparente y participativo¹³².

Cabe también consignar que la influencia política o de otros intereses en las cortes superiores no se da solo a través de la designación de sus miembros (muchas veces legitimada por los ordenamientos jurídicos). En Estados Unidos, por ejemplo, se han planteado enormes debates y críticas al actuar de la Corte Suprema ante claras situaciones de conflictos de intereses no declarados de sus miembros o incluso obsequios recibidos por ellos de personas claramente identificadas con un partido político. Ello llevó al debate sobre la necesidad de un Código de Ética para la Corte Suprema¹³³.

Algunas veces la injerencia en los jueces inferiores se produce a través de los tribunales superiores que no pocas veces están politizados¹³⁴. La afectación se materializa a través

de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de 5 a 15 miembros. Dicha propuesta fue aprobada por el Senado de la Nación (media sanción) el 22/09/2022. En el estado actual de la composición de las fuerzas políticas de la Cámara de Diputados, es poco probable que prospere finalmente (GIANNINI, L., *Relato nacional Argentina*).

¹³² En Canadá, señalan Farrow y Yehia que el sistema de promoción de los jueces se basa en expectativas múltiples, complejas y ocasionalmente contrapuestas. En el contexto de los jueces de la Corte Suprema, los criterios para la designación de la Corte deben reflejar tanto las necesidades de cualquier tribunal de apelación final como las circunstancias particulares, la historia y el contexto de la sociedad canadiense y su sistema legal. Los candidatos potenciales son evaluados en base a sus habilidades y experiencias personales (es decir, conocimiento superior de la ley demostrado, habilidades analíticas excepcionales, capacidad para trabajar bajo presiones de tiempo significativas que requieren una revisión diligente de materiales voluminosos en cualquier área de ley); cualidades personales (coraje moral, integridad personal y profesional irreprochable); y las necesidades institucionales de la corte (Farrow, T. y Yehia, K., *Relato nacional Canadá*).

En Uruguay, han existido distintas iniciativas para regular la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a partir de un perfil, méritos para el cargo y aptitudes, en base a un procedimiento transparente con audiencia pública, pero ninguna de ellas fue aprobada (VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*). La elección se hace por la Asamblea General (Parlamento) por 2/3 de votos del total de componentes, ingresando al cargo, en caso de no obtenerse dicho quorum en el plazo de 90 días desde la vacante, el miembro más antiguo en el cargo en los tribunales de apelaciones.

¹³³ En Estados Unidos, en el Comité Judicial del Senado se promueve una legislación que crearía un código de ética para los jueces de la Corte Suprema. No se espera que obtenga los votos necesarios para avanzar en el pleno. Los demócratas han estado presionando para controlar a los jueces que violan las normas éticas desde que un informe de *Pro Publica* reveló que el juez Clarence Thomas habría aceptado vacaciones y viajes de un mega donante republicano. El juez Samuel Alito también ha enfrentado críticas por supuestas violaciones éticas. Sin embargo, los republicanos del Senado han calificado este proyecto de ley como un ataque partidista a los jueces conservadores de la corte y argumentaron que el Congreso se está excediendo al tratar de establecer reglas para una rama diferente del gobierno. Con la iniciativa se busca que el tribunal superior imponga reglas más rigurosas sobre la divulgación de obsequios, viajes e ingresos recibidos por los jueces y sus asistentes legales y que se endurezcan las reglas sobre cuándo los jueces deben recusarse (abstenerse) de los casos (GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*).

¹³⁴ En muchos de los países relevados se señala que esta es una de las mayores afectaciones a la independencia judicial. Así, por ejemplo: Brasil (ZANETI, H., *Relato nacional Brasil*), Corea del Sur (HAN, Ch., *Relato nacional Corea del Sur*), Sudáfrica (BABOOLAL, R., *Relato nacional Sudáfrica*), Francia (NEDELLEC, E., *Relato nacional Francia*), Austria (KODEK, G., *Relato nacional Austria*), Taiwán (SHEN, K., *Relato nacional Taiwán*), Colombia (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*), Argentina (GIANNINI, L., *Relato nacional Argentina*), Países Bajos (KRANS, B. y VAN KESSEL, L., *Relato nacional Países Bajos*) e Israel (SHETREET, S., *Relato nacional Israel*).

de supuestos tales como la evaluación de los jueces de mayor jerarquía sobre los de menor jerarquía o bien por cuanto aquellos son quienes proponen la selección y/o ascenso de éstos, muchas veces a través de procedimientos poco o nada transparentes y objetivos.

En los siguientes cuadros, puede apreciarse la situación de los países de la Unión Europea según los indicadores de la justicia en la Unión Europea 2023 de la Comisión Europea¹³⁵, en cuando a las autoridades que proponen y nombran a los presidentes de los tribunales y cortes supremas y la competencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en tales nombramientos.

Figure 56 Appointment of Supreme Court Presidents: proposing and appointing authorities (*) (source: European Network of Councils for the Judiciary and Network of Presidents of Supreme Judicial Courts of the EU (117))

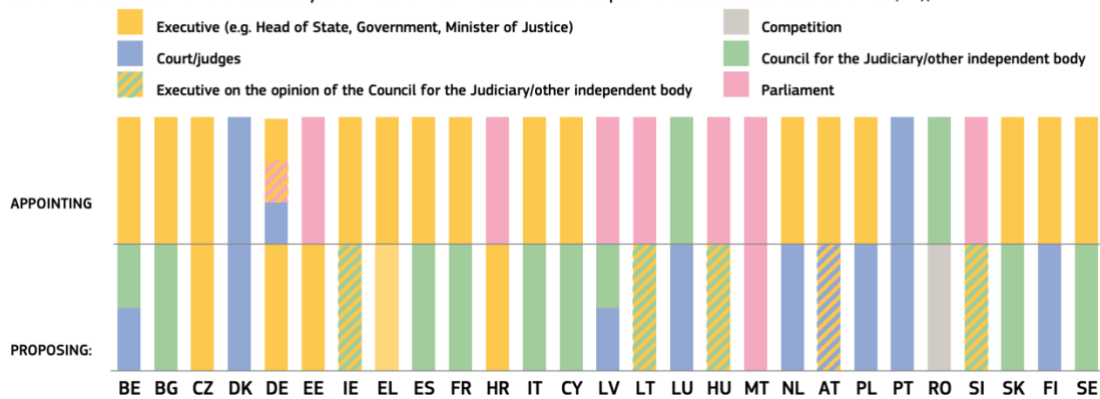
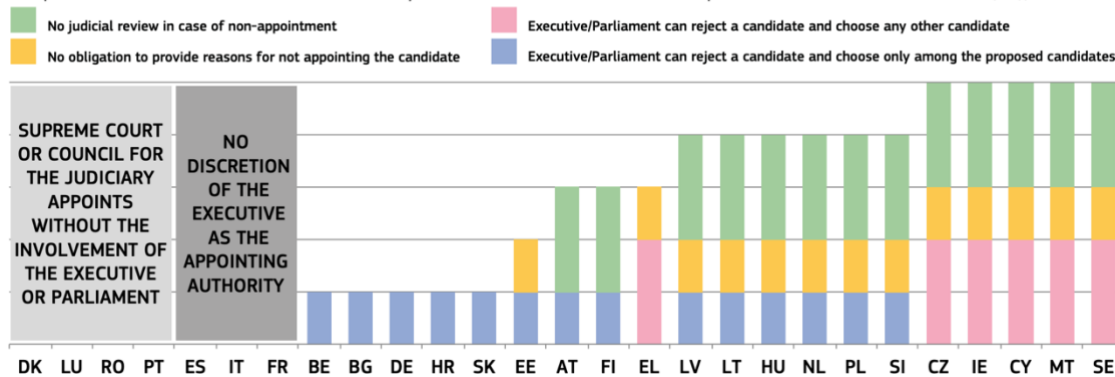


Figure 57 Appointment of Supreme Court Presidents: competence of the executive and parliament (*) (source: European Network of Councils for the Judiciary and Network of Presidents of Supreme Judicial Courts of the EU (120))



¹³⁵ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023). Las siglas que identifican los países incluidos en los estudios son los siguientes:

| Country codes | |
|---------------|-------------|
| BE | Belgium |
| BG | Bulgaria |
| CZ | Czechia |
| DK | Denmark |
| DE | Germany |
| EE | Estonia |
| IE | Ireland |
| EL | Greece |
| ES | Spain |
| FR | France |
| HR | Croatia |
| IT | Italy |
| CY | Cyprus |
| LV | Latvia |
| LT | Lithuania |
| LU | Luxembourg |
| HU | Hungary |
| MT | Malta |
| NL | Netherlands |
| AT | Austria |
| PL | Poland |
| PT | Portugal |
| RO | Romania |
| SI | Slovenia |
| SK | Slovakia |
| FI | Finland |
| SE | Sweden |

4.4. INJERENCIA POLÍTICA EN LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA, MAGISTRATURA O SIMILARES

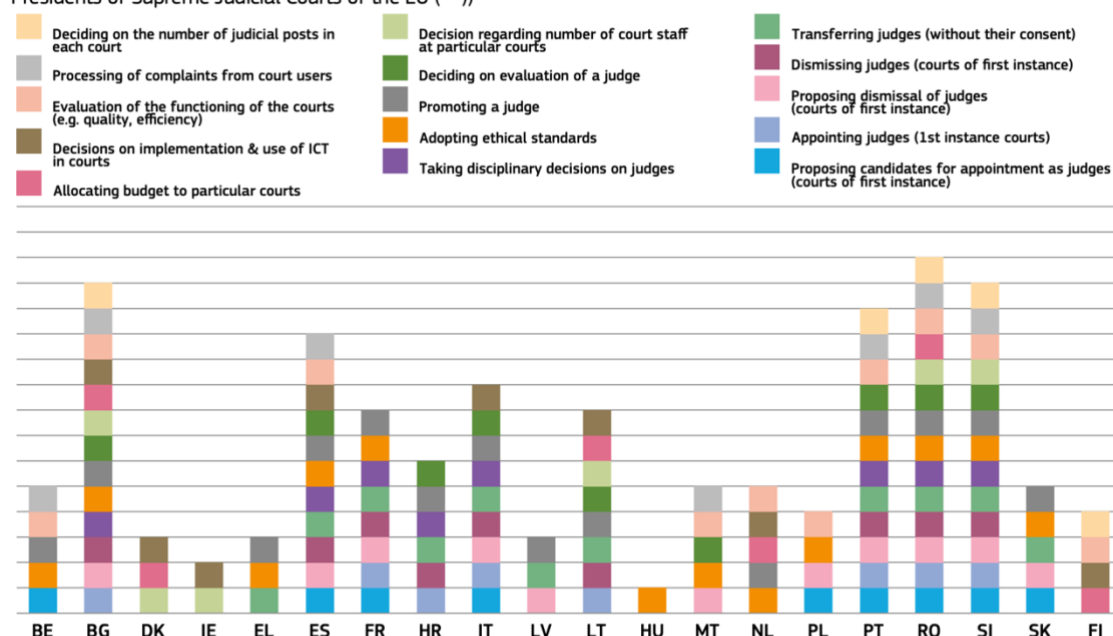
Los consejos de la judicatura, magistratura o similares, adecuadamente diseñados e implementados, han demostrado ser una herramienta útil para regular el cumplimiento de los diversos aspectos de la actividad administrativa de la justicia, la designación y/o remoción de los jueces, el funcionamiento de los tribunales y la carrera de los jueces.

Los modelos son variados y las competencias disímiles dependiendo de los países. En el siguiente cuadro, puede apreciarse la situación de los países de la Unión Europea según los indicadores de la justicia en la Unión Europea 2023 de la Comisión Europea¹³⁶, en cuando a las facultades que disponen los consejos de la judicatura, magistratura, consejos judiciales o similares.

¹³⁶ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023). Las siglas que identifican los países incluidos en los estudios son los siguientes:

| Country codes | | ES | Spain | NL | Netherlands |
|---------------|----------|----|------------|----|-------------|
| BE | Belgium | FR | France | AT | Austria |
| BG | Bulgaria | HR | Croatia | PL | Poland |
| CZ | Czechia | IT | Italy | PT | Portugal |
| DK | Denmark | CY | Cyprus | RO | Romania |
| DE | Germany | LV | Latvia | SI | Slovenia |
| EE | Estonia | LT | Lithuania | SK | Slovakia |
| IE | Ireland | LU | Luxembourg | FI | Finland |
| EL | Greece | HU | Hungary | SE | Sweden |
| | | MT | Malta | | |

Figure 55 Powers of Councils for the Judiciary (source: European Network of Councils for the Judiciary and Network of Presidents of Supreme Judicial Courts of the EU ⁽¹³³⁾)



(*) The figure presents only certain powers and is not exhaustive. The Councils for the Judiciary have further powers not mentioned here. For DK, IE, HU, and PT, data are from the 2021 judicial independence questionnaire, and there is no information on these Councils' potential powers of evaluation of the functioning of the courts, of processing complaints from court users, and of deciding on number of judicial posts in each court. EL: column shows powers for both councils, the Supreme Judicial Council of Civil and Criminal Justice and the Supreme Judicial Council for Administrative Justice; the Supreme Judicial Council for Administrative Justice has an additional power to decide on implementation and use of ICT in courts. IT: column shows powers for both councils, the council for civil and criminal courts (CSM) and the council for administrative courts (CPGA); CPGA has an additional power to allocate budget to particular courts; LV: other self-governing judicial bodies exercise certain powers, e.g. over discipline and ethics.

Sin embargo, otra de las frecuentes influencias indebidas del poder político sobre el sistema judicial se da en algunos países, ya por un inadecuado diseño de estos consejos, ya por problemas de implementación, ya directa o indirectamente por presiones políticas sobre sus miembros.

En otros casos, la injerencia indebida del poder político en estos órganos especiales se da tratando de modificar la conformación equilibrada de los mismos, tal como se busca por el poder político en Israel¹³⁷ o incluso por la existencia de organismos especiales como el Comité de Adjudicación en China¹³⁸.

¹³⁷ La reforma propuesta incluye un cambio en la composición del comité de selección judicial, dando a la coalición política gobernante el papel preponderante. Se busca ampliar a once (actualmente son nueve) los miembros del comité responsable de recomendar el nombramiento de jueces. En ese sentido, la comisión estaría compuesta por tres ministros y tres legisladores de la coalición de gobierno, además de tres jueces independientes y dos legisladores de la oposición. De esta forma, se le otorga al gobierno una mayoría de seis miembros sobre once, Ver: The Israeli Government's Plan to Overhaul the Judiciary: What to Know, New York Times, 29 March 2023, disponible en: <https://www.nytimes.com/article/israel-judiciary-crisis-explainer.html>

¹³⁸ CAO refiere a la Reforma del Sistema del Comité de Adjudicación en China, que anteriormente se consideraba que en muchos casos emitía los juicios finales sobre el fondo en lugar de los jueces responsables. El comité está integrado por jueces superiores del tribunal correspondiente. Si pudiera reducirse el número de casos decididos por este comité, la interferencia en la independencia judicial de los jueces individuales podría limitarse en consecuencia. La Corte Suprema Popular ha reformado el funcionamiento del Comité de Adjudicación y ha formulado opiniones sobre la mejora de las funciones de estos. Excepto disposición en contrario de las leyes, las decisiones y los razonamientos hechos por el comité adjudicador de los casos se harán constar en las sentencias. Los tribunales populares por encima de los niveles municipales convocarán reuniones separadas con respecto a los casos penales, civiles y administrativos de acuerdo con las necesidades prácticas y la experiencia de los miembros del comité. El

Interesa especialmente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina¹³⁹, que declaró la inconstitucionalidad la ley que dispuso la reforma del Consejo de la Magistratura por dar primacía a los estamentos políticos en la integración de dicho organismo, esencial para la designación y remoción de magistrados. Señaló la Corte que la Constitución dispone que el Consejo de la Magistratura será integrado de modo que se procure el equilibrio entre los distintos sectores y que dicho equilibrio consiste en la imposibilidad de que alguno de los cuatro estamentos pueda llevar adelante acciones hegemónicas o controlar al Consejo por sí y sin necesidad de consensos con otros estamentos. Agregó que el legislador no se encuentra habilitado para consagrar un desbalance entre las distintas fuerzas que termine por desnaturalizar el mandato constitucional de equilibrio y que, si bien pueden existir diferencias en el número de representantes de los distintos estamentos -en tanto no se exige una igualdad aritmética-, esas diferencias no pueden permitir que ninguno de los estamentos tenga predominio o se imponga sobre los demás pues, en tal caso, se consagraría una composición desequilibrada en favor de uno de ellos. Resaltó que el régimen de integración, quorum y mayorías en la reforma hace evidente que el estamento político cuenta con el número de integrantes suficientes para realizar por sí, acciones hegemónicas o de predominio sobre los otros tres estamentos técnicos y puede tomar por sí mismo decisiones de significativa trascendencia en numerosos aspectos y, en especial, en cuestiones estrechamente vinculadas con los procedimientos de nombramiento y remoción de magistrados en clara transgresión al equilibrio que exige la Constitución¹⁴⁰.

Comité de Adjudicación se centrará en la aplicación de la ley en casos significativos y complejos. Desde la reforma, el número de casos remitidos al Comité de Adjudicación en los tribunales populares de todos los niveles ha disminuido significativamente. Por ejemplo, tales casos en la provincia de Hainan han disminuido en un 41,75% (CAO, Z., Relato nacional China).

¹³⁹ Caso *Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires* – 2021, Sentencia del 16/12/2021 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires planteó la inconstitucionalidad de ley 26.080, con fundamento en que no respetaba el equilibrio en la representación para la integración del Consejo de la Magistratura de la Nación y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. En lo sustancial, cuestionó que la norma establecía el predominio del sector político por sobre el de los jueces y el de los abogados de la matrícula federal (GIANNINI, L., *Relato nacional de Argentina*).

¹⁴⁰ La Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina) consideró asimismo inadmisibles los argumentos referidos a que los diferentes representantes obedecerían a distintas afiliaciones partidarias e inclinaciones políticas y que ello impediría que se configurase la hegemonía o predominio vedados ya que la Constitución exige el equilibrio entre los distintos estamentos, con prescindencia de las afiliaciones partidarias o preferencias políticas de los representantes de cada uno de ellos, lo cual se vincula con el aspecto estático o estructural del órgano. Por ello el Tribunal, por mayoría, declaró la inconstitucionalidad de la norma y, al mismo tiempo, dispuso que con relación a los puntos regidos por las normas declaradas inconstitucionales recobre vigencia el régimen legal anterior. Asimismo, exhortó al Congreso de la Nación para que en un plazo razonable dicte una ley que organice el Consejo de la Magistratura de la Nación y ordenó a este organismo que, dentro del plazo de 120 días corridos contados desde la notificación de la sentencia, disponga lo necesario para la integración del órgano. También dispuso, para evitar el caos institucional, declarar que conservarán su validez los actos cumplidos por el Consejo durante los años de vigencia de la ley anterior. El juez Lorenzetti, en disidencia parcial, coincidió en cuanto a la inconstitucionalidad de la norma ante la demostración concluyente de que a lo largo de dieciséis años de vigencia se quebró la regla de no predominio y surgieron falencias que ponen seriamente en riesgo la independencia del Poder Judicial pero consideró, en contraste con el voto de la mayoría, que no corresponde revivir la vigencia de la ley 24.937 ya que, en nuestro ordenamiento, la declaración de

En algunos otros países, como es el caso de Cabo Verde¹⁴¹, se informa que, sin perjuicio de la potencial incidencia política que pueda existir sobre estos consejos, en la práctica no suele ocurrir.

4.5. INJERENCIA DE LOS PODERES POLÍTICOS EN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL MEDIANTE SANCIONES Y DESTITUCIONES ARBITRARIAS DE JUEZAS Y JUECES Y OTRAS AFECTACIONES A LA CARRERA JUDICIAL

4.5.1. Carrera judicial y derechos de la judicatura

La carrera judicial hace a la esencia de la independencia judicial en gran parte de las democracias consolidadas y debiera promoverse su desarrollo en muchos más estados.

Las intromisiones más frecuentes de los demás poderes públicos en el Poder Judicial, luego de la fase de designación, refieren a la destitución arbitraria de juezas y jueces o a la imposición de sanciones ilegítimamente, lo cual ha derivado en varias sentencias de los tribunales internacionales¹⁴² que han ido dando contenido específico a las garantías que giran en torno a la independencia judicial, para conformar los estándares exigibles a los estados.

En otros casos, se producen afectaciones de la carrera judicial distintas a la destitución o a la sanción, que siendo más o menos explícitas, buscan amedrentar a juezas y jueces que no se alinean con el gobierno de turno.

En la sentencia del caso *Reverón Trujillo vs Venezuela* (2009), la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendió que conforme a su jurisprudencia y de la Corte Europea, así como de conformidad con los principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, las siguientes garantías se derivan de la independencia

inconstitucionalidad de una ley derogatoria no implica la reviviscencia de la ley derogada. Puede accederse al fallo en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7415341> (GIANNINI, L., *Relato nacional de Argentina*).

¹⁴¹ En Cabo Verde, el Consejo Superior de la Judicatura es el órgano de dirección y disciplina de los jueces, de gestión autónoma de los recursos humanos, económicos y materiales de los tribunales así como de los propios. Este Consejo tiene competencia para colaborar con el gobierno en la implementación de la política de justicia. Este Consejo tiene competencia para pronunciarse, cuando así se le solicite, sobre proyectos relativos a la organización judicial, al estatuto de los jueces y, en general, sobre materias relacionadas con la administración de justicia; y estudiar y proponer al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, medidas legislativas encaminadas a la eficiencia y mejora de las instituciones judiciales y sobre el Estatuto de los Jueces. Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura la facultad exclusiva de nombrar, trasladar, promover el desarrollo de carrera, evaluar el mérito profesional, ejercer la acción disciplinaria y, en general, realizar todos los actos de la misma naturaleza en relación con los magistrados judiciales. Señalan Fonseca y Dias que cuatro miembros del Consejo Superior de la Magistratura son elegidos por la Asamblea Nacional (Órgano Legislativo) y el Presidente de la República también designa a uno de sus miembros. Si bien puede haber en teoría una intervención política en la gestión de los magistrados, indican que nunca han tenido esa percepción de control político del órgano de dirección de los magistrados (FONSECA, J. y DIAS, L., *Relato nacional Cabo Verde*).

¹⁴² Es importante recordar que, en el caso de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sus criterios interpretativos relativos a la independencia judicial tienen que ser respetados en aplicación del control de convencionalidad por todos los Estados y sus autoridades que han aceptado la competencia contenciosa de la jurisdicción interamericana.

judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.

La Corte destaca que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al Poder Judicial. Todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios o ventajas, así como tampoco con desventajas, en relación con el cargo que ocupan y al cual aspiran.

En cuanto a la inamovilidad, señala la Corte que es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. De esta manera, la garantía de la inamovilidad se traduce, en el ámbito de los jueces provisorios, en la exigencia de que ellos puedan disfrutar de todos los beneficios propios de la permanencia hasta tanto acaezca la condición resolutoria que pondrá fin legal a su mandato.

En el caso *Cuya Lavy y otros vs. Perú*¹⁴³, la Corte IDH ha sostenido que el respeto y garantía del derecho a la estabilidad se cumple cuando los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de jueces, juezas y fiscales son razonables y objetivos, y las personas no son objeto de discriminación en su ejercicio.

4.5.2. Destituciones ilegítimas de juezas y jueces

Señala Vargas¹⁴⁴ que la principal garantía de la independencia judicial es el principio de inamovilidad de los jueces. Una de las principales cuestiones a resolver refiere a la relación entre independencia judicial en su dimensión interna y la forma en que se ejerce el gobierno judicial¹⁴⁵.

¹⁴³ *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No. 37, Independencia judicial, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2022, disponible también en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_438_esp.pdf.

¹⁴⁴ En Chile, la inamovilidad se materializa en la norma constitucional que establece que los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento (art. 80 inciso 1, Constitución). Sin perjuicio de lo anterior, los jueces cesan en sus funciones a la edad de 75 años (art. 80 inciso 2, Const.). Es importante señalar que ni la ley ni la Const. definen que debe entenderse por "buen comportamiento". El ordenamiento jurídico solo contempla una norma que establece algunas hipótesis de presunción de mal comportamiento de los jueces y distintos mecanismos para poner fin a la inamovilidad (VARGAS, M., *Relato nacional Chile*).

¹⁴⁵ En algunos países se critica que el gobierno de la judicatura se encuentre entregado en última instancia al máximo tribunal del país (Suprema Corte, Corte Suprema, o similar), con facultades de remover a los jueces que no han tenido buen comportamiento y liderar el sistema de calificación de los jueces, todo ello directamente vinculado a la carrera judicial. En Chile, por ejemplo, este ha sido un tema de gran debate en el marco del proceso constituyente en que se encuentra el país, donde existe meridiano consenso en la necesidad de rediseñar el sistema de gobierno judicial, pero no así en relación con el tipo de órgano u órganos que debieran estar a cargo de este. En el primer proceso constitucional, que terminó frustrado, el texto presentado proponía la constitución de un Consejo de la Magistratura. En el segundo proceso (actualmente en curso), el Anteproyecto de texto constitucional presentado por la Comisión Experta propone la creación de cuatro órganos autónomos encargados en forma separada de las siguientes funciones: a) nombramientos de jueces, b) ejercicio de las facultades disciplinarias, c) formación y

Se dan situaciones muy diversas en este aspecto. Si, como ocurre en algunos sistemas del *civil law*, hay órganos independientes que gobiernan la carrera de los jueces y ejercen exclusivamente el control disciplinario sobre ellos, es posible suponer que el juez está bastante protegido contra las influencias externas que pudiera inducirlo a decisiones no imparciales. Ello ocurre, por ejemplo, en sistemas que tienen un adecuado diseño e implementación de consejos de la judicatura o magistratura o similares¹⁴⁶.

En cambio, en sistemas donde no existen reales y efectivas carreras burocráticas¹⁴⁷, pues los jueces pueden pasar de un cargo a otro según las elecciones del respectivo Poder Ejecutivo, el juez puede verse más fácilmente inclinado a favorecer a una u otra parte, o algún sujeto del Poder Ejecutivo, o a alguna corriente política, o a proteger intereses extrajudiciales de la más diversa naturaleza, para de esa forma conseguir el traslado a otro cargo más prestigioso o de mayor remuneración, o bien para evitar las consecuencias políticamente negativas de sus decisiones o de sus conductas, como, por ejemplo, un proceso de destitución (*impeachment*). La situación se torna aún más delicada cuando se trata de jueces que son nombrados por periodos limitados de tiempo, ya que si tienen la intención de ser reelegidos deben comportarse en modo adecuado para obtener la aprobación de los electores, y eso implica una disminución efectiva de las garantías de independencia e imparcialidad.

Por ende, un ámbito de frecuente afectación de la independencia judicial señalado por Taruffo¹⁴⁸ es la posibilidad de que el juez sea removido de su cargo por iniciativa del poder político o del Poder Ejecutivo. La tradición de los sistemas del *common law* ha sido siempre que el juez puede continuar en sus funciones mientras dure su buen comportamiento, pero eso implica que puede ser removido de su cargo a partir de una decisión discrecional, y tal vez arbitraria, del Poder Ejecutivo. La mera posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda remover discrecionalmente a un juez molesto o incómodo constituye una clara violación del principio de independencia. Diferente ha sido y es la tradición de los sistemas de *civil law*, en los que, en principio, los jueces son inamovibles¹⁴⁹, pudiendo ser removidos de su cargo solo después de un procedimiento especial establecido en las leyes, y solo por conductas calificadas de manera específica por la ley. Claro que estas tendencias sistematizadas por el recordado maestro, cada vez tienden a desfigurarse con más énfasis en la práctica (fundamentalmente por las recientes reformas legislativas impulsadas por gobiernos de tendencia autoritaria o, directamente por la vulneración de las normas vigentes, como surge de los casos reseñados de los tribunales internacionales), por lo que los límites son difusos.

perfeccionamiento de jueces y funcionarios y d) gestión y administración del Poder Judicial (VARGAS, M., *Relato nacional Chile*).

¹⁴⁶ Taruffo cita el ejemplo italiano, en el cual un consejo superior de la magistratura, previsto en el art. 105 de la Constitución, ha demostrado ser una tutela válida de la independencia de jueces, incluso en los momentos en que estos fueron objeto de fuertes ataques por parte del poder político (TARUFFO, M., "Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces", cit., p. 18).

¹⁴⁷ Taruffo pone como el ejemplo paradigmático de este sistema el caso de Estados Unidos (TARUFFO, M., "Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces", cit., p. 18).

¹⁴⁸ TARUFFO, M., "Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces", cit., pp. 18-19.

¹⁴⁹ Así lo establece, por ejemplo, el art. 107 de la Constitución italiana.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*¹⁵⁰ determinó la responsabilidad internacional del Estado por la destitución de tres jueces del Tribunal Constitucional en un juicio político efectuado por el Congreso sin respetarse las garantías del debido proceso que tutela el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se indicó:

“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución... En cuanto a la posibilidad de destitución de los jueces, (...) la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete (...). Es evidente que el procedimiento de juicio político al cual fueron sometidos los magistrados destituidos no asegura a éstos las garantías del debido proceso legal y que no se cumplió con el requisito de la imparcialidad del juzgador”¹⁵¹.

En el ya citado caso *Cuya Lavy y otros vs. Perú*¹⁵², la Corte IDH determinó la violación, entre otros, de derechos a las garantías judiciales, derechos políticos, honra y dignidad y la protección judicial. La Corte entiende que la desvinculación de los funcionarios desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en sus cargos como jueces y fiscales. En consecuencia, considera que el Estado afectó indebidamente su derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, en violación del derecho consagrado en el artículo 23 inciso c) de la Convención Americana.

En el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*¹⁵³, la Corte Interamericana dispuso la responsabilidad internacional de Estado por la destitución de los jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo sin un debido proceso. Se determinó que los

¹⁵⁰ Corte IDH, caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 31 de enero de 2001.

¹⁵¹ Además, en el caso comentado se acreditó una vulneración a lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana que tutela la protección judicial. Al respecto, se indicó:

“el fracaso de los recursos interpuestos contra la decisión del Congreso que destituyó a los magistrados del Tribunal Constitucional se debe a apreciaciones no estrictamente jurídicas. Está probado que quienes integraron el tribunal constitucional y conocieron el amparo de los magistrados destituidos, fueron las mismas personas que participaron o se vieron involucradas en el procedimiento de acusación constitucional en el Congreso”.

¹⁵² Este caso se relaciona con la responsabilidad internacional del Estado del Perú por una serie de violaciones cometidas en el marco de los procesos de evaluación y ratificación a los que fueron sometidos dos jueces, una fiscal y un fiscal por el Consejo Nacional de la Magistratura entre los años 2001 y 2002 (*Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No. 37, Independencia judicial, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2022, disponible también en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_438_esp.pdf).

¹⁵³ Corte IDH, caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 5 de agosto de 2008.

recurrentes fueron destituidos por la presunta comisión de un error judicial inexcusable, motivo por el cual interpusieron una serie de recursos a fin de cuestionar dicha medida. Sin embargo, todos fueron rechazados. En la sentencia se indicó que los estados deben garantizar que los jueces provisorios sean independientes y se les debe garantizar cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, lo cual conlleva que en los procesos de sanción y destitución se les deben respetar las garantías judiciales que al efecto determina la Convención Americana. Se indicó que la provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables. Además, no debe extenderse indefinidamente en el tiempo. Se determinó que el Estado no garantizó el derecho de las víctimas a ser juzgadas por un tribunal imparcial; la resolución que ordenó el despido carece de motivación, lo que constituye una violación del artículo 8.1 de la Convención Americana¹⁵⁴.

En el caso *Quintana Coello y otros vs. Ecuador* (2013), la Corte Interamericana reconoció la responsabilidad internacional del Estado por la remoción arbitraria de 27 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la cual se llevó a cabo sin que existiera un marco legal claro que regulara las causales y procedimientos de separación de sus cargos. Al respecto, se indicó que las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o periodo de su mandato. Asimismo, cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, que establece en el artículo 23.1.c de la Convención Americana. El Congreso no estaba facultado para destituir a los magistrados de la Corte Suprema y existía un procedimiento establecido que indicaba el proceso y las causales por las cuales un magistrado podría ser destituido. El cese masivo de jueces, particularmente de Altas Cortes, constituye no solo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático. La Corte estima que, en las circunstancias del caso, el haber destituido en forma arbitraria a toda la Corte Suprema constituyó un atentado contra la independencia judicial, alteró el orden democrático, el Estado de Derecho e implicó que en ese momento no existiera una separación real de poderes. Además, implicó una desestabilización tanto del Poder Judicial como del país en general y desencadenó que, con la profundización de la crisis política, durante siete

¹⁵⁴ En sentido similar, en el caso *Reverón Trujillo vs Venezuela* (2009), la Corte Interamericana entendió que correspondía la responsabilidad internacional del Estado por la destitución arbitraria de una jueza y la falta de un recurso judicial efectivo capaz de remediar, en forma integral, la violación a sus derechos fundamentales. En el caso, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial destituyó a la señora Reverón de su cargo con el argumento de que habría incurrido en ilícitos disciplinarios. Posteriormente, el Tribunal Supremo de Justicia declaró la nulidad de la sanción de destitución. Sin embargo, no ordenó la restitución de la jueza, ni el pago de los salarios dejados de percibir, tal y como correspondía. El fallo consideró que Venezuela vulneró el artículo 25.1 de la Convención Americana, puesto que, en primer lugar, el recurso al cual tuvo acceso la señora Reverón Trujillo no brindó las reparaciones adecuadas. En segundo lugar, no existía motivo justificado para no reincorporar a la señora Reverón Trujillo al cargo judicial que ocupaba y saldarle los salarios dejados de percibir.

meses no se contará con la Corte Suprema de Justicia, con los efectos negativos que ello implica en la protección de los derechos de los ciudadanos.

En el caso *López Lone y otros vs. Honduras* (2015), la Corte Interamericana declaró que el Estado era responsable por la violación a la libertad de expresión, derecho de reunión, derechos políticos, derecho de asociación, garantías judiciales, protección judicial derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad y el principio de legalidad, en el marco de los procesos disciplinarios realizados en contra de cuatro jueces que fueron destituidos del Poder Judicial. Los procesos disciplinarios seguidos contra las presuntas víctimas fueron instaurados con el objeto de sancionar los actos o expresiones que realizaron en contra del golpe de Estado¹⁵⁵ y estuvieron plagados de múltiples irregularidades que afectaron el debido proceso. Se señala que en el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las conductas reportadas tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo¹⁵⁶. El alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para jueces ha de ser analizado en relación con los estándares sobre la independencia judicial, dado que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder judicial, lo que es esencial para el ejercicio de la función judicial. La independencia judicial no debe ser solo analizada en relación con el justiciable sino también con las garantías que debe contar el juez (inamovilidad y estabilidad en el cargo)¹⁵⁷.

En el caso *Urrutia Laubreaux vs. Chile* la Corte consideró que los procedimientos disciplinarios contra los jueces deben ser analizados en relación con los estándares sobre independencia judicial, siendo que el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes. Esta independencia debe mirarse en sus dos facetas: tanto la interna como la propia del Poder Judicial. El Estado debe adoptar medidas adecuadas para que los procedimientos disciplinarios no sean utilizados en forma abusiva o arbitraria.

En el caso *Aguinaga Aillón vs. Ecuador*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado por la violación a los derechos al debido proceso, a la independencia judicial, los derechos políticos, el derecho al trabajo y la protección judicial¹⁵⁸. El contexto de este caso se relaciona con los ceses de los

¹⁵⁵ En este caso, las cuatro presuntas víctimas, tres jueces y una magistrada de la República de Honduras, se manifestaron en contra del golpe de Estado y a favor del restablecimiento de la democracia y el Estado de Derecho.

¹⁵⁶ La Corte concluyó en este caso que los procedimientos disciplinarios a los que fueron sometidos las presuntas víctimas no estaban establecido legalmente; el Consejo de la Carrera Judicial era incompetente y carecía de la independencia necesaria para resolver recursos contra los acuerdos de destitución de la Corte Suprema de Justicia; la forma cómo se integró el Consejo de la Carrera Judicial, para decidir los recursos interpuestos por las presuntas víctimas, no garantizó adecuadamente su imparcialidad, y la Corte Suprema de Justicia no ofrecía garantías objetivas de imparcialidad para pronunciarse sobre las presuntas faltas disciplinarias de las presuntas víctimas, en la medida en que todas estaban relacionadas con conductas relativas al golpe de Estado.

¹⁵⁷ *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No. 37, Independencia judicial, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2022.

¹⁵⁸ En este caso, el Estado realizó un reconocimiento parcial de responsabilidad internacional. Aguinaga Aillón fue designado como vocal del Tribunal Supremo Electoral en 1998 para un periodo de cuatro años,

magistrados de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, los cuales, junto con los ceses de los vocales del Tribunal Supremo Electoral, y del Tribunal Constitucional, ocurrieron en un lapso de 14 días. En la sentencia, la Corte Interamericana determinó que el señor Aguinaga fue destituido por una decisión del Congreso Nacional actuando fuera de sus competencias, lo cual constituyó una violación de la garantía de la independencia judicial, que incluye la estabilidad e inamovilidad en el cargo de las autoridades judiciales. Asimismo, concluyó que el cese fue arbitrario, y en consecuencia afectó su derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, y su derecho a la estabilidad laboral, como parte de su derecho al trabajo¹⁵⁹. La Corte estableció que la vulneración de la independencia de los tribunales electorales afecta no sólo a la justicia electoral, sino el ejercicio efectivo de la democracia representativa, el cual es la base del estado de derecho. En ese sentido, consideró que las garantías de inamovilidad y estabilidad de los jueces electorales deben ser reforzadas, por lo que cualquier demérito o regresividad en las garantías de independencia, estabilidad e inamovilidad de los tribunales electorales son inconvencionales por cuanto su efecto se puede traducir en un impacto sistémico igualmente regresivo sobre el estado de derecho, las garantías institucionales y el ejercicio de los derechos fundamentales en general. Asimismo, señaló que la protección de la independencia judicial en este ámbito adquiere una relevancia especial en el contexto mundial y regional actual de erosión de la democracia, en donde se utilizan los poderes formales para promover valores antidemocráticos, vaciando de contenido las instituciones y dejando solo su mera apariencia¹⁶⁰.

En similares términos se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en otros casos¹⁶¹.

La Corte Europea de Derechos Humanos, por su parte, en el caso *Baka v. Hungría*¹⁶² sostuvo que se viola el derecho de acceso a un tribunal (art. 6.1 CEDH) y la libertad de

y fue reelecto para un nuevo periodo en el año 2003. El 24 de noviembre de 2004, mediante la Resolución 25-160, el Congreso Nacional cesó en sus cargos a los vocales del Tribunal Supremo Electoral y del Tribunal Constitucional. Dos días después, designó nuevos vocales. Por su parte, el Tribunal Constitucional, conformado por una nueva composición de aquella cesada por el Congreso Nacional, adoptó una Resolución que impidió a los jueces de instancia conocer acciones de amparo contra la Resolución 25-160, dejando solo la posibilidad de suspender los efectos de la Resolución del Congreso Nacional a través de la acción de constitucionalidad.

¹⁵⁹ La Corte Interamericana también concluyó que la decisión del Tribunal Constitucional que impidió a los jueces conocer sobre acciones de amparo contra la Resolución 20-160 restringió el acceso a un recurso judicial efectivo para la protección de los derechos del señor Aguinaga.

¹⁶⁰ Debido a estas violaciones, la Corte Interamericana ordenó diversas medidas de reparación; entre otras que se le pague una indemnización compensatoria al señor Aguinaga, y que se paguen las sumas monetarias por daño material e inmaterial establecidas en la sentencia.

¹⁶¹ En el caso *Colindres Schonenberg vs. El Salvador* (2019) se declaró la responsabilidad internacional del Estado por la destitución arbitraria del señor Colindres de su cargo de magistrado del Tribunal Supremo Electoral, al haber sido removido por un órgano incompetente, y sin que existiera un procedimiento previamente establecido. Además, tampoco tuvo acceso a un recurso efectivo para garantizar su protección judicial y existió una demora excesiva del proceso civil de daños y perjuicios. Lo anterior vulneró los derechos a las garantías judiciales, protección judicial, el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, las obligaciones de respetar y garantizar derechos y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno.

¹⁶² El 23 de junio de 2016, la Gran Sala de la Corte Europea de Derechos Humanos sostuvo que Hungría violó el derecho de acceso a un tribunal (art. 6.1 CEDH) y la libertad de expresión (art. 10 CEDH) de András Baka, el ex Presidente de la Corte Suprema de Hungría (luego: *Kúria*). Varias reformas constitucionales y

expresión (art. 10 CEDH) de un juez cuando reformas constitucionales y legislativas determinan que el mandato del juez termine anticipadamente.

El trabajo incesante de los tribunales internacionales, no ha logrado frenar la destitución masiva de jueces en algunos países. La destitución de un número importante de jueces de manera presumiblemente arbitraria en Bolivia fue puesta de relieve por *Human Rights Watch*¹⁶³. Situación similar se presenta en Túnez¹⁶⁴.

legislativas condujeron a que el mandato del juez Baka terminara anticipadamente, sacando a este juez y su visión crítica (sobre proyectos de leyes que pudieran afectar al Poder Judicial) de la máxima posición dentro del Poder Judicial de Hungría, sin darle ninguna posibilidad de revisión judicial. La sentencia es solo el último episodio en una serie de condenas en todo el mundo de la nueva realidad constitucional y de derechos humanos en Hungría. La combinación de disposiciones transitorias de la nueva Constitución y normas legales condujo a la extinción del mandato del juez Baka y su inelegibilidad para un nuevo período, así como la pérdida de la remuneración y los beneficios correspondientes. El procedimiento legislativo respecto de las disposiciones transitorias se inició en 2011, tres semanas después de un discurso ante el Parlamento del juez Baka en el cual criticaba las reformas judiciales planeadas. Como no había posibilidad de recurso judicial en Hungría, el ex juez Baka inició un procedimiento ante la Corte Europea de Derechos Humanos en 2012 (CANNOT, P., *Baka v. Hungría: la independencia judicial en riesgo en la nueva realidad constitucional de Hungría*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, disponible en: <http://www.cecoch.cl/publicacion/baka-v-hungria-la-independencia-judicial-en-riesgo-en-la-nueva-realidad-constitucional-de-hungria/>).

¹⁶³ Señala *Human Rights Watch* que las autoridades bolivianas han destituido arbitrariamente a casi 100 jueces desde el año 2017, lo cual implica un grave socavamiento a la independencia judicial en dicho país. Una ley promulgada en el año 2010 dispuso que los jueces designados de forma previa a la Constitución del año 2009 se considerarían “temporales retrospectivamente”, siendo al momento de la aprobación de dicha ley jueces titulares. Por su parte, una ley promulgada en el 2011 estableció la posibilidad de que el Consejo de Magistrados designara jueces “provisionales”, hasta tanto no se creara una escuela a efectos de capacitar jueces potenciales. En el marco de una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevada a cabo en septiembre de 2018, funcionarios bolivianos revelaron que solo 163 de 1200 jueces del país (constituyendo esto aproximadamente el 13% de los jueces), mantenían puestos titulares o permanentes. Esto implicó que los jueces se vieran pasibles de ser extorsionados, en virtud de que, al ser transitorios y no garantizarse la estabilidad en el cargo, antes de fallar sobre un caso debían pensar muy bien en quién se vería afectado por el mismo, dado que siempre estaba la posibilidad de que sean despedidos o relevados de sus cargos. En este sentido, se destaca la importancia de la inamovilidad de los cargos públicos a efectos de garantizar la estabilidad en el cargo, y así salvaguardar de alguna manera la independencia de los jueces y, de manera más amplia, la independencia judicial (Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2019/04/29/bolivia-decenas-de-jueces-destituidos-de-manera-arbitraria>).

¹⁶⁴ En 2022, por orden directa del Presidente de Túnez, fueron despedidos 57 jueces y fiscales; decisión que fue fundada en acusaciones de supuesta “corrupción financiera y moral”, en medio de la llamada “campaña de anticorrupción”. Esta decisión del primer mandatario fue apelada por los magistrados, ante el tribunal administrativo de Túnez que falló en favor de 49 jueces y procedió a notificar al jefe de Estado su obligación de restablecer a los funcionarios públicos en sus respectivos puestos, orden que ha sido ignorada. En mérito a ello, diferentes organismos internacionales han manifestado su preocupación. *Human Rights Watch* (HRW) a través de su director para Túnez, expresó que estos golpes a la independencia judicial reflejan la determinación del gobierno de someter a fiscales y jueces al Poder Ejecutivo, a expensas del derecho de los tunecinos a un juicio justo ante jueces independientes e imparciales. Estas decisiones del Presidente han desencadenado protestas en las calles de Túnez, en donde se han efectuado diversas detenciones de opositores. Las decisiones adoptadas por el mandatario se sustentan en la nueva Constitución que él mismo implementó en el año 2021, que convirtió a la justicia en una “función” y ya no en un “poder” autónomo. Gran parte del sistema judicial tunecino ha expresado a través de un comunicado, la necesidad de que se adopten, entre otras, las siguientes medidas urgentes: reincorporación de los jueces destituidos, en cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Túnez; fin de la injerencia del ejecutivo en los casos judiciales; respeto del derecho fundamental a un

En El Salvador se ha denunciado una estrategia de captura del sistema de justicia, ejecutada con la finalidad deliberada de neutralizar su capacidad de controlar al poder y de proteger los derechos humanos¹⁶⁵. Se ha impulsado una narrativa pública hostil hacia la justicia desde el discurso político oficial para construir o exacerbar una imagen negativa de las instituciones de justicia y sus autoridades, que luego serviría como justificación para las medidas que siguieron: la remoción sumaria y arbitraria de la totalidad de magistraturas de la Sala de lo Constitucional y del Fiscal General, la designación directa de sus reemplazos y el nombramiento de otras cinco magistraturas adicionales en la Corte Suprema de Justicia. Una vez controladas las altas autoridades, se habrían emprendido reformas legales para ejecutar un control vertical sobre la totalidad de jueces, juezas y fiscales de ambos organismos¹⁶⁶; para lo cual se les impuso un tope máximo de edad o tiempo de servicios, se eliminó la garantía de inamovilidad y se fortalecieron facultades administrativas exorbitantes de la Corte Suprema de Justicia

juicio justo por un tribunal independiente e imparcial; derogación de la norma que disolvió el Consejo Superior de la Magistratura electo, órgano instituido por la Constitución de 2014 y destinado a garantizar la independencia del Poder Judicial, y lo reemplazó por un consejo provisional, casi la mitad de cuyos miembros son designados directamente por el presidente; respeto de los estándares internacionales sobre la independencia del sistema de justicia y el derecho a un juicio justo, en línea con los compromisos internacionales de Túnez. Puede consultarse información al respecto en: <https://www.hrw.org/news/2023/02/27/tunisia-president-intensifies-attacks-judicial-independence>; <https://www.hrw.org/news/2023/05/22/tunisia-it-essential-end-attacks-judicial-independence>; <https://www.france24.com/es/medio-oriente/20230228-human-rights-watch-se%C3%B1ala-al-presidente-de-t%C3%B1ez-por-reprimir-al-poder-judicial>; <https://elpais.com/internacional/2022-08-27/los-jueces-lideran-la-resistencia-al-poder-absoluto-de-kais-said-en-tunez.html>

¹⁶⁵ Desde la *Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, la Directora del Programa de Independencia Judicial Úrsula Indacochea Prevost señaló que existen motivos razonables para considerar que el compromiso estatal con la independencia judicial no es sincero o, incluso, que existe una manipulación o apropiación del discurso de defensa de la independencia judicial, para fines contrarios a los que se enuncian. Se ha señalado que el sistema de justicia salvadoreño –que incluye tanto el órgano judicial como a la Fiscalía General de la República– habría sido objeto de una estrategia de captura por parte del poder político actualmente en el gobierno. El 16 de marzo de 2022, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se llevó a cabo una audiencia pública para tratar la situación de la independencia judicial en El Salvador. En ella, las organizaciones solicitantes plantearon la existencia de diversas decisiones, hechos y reformas arbitrarias ocurridas en 2021 (INDACOCHEA PREVOST, U., *El Salvador y el falso discurso por la independencia judicial*, Fundación para el Debido Proceso (DPLF), disponible en: <https://dplfblog.com/2022/03/25/el-salvador-y-el-falso-discurso-por-la-independencia-judicial/>).

¹⁶⁶ Se ha señalado también que, en El Salvador, la Asamblea Legislativa, controlada por el Presidente Bukele, hizo una purga masiva de jueces el 31 de agosto de 2021. Expulsó a mayores de 60 años y aseguró que se trataba de una depuración de jueces corruptos. Para llenar esas vacantes, la Corte Suprema, también a disposición del presidente, nombró a 168 jueces mediante un procedimiento que violó la Constitución. No tomó en cuenta al Consejo Nacional de la Judicatura, la institución responsable de los nombramientos de jueces en El Salvador. Un análisis de los nombramientos refleja que muchos no cumplían los requisitos de ley. Otros casos evidencian que a los jueces cercanos a funcionarios del bukellismo se les premió mediante ascensos, mientras que a otros no alineados se les obligó a renunciar o se les trasladó. En algunas cámaras, los recién nombrados adoptaron decisiones favorables al Gobierno. En materia ambiental, los nuevos magistrados revirtieron decisiones que podrían causar impactos en el medio ambiente (LABRADOR, G., PALACIOS, C., RAMÓN, J., CHÁVEZ, S., PÉREZ, D., MORENO, K. y CEA, M., *Jueces a la medida: la farsa de la depuración de Bukele*, disponible en <https://focostv.com/jueces-a-la-medida-la-farsa-de-la-depuracion-de-bukele/>).

y del Fiscal General. La etapa siguiente buscaría consolidar de forma permanente estos cambios mediante una reforma constitucional¹⁶⁷.

En Venezuela, señala Rivera¹⁶⁸, los jueces que no sigan las directrices políticas, no satisfagan peticiones de los líderes de la cúpula o directrices de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), “caen en desgracia”, pueden ser destituidos sin juicio previo. La Sala Constitucional del TSJ en diversos recursos de amparo incoados por jueces destituidos, ha dicho que son de libre remoción y pueden ser destituidos en cualquier momento, sin juicio o expediente previo, ya que se trata de un acto fundado en motivos de oportunidad¹⁶⁹; motivos estos que, por tanto, no pueden ser cuestionados ni sometidos a revisión.

Para buscar poner freno al abuso en las sanciones y destituciones arbitrarias de jueces, en algunos países se regulan las causales de destitución de un modo restringido para evitar discrecionalidad¹⁷⁰ o se le da intervención a órganos que deben emitir un dictamen que debe ser considerado por la autoridad que destituye¹⁷¹.

¹⁶⁷ Ver más ampliamente: Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Justicia Amordazada- La captura del sistema de justicia de El Salvador*, disponible en: https://opj.ces.uc.pt/wp-content/uploads/2022/11/justicia_amordazada_-_captura_sistema_justicia_el_salvador_1.pdf

¹⁶⁸ RIVERA, R., *Relato nacional Venezuela*.

¹⁶⁹ Se señala por parte de la Comisión Internacional de Juristas que en Venezuela la jurisprudencia del TSJ ha establecido que la destitución de los jueces provisionales no requiere un procedimiento disciplinario y se han destituido jueces inmediatamente después de que estos han tomado decisiones judiciales que no han sido del agrado del Tribunal Supremo. Por otra parte, se identificaron mecanismos de control formales e informales que condicionan y presionan el trabajo de los jueces, como el uso de directivas e instrucciones por parte de los rectores, coordinadores y presidentes de circuitos judiciales, con el fin de presionar a los jueces y lograr resultados predeterminados en las decisiones judiciales, especialmente en los casos penales. Los jueces carecen de mecanismos institucionales que los protejan de estas directivas y de las amenazas que pueden recibir en casos de alto perfil público o que involucran intereses políticos. Las violaciones a la independencia judicial y las debilidades institucionales han contribuido a promover la impunidad de las violaciones y abusos de derechos humanos en el país. Además, se han detectado prácticas corruptas en el Poder Judicial, como "cobros" indebidos por parte de funcionarios judiciales para llevar a cabo procedimientos, así como jueces vinculados a empresas contratistas del Estado. El Tribunal Supremo de Justicia ha sido "cooptado por el partido de Gobierno, convirtiéndose en un apéndice del Poder Ejecutivo y dejando de ejercer su función constitucional de garante del Estado de Derecho y de los derechos humanos y libertades fundamentales (Comisión Internacional de Juristas, *Jueces en la Cuerda Floja Informe sobre Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela*, cit.

¹⁷⁰ Señala Shetreet que en Israel existe un procedimiento especial para la jubilación forzosa por motivos de salud si así lo decide el Comité de Selección Judicial, con base en un certificado médico. Un juez puede ser destituido de su cargo cuando el Comité de Selección Judicial así lo decida por una mayoría de al menos siete de sus nueve miembros. Según la ley israelí, un juez no puede ser destituido por incompetencia. La justificación para esto es que es difícil definir la incompetencia y puede usarse como pretexto para destituir a jueces que son competentes pero no gozan del apoyo de quienes controlan la maquinaria de destitución, o que son competentes pero tienen opiniones no conformistas. Un juez también puede ser destituido de su cargo o disciplinado por un Tribunal Disciplinario, solo por una de las cuatro causales especificadas en la Ley de Tribunales. El Presidente de la Corte Suprema tiene autoridad para suspender a un juez por un período determinado cuando se haya presentado una denuncia disciplinaria o cargos penales en su contra. En general, concluye Shetreet, se puede decir que las disposiciones relativas a la titularidad de los jueces israelíes están de acuerdo con la independencia judicial (SHETREET, S., *Relato nacional Israel*).

¹⁷¹ En Lituania, el Tribunal Constitucional el 15 de abril de 2022 (caso No. KT45-N3/2022) aclaró los principios relativos a la destitución de jueces de tribunales superiores, reafirmando el papel del Consejo

Sin perjuicio de ello, en el ya citado caso *Quintana Coello y otros vs. Ecuador*¹⁷², la Corte IDH señaló que la garantía de estabilidad de los jueces en el cargo no es absoluta, dado que el derecho internacional de los derechos humanos admite que los jueces sean destituidos por conductas claramente reprochables, razones graves, mala conducta o incompetencia, negligencia o impericia. En similares términos, en el caso *Cordero Bernal vs. Perú*¹⁷³, si bien la Corte señala que los jueces cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, se sostiene que se siguió un proceso disciplinario en contra del señor Cordero Bernal que fue sustanciado conforme al procedimiento previsto en la Constitución y la ley y con fundamento en una causal legalmente establecida. Esa causal era de carácter abierto, y estaba referida a un hecho grave que comprometiera la dignidad del cargo. La Corte reitera que la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está llamada a resolver. De modo que, los problemas de indeterminación de un tipo disciplinario no pueden ser examinados en abstracto, sino a la luz de la motivación del juzgador al momento de su aplicación. A juicio de la Corte, la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación al derecho al debido proceso, siempre que se respeten los parámetros jurisprudenciales que se han definido para tal efecto. La Corte IDH cita el caso *Casa Nina vs. Perú*, donde estableció que una destitución fundamentada en las necesidades del servicio, denotaba la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, “es decir, referido a una esfera de la realidad cuyos límites no aparecen claramente establecidos en su enunciado” y que, por tanto, su aplicación debía responder a circunstancias claramente relevadas por la autoridad, lo que implicaba, a su vez, introducir un análisis razonado del caso concreto. En definitiva, se sostuvo que la destitución del señor Cordero Bernal tuvo una motivación adecuada. Por tratarse de la destitución de un juez, es necesario determinar si la decisión tuvo en cuenta la afectación que la conducta examinada podía tener en el ejercicio de la función judicial, a través de un adecuado razonamiento e interpretación, así como la gravedad de la conducta y proporcionalidad de la sanción. La conducta del señor Cordero Bernal no solo fue grave, sino que además comprometió la dignidad del cargo y lo desmereció en el concepto público, por cuenta de su falta de razonabilidad e impacto público. En el presente caso no se afectó en forma arbitraria la permanencia de los jueces y las juezas en su cargo, y tampoco se configura una violación del derecho a la independencia judicial

de la Magistratura al ser llamada a revisar la legalidad de casos concretos de destitución de jueces de la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones. La Corte Constitucional confirmó que tanto el Presidente de la República como el Parlamento pueden iniciar el procedimiento de destitución de un juez cuya conducta desacredite la reputación de los jueces, pero recordó la imposibilidad, que se deriva de la Constitución, de destituir a un juez sin el dictamen de una institución especial de jueces (el Consejo Judicial), que es una importante garantía para la independencia de los jueces y tribunales. Además, la Corte Constitucional subrayó que, luego de que el Consejo Judicial brinde su dictamen, ni el Presidente de la República ni el Parlamento tienen facultades para evaluar su validez o legalidad, destacando que si tal reevaluación fuera posible, esto equivaldría a desconocer la facultades constitucionales del Consejo Judicial (MIKELÉNAS, V., *Relato nacional Lituania*).

¹⁷² *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No. 37, Independencia judicial, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2022.

¹⁷³ *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No. 37, Independencia judicial, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2022.

(artículo 8 de la Convención), en relación con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público.

4.5.3. Sanciones disciplinarias infundadas o ilegítimas a juezas y jueces

Otras veces, los organismos que tienen competencia en la disciplina judicial aplican sanciones infundadas a los jueces para acallar críticas a reformas constitucionales y legales impulsadas por el gobierno de turno, afectado sus derechos y/o para generar un efecto paralizante en otros jueces que, para evitar sanciones, se llamen a silencio.

Así, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que Turquía¹⁷⁴ vulneró la libertad de expresión de una jueza sancionada disciplinariamente con una multa por el organismo disciplinario de magistrados y fiscales por cuestionar públicamente una reforma judicial implementada por el gobierno. De especial interés es señalar que para el TEDH la imposición de esa sanción a la demandante, por su propia naturaleza, tuvo un efecto paralizador no solo en ella, sino también sobre el Poder Judicial en su conjunto, y en particular sobre aquellos jueces que deseen participar en debates públicos sobre reformas legislativas o constitucionales que puedan tener implicaciones para el Poder Judicial o para cuestiones más amplias relacionadas con su independencia. Cuando se entablan procedimientos disciplinarios contra un juez, está en juego la confianza del público en el funcionamiento del Poder Judicial. Todo juez que sea objeto de un procedimiento disciplinario tiene derecho a salvaguardias contra la arbitrariedad.

¹⁷⁴ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) acogió la demanda que una jueza dedujo contra Turquía, por haber sido sancionada tras conceder una entrevista a un medio de comunicación, en su calidad de miembro del sindicato de jueces. Dictaminó una vulneración del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos, que consagra el derecho a la libertad de expresión. La jueza, que detentaba el cargo de secretario general en el sindicato, concedió una entrevista a un periódico, en su calidad de secretaria general de la organización, en la cual mostro su descontento sobre una reforma judicial llevada a cabo por el gobierno. El organismo disciplinario de magistrados y fiscales tomó conocimiento de sus dichos y decidió iniciar una investigación en su contra. Tras concluir la fase investigativa, se le impuso una multa por “realizar comentarios políticos” en público. La magistrada recurrió sin éxito esta decisión en sede administrativa, ante el mismo organismo que la sancionó, aduciendo que se vulneró su libertad de expresión y asociación. Tras agotar esta instancia, por lo demás la única que tuvo disponible, demandó al Estado turco en estrados del TEDH. En su análisis de fondo, el Tribunal observa:

“(…) las declaraciones en cuestión formaron parte claramente de un debate sobre asuntos de interés público y merecían un alto nivel de protección. Aunque se pueden expresar reservas sobre las declaraciones políticas hechas por miembros del poder judicial, en el presente caso las implicaciones políticas de las declaraciones de la demandante sobre los temas antes mencionados no fueron suficientes por sí mismas para justificar la restricción de su libertad de expresión”. Comprueba que “(…) la demandante no tuvo ningún recurso judicial para impugnar la sanción. El organismo se había pronunciado en el presente caso tanto en primera instancia como en última instancia, en pleno. Dado que las declaraciones del solicitante habían planteado dudas sobre su independencia e imparcialidad con respecto al poder ejecutivo, no se puede dejar de señalar que había actuado en el presente caso tanto como acusador y juez”. El Tribunal concluye que se “(…) debe tener la oportunidad de que la medida en cuestión sea examinada por un órgano independiente e imparcial competente para determinar la legalidad de la medida y censurar cualquier abuso por parte de las autoridades”.

Al tenor de lo expuesto, el Tribunal acogió la demanda, aunque no confirió indemnización alguna ya que la demandante no la solicitó.

La labor de las cortes internacionales en defensa de la independencia judicial no ha logrado frenar la proliferación de ataques a la misma a través de mecanismos sancionatorios claramente politizados.

En Polonia, destacan Flaga-Gieruszyńska y Klich¹⁷⁵ que los jueces que revelan una actitud independiente del gobierno a menudo están sujetos a procedimientos disciplinarios y se han introducido normas legales que permiten al Ministro de Justicia cambiar los jueces de un tribunal a otro con excesiva discrecionalidad. Además, se han puesto en marcha soluciones para extender la responsabilidad disciplinaria a los jueces que expresen una valoración negativa de los cambios legislativos que se están realizando.

En países como Brasil¹⁷⁶, donde la independencia judicial tiene un mayor grado de consolidación, se ha denunciado también la utilización de procedimientos disciplinarios contra jueces, como un mecanismo de intimidación o represalia por sus opiniones e ideas –expresadas y plasmadas en resoluciones judiciales–, o por la expresión y manifestación de sus opiniones fuera del ámbito judicial; especialmente aquellas relacionadas a la defensa de derechos y garantías fundamentales.

4.5.4. Otras afectaciones a la carrera judicial

Los ataques a la carrera judicial como modo de interferir en la independencia de juezas y jueces no se agota en destituciones y sanciones ilegítimas. Se produce también otra serie de menoscabos en diversas fases y circunstancias.

En cuanto a la garantía contra presiones externas señala la Corte Interamericana en el ya citado caso *Reverón Trujillo vs Venezuela* (2009), que los justiciables tienen el derecho a que los jueces que resuelven sus controversias sean y aparenten ser independientes. Para ello, el Estado debe ofrecer las garantías que emanan del principio de la independencia judicial, tanto a los jueces titulares como a los provisorios. Si los jueces provisorios no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado, serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre destituciones o ascensos en el Poder Judicial.

En Argentina, el juicio político contra todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia presenta elementos claros de búsqueda de afectación de la independencia judicial¹⁷⁷.

¹⁷⁵ FLAGA-GIERUSZYŃSKA, K. y KLICH, A., *Relato nacional Polonia*.

¹⁷⁶ El 24 de mayo de 2017, en Buenos Aires se llevó a cabo una audiencia pública sobre “Independencia judicial en Brasil”, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los peticionarios de la audiencia –organizaciones de derechos humanos y la Asociación de Jueces para la Democracia de Brasil–, proporcionaron a la CIDH información actualizada y resaltaron que, si bien a nivel normativo, la independencia de los jueces estaba garantizada, en la práctica se venían produciendo serias afectaciones a la independencia funcional, al valor democrático del pluralismo, y a la libertad de expresión de los jueces en el Brasil. Información disponible en: <https://dplf.org/es/news/audiencia-ante-cidh-independencia-judicial-en-brasil>

¹⁷⁷ En 2006 se aprobó en Argentina una reforma al Consejo de la Magistratura de la Nación (responsable de la administración general del Poder Judicial de la Nación, de la elaboración de ternas para la designación de jueces de la justicia nacional y de la remoción de jueces por mal desempeño, salvo los de la Corte Suprema). La ley fue declarada inconstitucional en el año 2021 por la Corte Suprema de Justicia (*caso Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires*), por alterar el equilibrio en la composición del Consejo y favorecer a los estamentos políticos, brindando a las fuerzas políticas mayoritarias la capacidad de decidir autónomamente la mayoría de las cuestiones relevantes. Luego de la declaración de inconstitucionalidad, la Corte Suprema consideró que la ley anterior a la reforma (que se encontraba

En cuanto a los mecanismos para ascender en la carrera judicial, suele percibirse en muchos países falta de transparencia e incluso sospechas de corrupción o injerencias indebidas¹⁷⁸ en virtud del influjo del órgano superior del sistema de justicia o de los demás poderes del Estado¹⁷⁹. En otros países con sistemas más consolidados y transparentes tampoco se descarta la influencia política en los mecanismos de ascenso de la judicatura¹⁸⁰.

En algunos casos, las eventuales intromisiones en la carrera judicial pueden provenir también de órganos del propio Poder Judicial (cortes superiores, por ejemplo) que declaran inconstitucionales leyes que organizan la carrera judicial o resuelven casos que involucran a los jueces¹⁸¹.

derogada) recuperara su vigencia. Dicho episodio, entre otras decisiones adversas a los intereses de la administración del momento, llevó a esta última a iniciar un proceso de *impeachment* (juicio político) contra todos los jueces de la Corte Suprema, que actualmente está en trámite. Las causales del juicio político incluyen supuestos desvíos de poder en el dictado de algunos fallos, falta de supervisión de falencias administrativas en la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (dependencia de la Corte Suprema con autonomía funcional) y, en algunos casos, cuestionamientos directos al contenido de tales fallos. La sospecha de direccionamiento del ejercicio del poder disciplinario sobre los jueces de la Corte Suprema por el contenido de sus decisiones transformó al caso en un asunto de trascendencia pública e institucional. No se espera que el juicio político tenga posibilidad alguna de avanzar en la Cámara de Diputados, porque el oficialismo, que promueve la denuncia, carece de las mayorías necesarias para una acusación formal (2/3 de los miembros de la Cámara). Sin embargo, señala Giannini que la presión que supone la apertura de la investigación y las audiencias públicas en las que funcionarios de la Corte Suprema son citados a declarar sobre su trabajo, parecen estar políticamente diseñadas para producir un desgaste del tribunal en la opinión pública. Desgaste que, a menos que sea producto de una investigación seria sobre irregularidades graves y enjuiciables, solo afecta el prestigio del tribunal más importante del país y, consecuentemente, el estado de derecho que depende de su última palabra como garantía imparcial de custodia de los derechos fundamentales (GIANNINI, L., *Relato nacional Argentina*).

¹⁷⁸ Señala Giannini que, en Argentina, cada juez que busca un ascenso a un tribunal superior tiene que transitar el mismo proceso que cuando lo designaron. Por ejemplo, en la Justicia Nacional y en la de la Provincia de Buenos Aires, el juez que quiere ser nombrado en un tribunal superior a aquél en el que se encuentra, debe inscribirse en el concurso para ese cargo, aprobar los exámenes, ser seleccionado para conformar una terna, ser escogido de esa terna por el Poder Ejecutivo y contar con el acuerdo del Senado. En lo formal, el sistema es imparcial y objetivo; sin embargo, al igual que sucede con el proceso de designación, existen influencias políticas determinantes en ese proceso, que afectan dicha objetividad e imparcialidad en la práctica (GIANNINI, L., *Relato nacional Argentina*).

¹⁷⁹ En Bolivia señala Gutiérrez que no se publican los posibles concursos y dejan de ser imparciales y objetivos; y por ello constantemente el Consejo de la Judicatura recibe denuncias de corrupción, prevaricación y otros que hacen necesaria la reforma o modificación de la Constitución sobre el sistema de elección del Órgano Judicial (GUTIÉRREZ, P., *Relato nacional Bolivia*).

¹⁸⁰ Señalan Picó y Andino que en España, en la práctica, en la medida en que los miembros del Consejo General del Poder Judicial son elegidos por las cámaras legislativas (Congreso y Senado) es posible que, indirectamente, los partidos políticos incidan en los procesos de ascenso de los jueces (especialmente, para los cargos judiciales más relevantes, como para la composición de los tribunales supremos o los tribunales superiores de justicia de las diferentes comunidades autónomas que componen España). La participación del Poder Legislativo en el sistema de designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial puede, indirectamente, introducir algún factor o elemento de politización de la justicia y de los jueces (PICÓ, J. y ANDINO, J., *Relato nacional España*).

¹⁸¹ Por ejemplo, en Uruguay, la Asociación de Magistrados presentó el caso que motiva su diferendo con la Suprema Corte de Justicia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en la audiencia pública *Amenaza a la independencia judicial en Centroamérica y Sudamérica*, en los Ángeles California, el 09/03/2023) y ante la Relatoría Especial de Independencia de jueces y abogados de Naciones Unidas

La asignación a la judicatura de salarios adecuados a la dignidad y a las responsabilidades, y una jubilación digna y justa son elementos también esenciales de la carrera judicial¹⁸². Muchas veces la independencia judicial se mina a partir de la descalificación de la carrera judicial mediante remuneraciones inadecuadas que hacen que la profesión de juez sea menos atractiva, lo que se suele reflejar en procedimientos de selección fallidos para el cargo judicial debido a la falta de candidatos adecuados o por un número creciente de jueces dimitiendo, aludiendo a la remuneración insuficiente como motivo, todo lo cual afecta de modo perjudicial el sistema, con una mayor carga de trabajo para los jueces restantes y procedimientos judiciales más prolongados para las partes¹⁸³. En varios países se informa acerca de los problemas derivados de la escasa

(Margaret Satterthwaite). En dichas oportunidades se cuestionó la falta de transparencia en los procesos de evaluación de los jueces por parte del máximo tribunal.

Se señala en el “Diagnóstico sobre la independencia del sistema judicial de Uruguay” producido por el Vance Center y la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM) en agosto de 2023: *“Si bien el Uruguay, históricamente, ha contado con una altísima valoración internacional en lo que tiene que ver con la transparencia de su sistema de justicia, con bajísimos grados de corrupción y excelentes estándares de independencia externa, es decir, de los restantes poderes públicos, ello se debe primordialmente a una cultura institucional del pueblo uruguayo, de altísimo respeto a la posición del Poder Judicial en el esquema de poderes públicos, y del importantísimo compromiso vocacional de sus magistrados. Pero a nivel interno, juezas y jueces uruguayos se ven sometidos a una situación de incertidumbre y oscuridad en sus carreras judiciales, debido al poder discrecional absoluto del máximo órgano jerárquico del Poder Judicial, lo que naturalmente afecta su independencia y, en definitiva, atenta contra la calidad del servicio de justicia”* (Disponible en: <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2023/03/Uruguay-VC-FLAM-Agosto-2023.pdf>).

¹⁸² En Canadá, el principio de independencia judicial se basa en tres elementos: seguridad en el cargo, seguridad financiera, e independencia administrativa. En el caso de la seguridad financiera, los gobiernos no pueden cambiar los salarios o beneficios de los jueces sin recibir primero las recomendaciones de una comisión de compensación independiente (Farrow, T. y Yehia, K., *Relato nacional Canadá*).

¹⁸³ En Lituania no existe autonomía presupuestal y existen problemas por falta de recursos en el Poder Judicial, y fundamentalmente por el bajo salario de los jueces. El Informe sobre el estado de derecho de 2022 tomó nota de los debates sobre los bajos salarios de los jueces. En 2022, la Asamblea General de Jueces instó al Parlamento, al Presidente de la República y al Gobierno a abordar la cuestión de la insuficiencia y financiación inadecuada del sistema judicial y garantizar que los salarios de los jueces y las personas que trabajan en los tribunales sean adecuados para sus cargos. La preocupación por los bajos salarios también ha sido planteada por el Consejo de la Magistratura, que ha advertido del posible impacto negativo de la situación sobre la independencia del Poder Judicial. El Consejo Judicial expresó su preocupación de que la situación hace que la profesión de juez sea menos atractiva, lo que se refleja en los procedimientos de selección fallidos para el cargo judicial debido a la falta de candidatos adecuados. Además, un número creciente de jueces está dimitiendo, aludiendo a la remuneración insuficiente como motivo. Se espera que esto resulte en una mayor carga de trabajo para los jueces restantes y procedimientos judiciales más prolongados para las partes. Cabe señalar que los salarios iniciales de los jueces y fiscales en Lituania, en comparación con el salario bruto medio anual del país, se encuentran entre los más bajos de la Unión Europea. También existen preocupaciones con respecto a los salarios del personal judicial, como los asistentes judiciales y los secretarios de audiencias judiciales, lo que genera dificultades para contratar personal calificado. El Tribunal Constitucional ha recibido dos recursos de revisión constitucional de la regulación de los salarios judiciales (MIKELÉNAS, V., *Relato nacional Lituania*).

remuneración de los jueces¹⁸⁴. En algunos países, en cambio, los jueces gozan de remuneración aceptable¹⁸⁵.

La promoción de la carrera judicial como mecanismo para preservar la independencia, impulsada por los estándares exigidos por los tribunales internacionales, es en muchos países -sin embargo- mirada con cierto recelo y desconfianza por los demás poderes públicos¹⁸⁶.

Se percibe también un aumento de los procesos de reforma en trámite que pueden afectar la carrera judicial¹⁸⁷ y no son pocos los países en los cuales la carrera judicial no está regulada o la regulación es inadecuada¹⁸⁸.

En varios países se vislumbra una clara supremacía de los poderes políticos en la definición de los diversos aspectos de la carrera judicial y su implementación¹⁸⁹ o aunque tales

¹⁸⁴ Diversos países han manifestado preocupación en este sentido: Costa Rica (ARTAVIA BARRANTES, S., *Relato nacional Costa Rica*), Bolivia (GUTIÉRREZ, P., *Relato nacional Bolivia*), Perú (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*), España (PICÓ JUNOY, J. y ANDINO, J., *Relato nacional España*), Hungría (HARSAGI, V., *Relato nacional Hungría*), Alemania (VON HEIN, J., VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*) y China (CAO, Z., *Relato nacional China*).

¹⁸⁵ Estos son los casos de Uruguay (VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*), Finlandia (ERVO, L., *Relato nacional Finlandia*), Brasil (ZANETI, H., *Relato nacional Brasil*), Cabo Verde (FONSECA, J. y DIAS, L., *Relato nacional Cabo Verde*), Paraguay (VILLALBA, P., *Relato nacional Paraguay*) y Grecia (ANTHIMOS, A., *Relato nacional Grecia*).

¹⁸⁶ En Brasil, señala Zaneti que los jueces son vitalicios y la carrera judicial es organizada de modo de garantizar las promociones por antigüedad y méritos de manera alternada. Los políticos y los poderes ejecutivo y legislativo han sido muy críticos con la excesiva independencia de los jueces y miembros del Ministerio Público, señalando que la falta de rendición de cuentas se identifica como un obstáculo en el desarrollo del Estado de Derecho, creando una casta intocable. Por otro lado, la independencia ha permitido juzgar, la mayoría de las veces de modo ajustado a derecho, a los agentes políticos. El panorama es muy complejo, pero prevalece la independencia judicial (ZANETI, H., *Relato nacional Brasil*).

¹⁸⁷ Por ejemplo en Francia, se impulsa una reforma para modificar la ley orgánica de 1958 (que es una ley superior) en lo que respecta al estatuto de los jueces, que podría socavar la independencia de estos, ya que involucra directamente al desarrollo de la carrera judicial en aspectos administrativos y de seguridad en el cargo (NEDELLEC, E., *Relato nacional Francia*).

¹⁸⁸ En Paraguay, por ejemplo, no hay una carrera judicial legislada (VILLALBA, P., *Relato nacional Paraguay*).

¹⁸⁹ En Venezuela, conforme la Constitución, la cúspide es el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) al que corresponde la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial. Esto ha traído como efecto que los jueces se sientan subordinados al TSJ (que suele seguir los lineamientos del gobierno) y de hecho sigan instrucciones y se sometan a los criterios de las decisiones sin que sean precedentes o vinculantes (RIVERA, R., *Relato nacional Venezuela*).

En Grecia, si bien el principio de separación de poderes es reconocido, muchas cuestiones relacionadas con la administración de los jueces recaen en el ejecutivo y el legislativo, y no se consideran parte de la independencia judicial. Por ejemplo, la organización general de la estructura de los tribunales, la materia y la jurisdicción territorial, el establecimiento y la abolición de los tribunales, el número de jueces en funciones, los puestos especiales dentro del Poder Judicial (por ejemplo, divisiones especiales dentro de los tribunales), el número de jueces en funciones por tribunal individual y por instancia (por ejemplo: tribunal de apelación) y los puestos disponibles por cada rango judicial, así como otros, están regulados por el ejecutivo y/o el legislativo. En 2020, el Ministerio de Justicia elevó el número de presidentes de tribunales de apelación (rango) en 86 lugares, aunque encontró la feroz resistencia tanto de la jerarquía de la Corte Suprema como del sindicato de jueces por afectar negativamente el buen funcionamiento de los tribunales. También el ejecutivo es responsable de organizar la administración de los secretarios

prerrogativas no formen parte del diseño, operan en la práctica por la conformación real de esos órganos¹⁹⁰.

4.6. INTROMISIONES DEL PODER POLÍTICO MEDIANTE REFORMAS CONSTITUCIONALES O LEGALES QUE BUSCAN VULNERAR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Si bien en algunos países, fundamentalmente por requerimientos de las normas de la Unión Europea, se han promovido reformas a los sistemas de justicia con la intención, al menos declarada, de fortalecer la independencia judicial¹⁹¹, no son pocos los casos en los cuales la limitación de la independencia judicial se busca a través de reformas que la afectan.

En Grecia, señala Anthimos¹⁹² que desde el nuevo gobierno que se formó en 2023, el Ministro de Justicia recién nombrado ha anunciado una gran reforma del Poder Judicial, que toca, entre otros, la eficiencia de la justicia y el mapa de los tribunales. Durante el mandato del actual gobierno se gesta una nueva reforma constitucional que se lleva a

judiciales y las secretarías, como la promoción, el nombramiento y la colocación de los jefes de secretaría judicial que, por supuesto, son asuntos relacionados con la administración de justicia (ANTHIMOS, A., *Relato nacional Grecia*).

¹⁹⁰ En Polonia, el Poder Ejecutivo tiene una influencia indirecta en la carrera de los jueces a través del Consejo Nacional del Poder Judicial, un órgano constitucional obligado a defender la independencia del Poder Judicial y la independencia de los jueces, que existe desde 1989. No es una autoridad judicial. Según la Constitución, el Consejo debe estar integrado por personas nombradas por los órganos de las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales. La mayoría de ellos deben ser jueces. Sin embargo, el Consejo Nacional del Poder Judicial establecido en abril de 2018 fue percibido por muchos representantes de los círculos legales en Polonia y en todo el mundo como un organismo establecido en violación de la Constitución por tener una integración politizada sin el apoyo de la mayoría de los jueces. Debido a cómo se ha integrado, fue excluido de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, tres años después de su suspensión como miembro (FLAGA-GIERUSZYŃSKA, K. y KLICH, A., *Relato nacional Polonia*).

¹⁹¹ En Hungría, Harsági da cuenta de que la independencia judicial en la realidad resulta de un delicado equilibrio de muchas normas, equilibrio que se había ido afectando en los últimos años. En ese marco, el parlamento húngaro adoptó una ley en mayo de 2023 para ajustarse a los criterios del estado de derecho exigidos por la Unión Europea. La nueva ley contiene muchos elementos auspiciosos, pero también muchas dudas expresadas en las primeras reacciones (por ejemplo, si el Tribunal Constitucional cumplirá realmente el papel que se le ha destinado). Entre otras medidas, las enmiendas fortalecen el papel y las facultades del Consejo Nacional de la Judicatura (*Országos Bírói Tanács* - OBT) a fin de contrarrestar las facultades presidenciales de la Oficina Nacional de la Judicatura (*Országos Bírósági Hivatal* - OBH). En la estructura establecida en la Ley Fundamental, un sujeto independiente elegido por el Parlamento es responsable de la administración de los tribunales y, paralelamente, un cuerpo independiente de jueces ejerce funciones de control. La reforma de 2023 sirve para equilibrar aún más este sistema al dotar de personalidad jurídica a la OBT, abrir paso a la Corte Constitucional y los tribunales relacionados con la tutela de sus competencias, y ampliar sus facultades de acuerdo y opinión preceptiva. La otra dirección principal de las enmiendas se refiere al funcionamiento de la *Kúria* (Tribunal Supremo de Hungría), fortaleciendo el papel de los órganos judiciales, incluido el OBT, en el campo de las decisiones administrativas, aumentando la transparencia del sistema de distribución de casos y ampliando los requisitos para el presidente de la *Curia*. Como tercer elemento, la reforma elimina del ordenamiento jurídico la posibilidad de que los órganos que ejerzan el poder público (autoridades) puedan presentar un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. El cuarto grupo de enmiendas aclara que el derecho de los jueces húngaros a presentar una solicitud de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, derivado de los tratados básicos de la UE, no puede limitarse por normas jurídicas internas (HARSÁGI, V., *Relato nacional Hungría*).

¹⁹² ANTHIMOS, A., *Relato nacional Grecia*.

cabo en dos períodos de gobierno consecutivos. El Ministro de Justicia anunció que el procedimiento debe demostrar que la “independencia de las autoridades” y la “separación de poderes” no significa que esas autoridades sean incontrolables. Lo que esto significará para la independencia del Poder Judicial y si las enmiendas constitucionales propuestas afectarán o no la independencia judicial, se tendrá que analizar a la luz de las propuestas concretas de enmiendas constitucionales que se darán a conocer, ya que el procedimiento comenzará más adelante.

En un convulsionado panorama de reformas orientadas a limitar la independencia judicial, destaca positivamente el caso de Portugal, donde Costa e Silva y Marques¹⁹³ señalan que no hay constancia de un ataque significativo a la independencia judicial en los últimos años y no se conocen reformas que busquen debilitar la independencia judicial. Incluso, aunque está en curso una revisión de la Constitución, no hay una perspectiva plausible de que afecte la independencia de los tribunales. Ello no obstante, las noticias dan cuenta de la percepción, por parte del público en general, de la falta de independencia de los jueces aunque es dudoso para los relatores nacionales que estas impresiones tengan algún apoyo empírico o estén basadas en alguna evidencia.

En similares terminos, en Canadá señalan Farrow y Yehia¹⁹⁴ que se han realizado enmiendas legales para reforzar la confianza pública y la rendición de cuentas del Poder Judicial.

En los países de mayor solidez del estado de derecho, como es el caso de Alemania o Finlandia¹⁹⁵, dado que la independencia judicial se considera uno de los valores más altos de una constitución democrática, los proyectos de reforma legal generalmente buscan -al menos en su intención declarada- fortalecer o proteger y mantener la independencia judicial. Señalan Hein, Vuattoux-Bock y Wolf que en Alemania no existe ningún proyecto de reforma de conocimiento público que intente dañar directamente la independencia judicial. Sin embargo, algunos proyectos de reforma legal a veces se interpretan como una amenaza indirecta a la independencia judicial¹⁹⁶.

¹⁹³ COSTA E SILVA, P. y MARQUES, J., *Relato nacional Portugal*.

¹⁹⁴ En junio de 2023, el Ministro de Justicia y Fiscal General de Canadá, anunció enmiendas legislativas a la Ley de Jueces, con el fin de mejorar el proceso de denuncias judiciales y mejorar el proceso para imponer sanciones a los jueces cuando se determine que una denuncia de mala conducta esté justificada. Además, el Presidente del Tribunal Supremo de Canadá y el Ministro de Justicia y Fiscal General de Canadá, firmaron dos Memorandos de Entendimiento sobre la gobernanza judicial -que reconocen la importancia de la independencia judicial y del Consejo Judicial de Canadá-, y la educación judicial (Farrow, T. y Yehia, K., *Relato nacional Canadá*).

¹⁹⁵ Incluso en países con alta independencia judicial como Finlandia, se señala que si bien la política no tiene influencia formalmente en el Poder Judicial, la política está en todas partes y puede haber influencias latentes o incluso inconscientes (ERVO, L., *Relato nacional Finlandia*).

¹⁹⁶ Este es el caso, por ejemplo, de un proyecto del gobierno federal alemán para introducir audiencias en línea ante los tribunales. El proyecto prevé la posibilidad de que las partes obliguen al juez a ordenar audiencias en línea en sus casos. La denegación del tribunal debe justificarse por separado (proyecto de art. 128a, párr. 2 del Código de Procedimiento Civil). En la versión inicial del proyecto de reforma, y a diferencia de otras decisiones procesales del tribunal, esta negativa habría sido objeto de un recurso específico de apelación inmediata. Los opositores al proyecto han criticado duramente este aspecto como una amenaza a la independencia judicial (interna) y una interferencia del Poder Legislativo en la discreción judicial y la auto-organización. En reacción, el proyecto de reforma revisado sólo permite una objeción ante el mismo juez. No obstante, algunos opositores interpretan la obligación de realizar audiencias en línea como un desafío al Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo, lo cual es incompatible con una

Nos referiremos ahora, en particular, a algunos casos emblemáticos de reformas que, para observadores nacionales e internacionales, ya afectan o afectarían seriamente la independencia judicial.

El caso Israel

El caso más paradigmático de los últimos tiempos de reforma que vulnere la independencia judicial, al menos por los grandes movimientos populares y la repercusión internacional, es el de Israel. Señala Shetreet¹⁹⁷ que ese país ha experimentado un período muy intenso de intentos legislativos y acciones ejecutivas que, a juzgar por su impacto acumulativo, se consideran perjudiciales para la cultura de la democracia. Estos intentos encontraron una fuerte demostración y oposición popular.

No se recuerda en los últimos años un movimiento popular en defensa de la independencia judicial tan impactante (sin dejar de desconocer que existieron también manifestaciones públicas de los sectores favorables al gobierno que impulsa las reformas).

La reforma judicial impulsada en Israel por el gobierno establecido tras las elecciones de 2022 ha generado un inusitado movimiento de reclamo social, poco frecuente en el mundo cuando se discuten temas judiciales.

La reforma incluye la abolición de la "razonabilidad"¹⁹⁸ como causa de revisión judicial de las actuaciones ministeriales, reforma esta que fue la primera aprobada por el Parlamento el 24 de julio de 2023¹⁹⁹.

justicia independiente en un país con separación de poderes (Declaración de la Federación Alemana de Jueces 1/2023, enero de 2023, p. 3). (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

¹⁹⁷ SHETREET, S., *Relato nacional Israel*.

¹⁹⁸ Se limita el alcance del concepto de "razonabilidad" por el que los tribunales pueden someter por iniciativa propia a revisión judicial cualquier decisión gubernamental, incluyendo el nombramiento de cargos públicos, en base a si consideran las medidas razonables o irrazonables. En base a ese criterio, el Supremo consideró "irrazonable" el nombramiento como Ministro del Interior y Sanidad de un líder ultraortodoxo meses después de que este fuera condenado por fraude fiscal y eludiera la cárcel a cambio de un acuerdo de culpabilidad en el que se comprometía a dejar la política. La ley aprobada por el Parlamento el 24/7/2023 reduce los poderes de supervisión de la Corte Suprema al limitar su capacidad para anular las decisiones que considere "irrazonables". El estándar de razonabilidad pretende ser una salvaguarda contra la corrupción y las designaciones indebidas de personas no calificadas. El Supremo aún podrá revocar decisiones gubernamentales en base a otros supuestos como la desproporcionalidad, la discriminación o la ilegalidad; pero muchos juristas ven la razonabilidad como una garantía a la separación de poderes en un país donde el Poder Ejecutivo y el Legislativo se funden, al gobernar siempre una coalición de partidos que tiene mayoría parlamentaria. Esta ley es una de varias piezas claves del plan de reforma judicial del gobierno de Netanyahu. El primer ministro y sus aliados afirman que la reforma es necesaria para frenar lo que consideran poderes excesivos de los jueces no elegidos. Los detractores del plan denuncian que la ley concentrará el poder en manos del gobierno y socavará el sistema de controles y equilibrio del país. También consideran que Netanyahu, quien está siendo juzgado por cargos de corrupción, tiene un conflicto de intereses. La propuesta ha dividido a la población israelí.

¹⁹⁹ Ver la información sobre la aprobación legislativa de esta primera medida del paquete de reformas en <https://www.dw.com/es/parlamento-de-israel-aprueba-primer-a-ley-de-controvertida-reforma-judicial/a-66331105>

La reforma también incluye²⁰⁰ un cambio en la composición del comité de selección judicial, dando a la coalición política gobernante el papel preponderante²⁰¹. También prevé otorgar a la *Knéset* (el parlamento unicameral de Israel) el poder de anular las decisiones de la Corte Suprema por una mayoría de 61 votos (de 120). Además, requiere un amplio consenso (y no mayoría simple) del pleno de la Corte Suprema para rechazar leyes que contradigan las Leyes Básicas (que se consideran una constitución en Israel)²⁰².

Las reformas propuestas han encontrado una gran oposición, tanto en el parlamento como en el discurso público, y han provocado manifestaciones masivas de cientos de miles de israelíes. La oposición a las reformas judiciales proviene de todas las áreas de la sociedad israelí, incluidos grupos de la sociedad civil, asociaciones profesionales y líderes del sector empresarial al que se sumaron líderes políticos de otros países²⁰³.

El caso Polonia

En Polonia²⁰⁴, destacan Flaga-Gieruszyńska y Klich que, si bien de conformidad con las disposiciones de la Constitución, los jueces en el ejercicio de su cargo son independientes y están sujetos únicamente a la Constitución y las leyes, en la práctica, sin embargo, existe excesiva dependencia de los jueces al Ministerio de Justicia, a lo que se suma el problema del nombramiento de los jueces por parte del Consejo Nacional del Poder Judicial, que depende en gran medida de los poderes ejecutivo y legislativo (representantes del Presidente, Ministro de Justicia y Parlamento).

Además, los jueces que revelan una actitud independiente del gobierno a menudo están sujetos a procedimientos disciplinarios. Se han realizado reformas que afectan la independencia de los jueces. Primero, los jueces son elegidos por el Consejo Nacional del Poder Judicial, excesivamente dependiente del Poder Ejecutivo (presidente, gobierno) y Legislativo (dominado por representantes del partido de gobierno). En segundo lugar, se han introducido normas legales que permiten al Ministro de Justicia cambiar los jueces de un tribunal a otro con excesiva discrecionalidad. En tercer lugar, se han puesto en marcha soluciones para extender la responsabilidad disciplinaria a los jueces que expresen una valoración negativa de los cambios legislativos que se están realizando

²⁰⁰ Ver: *The Israeli Government's Plan to Overhaul the Judiciary: What to Know*, New York Times, 29 March 2023, disponible en: <https://www.nytimes.com/article/israel-judiciary-crisis-explainer.html>

²⁰¹ Se busca ampliar a once (actualmente son nueve) los miembros del comité responsable de recomendar el nombramiento de jueces. En ese sentido, la comisión estaría compuesta por tres ministros y tres legisladores de la coalición de gobierno, además de tres jueces independientes y dos legisladores de la oposición. De esta forma, se le otorga al gobierno una mayoría de seis miembros sobre once.

²⁰² Otra reforma propuesta se relaciona con la posición de los asesores legales en el servicio público y los asesores legales del gobierno. Dispone que la opinión jurídica de estos asesores no será vinculante para el gobierno, y en caso de litigio, el gobierno podrá ser representado por abogados ajenos a la función pública. Las reformas judiciales también determinan que los asesores legales del gobierno pueden ser designados a discreción del Ministro y por un período discrecional (SHETREET, S., *Relato nacional Israel*).

²⁰³ El presidente Biden, el presidente Macron, el canciller Schultz y líderes de la Unión Europea expresaron gran preocupación por las reformas judiciales propuestas y los efectos adversos de estas reformas sobre la tradición democrática de Israel. De igual forma, juristas y jueces de todo el mundo emitieron declaraciones de preocupación. Shetreet recomienda, respecto del plan del gobierno para reformar el Poder Judicial en Israel, buscar un amplio consenso, aplicar el cambio que eventualmente se apruebe en la próxima *Knesset* y dividir los temas y debatirlos de manera gradual, separada y sin prisas (SHETREET, S., *Relato nacional Israel*).

²⁰⁴ FLAGA-GIERUSZYŃSKA, K. y KLICH, A., *Relato nacional Polonia*.

Es de especial interés también la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con relación a Polonia²⁰⁵, según la cual la reforma del sistema judicial polaco de diciembre de 2019 viola el Derecho de la Unión. La ley modificó las normas nacionales de organización de los tribunales ordinarios, los tribunales de lo contencioso-administrativo y el Tribunal Supremo («ley modificativa»).

La Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento²⁰⁶ y el Tribunal de Justicia acogió el recurso de la Comisión señalando que el control del cumplimiento, por un Estado miembro, de valores y principios como el Estado de Derecho, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial está plenamente comprendido en su competencia. Señala que, en el ejercicio de sus competencias en materia de organización de la Administración de Justicia, los Estados miembros deben cumplir las obligaciones que se derivan del Derecho de la Unión y están obligados a velar por evitar cualquier regresión, en cuanto al valor del Estado de Derecho, de su legislación en materia de organización judicial, absteniéndose de adoptar normas que menoscaben la independencia judicial. Este valor fundamental, que forma parte de la identidad misma de la Unión, se concreta en obligaciones jurídicamente vinculantes de las que los Estados miembros no pueden exonerarse invocando disposiciones o jurisprudencia internas, incluidas las de rango constitucional.

El Tribunal de Justicia, basándose en su jurisprudencia, reitera su apreciación de que la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo no satisface la exigencia de independencia e imparcialidad. Deduce de ello que la mera perspectiva de que los jueces que tienen competencia para aplicar el Derecho de la Unión corran el riesgo de que dicho órgano pueda pronunciarse sobre cuestiones relativas a su estatuto y al ejercicio de sus funciones, en particular autorizando la incoación de diligencias penales contra ellos o su detención o dictando decisiones relativas a aspectos esenciales de los regímenes de derecho laboral, de la seguridad social o de jubilación que les son aplicables, puede afectar a su independencia.

El Tribunal de Justicia estima también que, habida cuenta de su amplitud e imprecisión y del contexto particular en el que se adoptaron, las disposiciones de la ley modificativa impugnadas por la Comisión se prestan a una interpretación que permite que el régimen disciplinario aplicable a los jueces y las sanciones que este prevé se utilicen para impedir que los tribunales nacionales aprecien si un tribunal o juez cumple las exigencias de la tutela judicial efectiva que se derivan del Derecho de la Unión, en su caso planteando una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Las medidas que de esta manera adoptó el legislador polaco son incompatibles con las garantías de acceso a un tribunal independiente, imparcial y establecido previamente por la ley. En efecto, estas garantías suponen que, en determinadas circunstancias, los tribunales nacionales están

²⁰⁵ Asunto C-204/21, *Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces)*.

²⁰⁶ La Comisión en su recurso solicitó al Tribunal de Justicia que declarase que el régimen establecido en esa ley infringe diversas disposiciones del Derecho de la Unión. La Comisión considera que, en la medida en que la ley modificativa atribuye a la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo de Polonia, cuya independencia e imparcialidad no están garantizadas, la competencia para pronunciarse sobre asuntos que inciden directamente en el estatuto de los jueces y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, dicha ley afecta a la independencia judicial. Además, según la Comisión, la ley modificativa prohíbe a todos los tribunales nacionales comprobar el cumplimiento de las exigencias de la Unión relativas al tribunal independiente e imparcial previamente establecido por la ley y tipifica dicha comprobación como falta disciplinaria. La competencia para efectuar esas comprobaciones se atribuye en exclusiva a la Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos del Tribunal Supremo. Por último, la Comisión mantiene que, al imponer a los jueces la obligación de comunicar información sobre sus actividades en asociaciones o fundaciones, así como sobre su afiliación política en el pasado, y al disponer la publicación de esa información, la ley modificativa vulnera el derecho al respeto a la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales.

obligados a comprobar si ellos mismos o los jueces que los integran u otros jueces o tribunales cumplen las exigencias establecidas por el Derecho de la Unión.

Por otra parte, el hecho de que la ley modificativa atribuya a un único órgano nacional (la Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos del Tribunal Supremo) la competencia para comprobar el cumplimiento de las exigencias esenciales de la tutela judicial efectiva es contrario al Derecho de la Unión. En efecto, el cumplimiento de esas exigencias debe garantizarse de manera transversal en todos los ámbitos materiales de aplicación del Derecho de la Unión y ante todos los tribunales nacionales que conozcan de asuntos comprendidos en dichos ámbitos. Pues bien, el control monopolístico que se instaura en la ley modificativa, conjugado con el establecimiento de las prohibiciones e infracciones disciplinarias mencionadas, puede debilitar aún más el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el Derecho de la Unión.

Por último, según el Tribunal de Justicia, las disposiciones nacionales que obligan a los jueces a presentar una declaración escrita en la que indiquen su pertenencia a una asociación, fundación sin ánimo de lucro o partido político y que disponen la publicación en línea de esa información vulneran los derechos fundamentales de esos jueces a la protección de los datos personales y al respeto de la vida privada. La publicación en línea de datos relativos a la afiliación a un partido político en el pasado, en el presente caso, no es apta para lograr el objetivo invocado de reforzar la imparcialidad de los jueces. En cuanto a los datos relativos a la pertenencia de los jueces a asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro, pueden revelar las convicciones religiosas, políticas o filosóficas de estos. Publicar esos datos en línea podría posibilitar que personas que, por razones ajenas al objetivo de interés general invocado, pretendan informarse sobre la situación personal del juez de que se trate accedan libremente a dichos datos. En vista del contexto particular en que se inscriben las medidas introducidas por la ley modificativa, la publicación en línea, por añadidura, tiene capacidad para exponer a los jueces a un riesgo de estigmatización indebida, afectando injustificadamente a la percepción que de ellos tienen tanto los justiciables como el público en general.

4.7. INJERENCIAS INDIRECTAS DEL PODER POLÍTICO EN EL PODER JUDICIAL AL NO CONCEDERLE PARTICIPACIÓN EN LAS REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA

Las reformas a los sistemas de justicia son una constante en casi todos los países del mundo. Muchas de ellas persiguen objetivos loables para mejorar la prestación del servicio a las personas, ampliando el acceso; pero muchas otras persiguen (explícita o implícitamente) asegurar la injerencia del sistema político o de otros sectores en la justicia.

Es fundamental que las políticas públicas de justicia se elaboren basadas en evidencia y las reformas se diseñen e implementen con centro en las personas que necesitan resolver sus conflictos.

Para ello, la participación de todos los sectores involucrados es necesaria. En estos procesos, escuchar las voces de la judicatura y del Poder Judicial -además de otros operadores y de la sociedad civil- y darles participación activa en el diagnóstico de los problemas y diseño de las soluciones, es fundamental.

Del relevamiento realizado surge una preocupación extendida en muchos países sobre el bajo nivel de participación del Poder Judicial y de la judicatura en las reformas al sistema de justicia, así como a la poca importancia que, en caso de habilitarse la participación del sector judicial, se les confiere a sus propuestas. La afectación a la independencia judicial deriva aquí de la ausencia de participación efectiva del Poder

Judicial en las diferentes instancias de reforma al que está sometido el sistema judicial y que generalmente se emprenden desde los demás poderes del Estado.

En algunos países está formalmente garantizada en las normas jurídicas la consulta o participación del Poder Judicial en las reformas al sistema de justicia²⁰⁷. En muchos otros, en cambio, no existen previsiones formales pero el Poder Judicial suele ser consultado, al igual que otros operadores del sistema de justicia²⁰⁸. Finalmente, en un

²⁰⁷ En Brasil, las reformas del sistema de justicia requieren iniciativa del Poder Judicial y en las reformas que inciden en el sistema de justicia el Poder Judicial es consultado (ZANETI, H., *Relato nacional de Brasil*).

En Costa Rica está garantizada formalmente en la Constitución la participación y consulta previa del Poder Judicial en las reformas del sistema de justicia; sin esa consulta previa, cualquier reforma sería inconstitucional (ARTAVIA, S., *Relato nacional Costa Rica*).

En España está garantizada formalmente la participación o consulta del Poder Judicial en las reformas del sistema de justicia: todas las reformas normativas deben pasar por el informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano de gobierno de los jueces y magistrados en España (art. 599.1.12ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial) (PICÓ, J. y ANDINO, J., *Relato nacional España*).

En Lituania, el Consejo de Jueces tiene derecho a realizar propuestas con respecto a todas las reformas a la justicia y el sector judicial suele ser consultado en las reformas (MIKELÉNAS, V., *Relato nacional Lituania*).

En Portugal el Poder Judicial es siempre consultado en las reformas al sistema de justicia y la ley establece que al menos las siguientes entidades emiten dictamen sobre actos legislativos que afecten la organización o funcionamiento de la justicia: Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Superior del Ministerio Público, Consejo Consultivo del Ministerio Público y Colegio de Abogados (COSTA E SILVA, P. y MARQUES, J., *Relato nacional Portugal*).

En Chile, la Constitución y la ley contemplan la participación del Poder Judicial en los proyectos de ley que contengan preceptos relativos a la organización y atribuciones de los tribunales. Ello se realiza a través de la solicitud de informes a la Corte Suprema por parte del Parlamento (artículos 77 CPR y 16 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional) (VARGAS, M., *Relato nacional Chile*).

En Finlandia, el Poder Judicial asesora en los proyectos que involucren al sistema de justicia, y sus autoridades son escuchadas como expertos. Los tribunales más importantes también emiten declaraciones cada vez que se planea una nueva legislación (ERVO, L., *Relato nacional Finlandia*).

²⁰⁸ En Corea del Sur, si bien no está formalmente garantizada la participación o consulta del Poder Judicial en las reformas a la justicia, en la práctica siempre es consultado (HAN, ch., *Relato nacional Corea del Sur*). En Estados Unidos, en la práctica, el Poder Judicial suele ser consultado en las reformas al sistema de justicia (GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*). En Francia, si bien no está formalmente asegurada la participación o consulta del Poder Judicial en las reformas al sistema de justicia, siempre es consultado (NEDELLEC, E., *Relato nacional Francia*). En Italia, el Poder Judicial suele ser consultado en las reformas al sistema de justicia (PASSANANTE, L. y POLIZZI, G., *Relato nacional Italia*). En Países Bajos, siempre el Poder Judicial es consultado en las reformas del sistema de justicia (KRANS, B y VAN KESSEL, L., *Relato nacional Países Bajos*). En Perú, si bien no está formalmente asegurada la participación o consulta del Poder judicial en las reformas al sistema de justicia, en la práctica suele ser consultado (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*). En Taiwan, el Poder Judicial es siempre consultado en las reformas al sistema de justicia. Por ejemplo, en 2016, desde la Presidencia se convocó una conferencia nacional sobre reforma judicial en Taiwán (<https://justice.president.gov.tw>). Además, el Yuan Judicial, la agencia judicial más alta de Taiwán, también ha convocado comités para enmendar la ley de procedimiento civil, la ley de procedimiento penal y la ley de procedimiento administrativo (SHEN, K., *Relato nacional Taiwan*).

tercer grupo de países la consulta al Poder Judicial en reformas al sistema de justicia es ocasional²⁰⁹ o se frustra en los hechos por diversos motivos²¹⁰.

Privar al Poder Judicial y a la judicatura de una intervención activa en los procesos de reforma a la justicia, constituye en los hechos, de parte de los poderes ejecutivos y/o legislativo así como de otros órganos públicos que eventualmente intervengan en los cambios, una forma de desconocer la importancia del sector judicial en el funcionamiento del Estado y, se transforma, en definitiva en una afrenta a la independencia judicial. El Poder Judicial y las juezas y jueces que lo integran, son actores claves del sistema de justicia y su voz debe ser escuchada. Muchas veces, desde el poder político se prefiere ignorarlos.

4.8. ATAQUE A LA INTEGRIDAD DE JUEZAS Y JUECES MEDIANTE LA CRIMINALIZACIÓN O LA CREACIÓN DE DELITOS, COMO MECANISMOS DE HOSTIGAMIENTO, INTIMIDACIÓN O REPRESALIA

Como señala Villadiego²¹¹, una peligrosa tendencia de amenazar, amedrentar y usar de manera indebida el derecho penal contra jueces y fiscales independientes se está viviendo en varios países²¹². Poderes políticos de tendencia autoritaria y poderes fácticos que no quieren ser juzgados por sus crímenes están hostigando y criminalizando a operadores de justicia, con el fin de callar la valiente labor que muchos de ellos han hecho y, al mismo tiempo, generar un efecto disuasivo entre los demás funcionarios. El objetivo es evitar que la corrupción y las graves violaciones de derechos humanos sean juzgadas y también impedir el control judicial a las políticas gubernamentales.

La criminalización de operadores de justicia como mecanismo de represalia y amedrentamiento es muy preocupante. Se dispone de suficiente evidencia de los efectos nefastos que esto genera en el sistema de justicia y en la garantía de los derechos de las personas. Por ejemplo, en Venezuela, la jueza María Lourdes Afiuni fue detenida arbitrariamente en el 2009 y condenada injustamente en el 2019 por supuesta corrupción espiritual (sin que mediara dinero), simplemente por haber ordenado la

²⁰⁹ En México solo se consulta al Poder Judicial en las reformas a la justicia en algunas oportunidades (GÓMEZ FRÖDE, C., *Relato nacional México*). En Paraguay suelen realizarse reformas al sistema de justicia sin consultar al Poder Judicial (VILLALBA, P., *Relato nacional Paraguay*). En Sudáfrica, cuando se impulsan reformas al sistema de justicia, solo se consulta algunas veces al Poder judicial (BABOOLAL-FRANK, R., *Relato nacional Sudáfrica*). En Canadá, el Poder Judicial es consultado algunas veces en las reformas que involucran al sistema de justicia (Farrow, T. y Yehia, K., *Relato nacional Canadá*).

²¹⁰ En Grecia, si bien en la práctica suele consultarse al sector judicial en las reformas al sistema de justicia, el único requisito formal es que los sindicatos de jueces deben ser consultados en la etapa parlamentaria, es decir, cuando el ejecutivo presenta un proyecto de ley en el Parlamento, y se lleva a cabo una primera audiencia en el subcomité parlamentario de instituciones y transparencia. Sin embargo, esta consulta no llega a tener un efecto real, ya que, para ese momento y en esta etapa del procedimiento, el proyecto de ley suele ya estar acordado y hay poco espacio para mejoras reales o sustanciales. Tradicionalmente, los jueces participan en los comités legislativos preparatorios, pero no existen criterios claros para la selección de estos jueces basados en el estatus, el mérito, la experiencia u otros factores, y su selección es una cuestión de absoluta discreción del Ministro. Los jueces seleccionados y que participan en estos comités no representan al Poder Judicial en su conjunto, sino que participan a título personal (ANTHIMOS, A., *Relato nacional Grecia*).

²¹¹ VILLADIEGO, C., *Operadores de justicia bajo ataque*, 5 de Julio de 2023, disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/operadores-de-justicia-bajo-ataque>

²¹² Se advierten varios ejemplos en Guatemala, Venezuela, Ecuador, El Salvador, ente otros.

libertad condicional de una persona que llevaba detenida preventivamente más de dos años, lo que contrariaba la legislación nacional. Este caso, tal y como lo documentó la *Misión Internacional Independiente para la Determinación de los Hechos sobre Venezuela* en un informe del 2021, creó “un ambiente de temor entre los jueces y las juezas, marcando un cambio en cuanto a su independencia, comúnmente conocido como el “efecto Afiuni”²¹³.

En Guatemala, también se utiliza de manera indebida el derecho penal para criminalizar a los administradores y operadores de justicia como represalia por el trabajo que realizaron de manera independiente²¹⁴.

Señalan los observadores internacionales que en Guatemala²¹⁵ existe un ataque sistemático en contra de jueces, juezas, fiscales y ex funcionarios de la Comisión Internacional contra la Impunidad que conocieron casos de gran corrupción y violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno. Se han verificado constantes ataques en contra de los miembros de la Asociación Guatemalteca de Jueces por la Integridad (AGJI) que defienden la independencia judicial. Frente a este panorama, llama la atención de los observadores la falta de acción del Ministerio Público para investigar a las personas y los agentes desestabilizadores que están detrás de estos ataques, quienes incluso lanzan amenazas públicas en contra de los funcionarios y operadores de justicia por medio de las redes sociales, sin enfrentar ninguna consecuencia. Preocupa asimismo el incumplimiento de las medidas de seguridad otorgadas por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para proteger a jueces, juezas y fiscales en riesgo. Son múltiples los casos de administradores y operadores de justicia que han tenido que salir del país y buscar refugio en el extranjero debido a la criminalización y la falta de protección por parte del Estado.

En el caso *Villaseñor Velarde y otros vs. Guatemala* (2019), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dispuso la responsabilidad internacional pues el Estado incumplió su deber de garantizar el derecho a la integridad personal de la señora Villaseñor quien se desempeñaba como jueza, lo cual vio afectado su independencia judicial. Se indica en la sentencia que la reiteración y continuidad de los hechos debía haber llamado la atención del Estado, sin perjuicio de que no todos ellos hubiesen debido ser materia de investigación; pero queda claro que se trató de una continuidad intimidatoria o concatenada de hechos, que pone de relieve por lo menos la necesidad de agotar los esfuerzos para individualizar sus fuentes y motivaciones.

Como lo recordó la Relatora de Naciones Unidas para la Independencia de los Jueces y Abogados:

“los jueces no deben estar sujetos a medidas penales o disciplinarias basadas en el contenido de sus decisiones legales [ni] los fiscales (...) deben ser criminalizados por cumplir con sus funciones en la lucha contra la corrupción”.

²¹³ VILLADIEGO, C., *Operadores de justicia bajo ataque*, cit.

²¹⁴ *Ataques a la independencia judicial en Guatemala*, Informe de la misión de jueces de la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM) y la Unión Internacional de Magistrados (UIM), octubre 2022, disponible en: <https://independenciajudicial.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-de-mision-a-Guatemala-FLAM-y-UIM-octubre-2022.pdf>

²¹⁵ *Ataques a la independencia judicial en Guatemala*, cit.

En otros casos, se busca otorgar facultades excesivas a la policía o a las fuerzas armadas, usurpando funciones de los operadores de justicia²¹⁶.

También la criminalización puede ser un poco más sutil mediante el establecimiento de nuevos delitos que ejercen presión psicológica sobre los jueces²¹⁷. En efecto, suelen plantearse intentos desde el sector político por amedrentar a los jueces mediante la creación, por ejemplo, de figuras penales con tipicidad abierta castigando el dictado de decisiones injustas. Este mecanismo implica un serio menoscabo a la independencia judicial y supone una amenaza latente en la decisión de cualquier caso, que puede funcionar como un freno a la adopción de decisiones, sobretudo en casos de importancia institucional²¹⁸.

Suelen ser cada vez más frecuentes los ataques directos o indirectos y las amenazas e intimidaciones a los jueces por resolver casos en contra de los intereses del gobierno de turno o por defender los derechos humanos. Ello constituye una grave afectación de la independencia judicial y del estado de derecho.

Un caso paradigmático es el de Namibia, donde se atacó a los jueces que resolvieron en defensa de la capacidad de las personas LGBTQI+ para ejercer sus derechos. La Comisión Intencional de Juristas consideró que tanto los arrestos, así como también las manifestaciones producidas en toda Namibia constituyen *“intentos flagrantes de perturbar la independencia de los jueces de Namibia; buscan socavar la capacidad de las personas LGBTQI+ para ejercer sus derechos humanos y constituyen un ataque al estado de derecho”*²¹⁹.

²¹⁶ En Bolivia el Órgano Ejecutivo de forma reiterada (con algunos cambios) ha remitido a la Asamblea Legislativa Plurinacional un proyecto de ley sobre la libre expresión y otorgamiento de facultades excesivas a la Policía Boliviana Nacional y al Ministerio Público que implica usurpar funciones de los operadores de justicia penal. Gracias a los ciudadanos (comités cívicos departamentales y sin vinculación política y organizaciones gremiales) no han prosperado (GUTIÉRREZ, P., *Relato nacional Bolivia*).

²¹⁷ Señalan Bustamante y Marín que en Colombia la legislación penal consagra el tipo penal de prevaricato, que puede ser aplicado por desconocimiento del precedente vertical presentándose con frecuencia el abuso de la acción de tutela contra decisión judicial y denuncias contra los jueces por prevaricato. Asimismo, los jueces son responsables penal y patrimonialmente de forma directa y personal por el ejercicio indebido de sus funciones jurisdiccionales (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

²¹⁸ En Uruguay, por ejemplo, existe un proyecto de ley presentado por un partido integrante de la coalición de gobierno el 7 de abril de 2022 que prevé la consagración, por primera vez en el país, de los delitos de prevaricato del fiscal y del juez. Con respecto a este último, se prevé que el Juez que a sabiendas dictara resolución injusta en causa penal o no penal, será castigado con prisión, multa e inhabilitación. Como única fundamentación, en la exposición de motivos del proyecto se indica que respecto del juez que interviene en una causa, la materialidad de la conducta consiste en adoptar intencionalmente una decisión injusta en cualquier causa (disponible el proyecto de ley en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/49/921/0/PDF>). Señala Valentín, en posición que comparto, que esta solución, de aprobarse, supondría un serio menoscabo a la independencia judicial en un país que, como es el caso de Uruguay, ocupa los primeros lugares de América en independencia judicial. La propia tipicidad abierta, con el uso de un concepto indeterminado ("decisión injusta"), supondría una amenaza latente en la decisión de cualquier caso, que puede funcionar como un freno a la adopción de decisiones, sobretudo en casos de importancia institucional (VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*).

²¹⁹ El contexto de esta situación se verifica cuando el 16 de mayo de 2023, la Corte Suprema de Namibia dictó sentencia en el caso *Diqashu and Another v GRN and Others* (decisión, dictada por el Presidente del Tribunal Supremo) sosteniendo que la denegación del estatus migratorio a cónyuges no namibios en

4.9. AFECTACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL POR LA FALTA DE INDEPENDENCIA ECONÓMICA O DE RECURSOS NECESARIOS DE LOS PODERES JUDICIALES

La independencia del Poder Judicial y, en consecuencia, la de los jueces, puede verse directa o indirectamente afectada por no gozar dicho poder de una verdadera independencia económica o autonomía presupuestal o por carecer de los recursos imprescindibles para el cumplimiento de sus cometidos.

En muchos de los países en los que se carece de esa autonomía presupuestal, las autoridades judiciales deben solicitar, suplicar o negociar con el poder político los recursos económicos necesarios para cumplir sus funciones, lo cual suele dar lugar a conflictos de intereses o influencias indebidas. En algunos casos, dado que el Poder Judicial suele tener para resolución asuntos donde los poderes políticos suelen estar involucrados e interesados, pueden establecerse desde el poder político condicionamientos explícitos o implícitos que horadan la independencia judicial.

Una de las afectaciones a la independencia judicial que resultaron predominantes en los diferentes países relevados consiste en la falta de autonomía presupuestal del Poder Judicial. En una gran cantidad de países, la propuesta, discusión y definición del presupuesto asignado a dicho poder escapa mayormente de la esfera de decisión del Poder Judicial. A consecuencia de ello, tal potestad recae en el Poder Ejecutivo (propuesta) y el Poder Legislativo (discusión y definición).

Si bien en algunos países los poderes judiciales gozan de cierto grado de autonomía presupuestal o de cierto grado de independencia económica²²⁰ o incluso disponen de un porcentaje del presupuesto asegurado, como en el caso de Costa Rica²²¹, en muchos

matrimonios del mismo sexo contraídos en el extranjero era inconstitucional. Luego anuló una decisión del Tribunal Superior del 2021 y reconoció a las personas que habían contraído matrimonios entre personas del mismo sexo en el extranjero como "cónyuges" según la Ley de Inmigración de Namibia de 2006. Se ordenó al Gobierno de Namibia a reconocer los matrimonios entre personas del mismo sexo celebrados fuera de Namibia, en tanto el enfoque del Ministerio de excluir a los cónyuges en un matrimonio entre personas del mismo sexo válidamente celebrado del ámbito de Ley vulnera tanto los derechos interrelacionados a la dignidad como a la igualdad de los recurrentes. Ello generó movimientos de oposición. La Coalición de Iglesias y Organizaciones presentó una petición al presidente de Namibia, solicitando la destitución de los jueces que habían estado involucrados en las respectivas sentencias, por entender que las mismas estaban revestidas de negligencia grave y falta de administración de justicia y respeto de la Constitución. Asimismo, se suscitaron manifestaciones en toda Namibia en contra del reconocimiento por parte de la Corte de los matrimonios entre personas del mismo sexo celebrados fuera del país. Ver más información en: <https://www.icj.org/namibia-attacking-judges-for-upholding-human-rights-threatens-judicial-independence-and-the-rule-of-law/>

²²⁰ En Brasil, el Poder Judicial presenta un grado importante de autonomía presupuestaria (ZANETI, H., *Relato nacional Brasil*).

En Taiwan indica Shen que existe un alto grado de autonomía presupuestal del sector judicial: el proyecto de presupuesto presentado anualmente por el Yuan Judicial (la agencia judicial más alta de Taiwán) no puede ser eliminado o reducido por el Yuan Ejecutivo; sin embargo, el Yuan Ejecutivo puede indicar sus opiniones sobre el presupuesto e incluirlas en el proyecto de ley presupuestaria propuesto por el gobierno central para su presentación al Yuan Legislativo para su deliberación (SHEN, K., *Relato nacional Taiwan*).

²²¹ En Costa Rica existe un porcentaje mínimo garantizado para el Poder Judicial del 6% del presupuesto anual y en la práctica se respeta (ARTAVIA, S., *Relato nacional Costa Rica*).

En el El Salvador, en cambio, si bien está formalmente establecida la autonomía presupuestal del Poder Judicial, no es siempre respetada. La Corte Suprema de Justicia, propone el presupuesto y el Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda, presenta el presupuesto y el legislativo, lo aprueba. Según la Constitución se debe garantizar el 6 % del presupuesto general de la nación al Órgano Judicial. Aunque la propuesta del presupuesto es del Ejecutivo y su aprobación es del Legislativo, estos no pueden reducir el presupuesto del Judicial sin consulta a la Corte Suprema de Justicia (art. 181 Ord. 13 Cn). En los hechos ha sucedido que el Ejecutivo y el Legislativo le han reducido el presupuesto al Judicial, sin consultarle (DURÁN, J., *Relato nacional El Salvador*).

En México existe autonomía presupuestal del Poder Judicial, pero no un mínimo del presupuesto nacional asegurado (GÓMEZ FRÖDE, C., *Relato nacional México*).

otros la dependencia al Poder Ejecutivo y/o al Poder Legislativo es alta²²² existiendo, no obstante, distintos niveles de participación e incidencia del sector judicial en el presupuesto definitivamente aprobado²²³.

²²² En Argentina el Poder Judicial participa en la definición del presupuesto, pero el Poder Ejecutivo realiza la propuesta formal y el presupuesto es aprobado por la legislatura. Tiene, en cambio, autonomía suficiente para aplicar ese presupuesto (GIANNINI, L., *Relato nacional de Argentina*).

En Israel, en lo que hace a la definición del presupuesto judicial, el Poder Judicial es solo un órgano consultivo y la autoridad formal recae en los poderes ejecutivo y legislativo (SHETREET, S., *Relato nacional Israel*).

En España no existe un presupuesto mínimo garantizado para el Poder Judicial. El presupuesto del Consejo General del Poder Judicial es una partida más de los Presupuestos Generales del Estado. El Poder Judicial en España plantea problemas de eficacia y de lentitud, denunciados especialmente por la doctrina científica, que sin duda mejorarían con una mayor inversión del Estado en personal y medios destinados a la Administración de Justicia (PICÓ, J. y ANDINO, J., *Relato nacional España*).

En Canadá, el Poder Judicial no tiene autonomía presupuestaria explícita. La Corte Suprema no tiene ni un presupuesto independiente ni total autonomía administrativa. En la práctica, según Farrow y Yehia esto no afecta ni compromete la independencia judicial. Aunque no existe un presupuesto mínimo garantizado para el Poder Judicial, el financiamiento debe ser suficiente para mantener el nivel requerido de servicio e independencia judicial. Es importante señalar que la autoridad financiera del gobierno nunca ha afectado el trabajo judicial de la Corte Suprema. No obstante, hay una crisis de acceso a la justicia en Canadá; si bien la capacidad de los tribunales no es el único problema, es extremadamente importante dotar de personal adecuado a los tribunales y cubrir todas las vacantes judiciales (Farrow, T. y Yehia, K., *Relato nacional Canadá*).

En Chile el Poder Judicial no tiene autonomía presupuestal y, al igual que todos los poderes del Estado, participa del proceso presupuestario, debe rendir cuentas de la ejecución del presupuesto que le fue asignado y justificar los requerimientos presupuestarios del año siguiente. El presupuesto del Poder Judicial, al igual que los restantes órganos del Estado, es debatido técnicamente con sus contrapartes técnicas en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, y deberá ser aprobado como parte de la Ley de Presupuestos de la Nación (ARELLANO, J., *Relato nacional Chile*). En la definición del presupuesto interviene tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo. El primero lo hace por medio de la formulación del presupuesto de la nación a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el cual presenta un proyecto de ley de presupuesto a los parlamentarios. Por su parte, el Congreso Nacional designa una Comisión Especial Mixta de Presupuestos, formada por el mismo número de diputados y senadores, quienes aprueban el proyecto de ley definitivo, para posteriormente ser promulgado por el Presidente de la República (VARGAS, M., *Relato nacional Chile*).

En Colombia no existe un presupuesto mínimo garantizado para la rama judicial y los informantes entienden que es muy insuficiente. El diagnóstico de la situación se encuentra en el Plan Sectorial de Desarrollo 2023-2026, que se acompaña con el plan de inversiones que pueden ser consultados en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/5113559/Plan+Sectorial+de+Desarrollo+Rama+Judicial+2023-2026.pdf/4f58367d-864c-490e-> El proyecto de presupuesto para la Rama Judicial es elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura con periodicidad anual y entregado al ejecutivo para su presentación dentro del proyecto de ley del presupuesto para el siguiente período fiscal. El Consejo Superior de la Judicatura ha buscado históricamente contar con autonomía presupuestal para su funcionamiento, lo que ha obstaculizado la modernización de sus sistemas y ubicaciones físicas. El presupuesto de la rama judicial se define según las prioridades del gobierno nacional. Ello genera un riesgo a la independencia judicial y una mayor exposición a riesgo de corrupción por parte de los integrantes de la rama judicial. Actualmente cursa en el Congreso colombiano un proyecto de ley que propone que el presupuesto de gastos asignado a la rama judicial, para honrar funcionamiento e inversión, será equivalente al 3% del presupuesto de rentas y de recursos de capital del tesoro nacional y que en caso alguno este porcentaje pueda ser disminuido; tampoco el gasto apropiado para cada vigencia fiscal podrá ser inferior en términos reales al presupuestado en el año anterior (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

En algunos países, incluso se evita la autonomía presupuestal alegando la necesidad de presupuestos equilibrados del Estado²²⁴ o para evitar crear en el Poder Judicial una casta privilegiada²²⁵.

Como ha señalado el actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pérez Manrique²²⁶, refiriéndose al sistema uruguayo en términos aplicables a

En Estados Unidos el Poder Judicial no cuenta con autonomía presupuestal ni con un presupuesto mínimo garantizado. El presupuesto del Poder Judicial federal se determina a través del proceso legislativo, y la Conferencia Judicial propone un presupuesto cada año fiscal. El Poder Judicial federal está buscando un aumento significativo de presupuesto del Poder Judicial (GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*).

En Perú, el Poder judicial no tiene autonomía presupuestal y todos los años la presidencia del Poder Judicial sustenta ante el Parlamento su presupuesto ideal a ejecutarse. Normalmente no se atiende el cien por ciento de este presupuesto planteado, debiendo conformarse con la ley del presupuesto nacional anual y las cuentas que se hayan alcanzado en función de varios aspectos, tales como el PBI, por ejemplo (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*).

²²³ En Finlandia, se señala que no existe autonomía presupuestal y el presupuesto del Poder Judicial es una parte del presupuesto estatal. Cada año se negocia el monto que se asigna para el Poder Judicial, por lo cual este tiene una activa participación. Señala Ervo que, en su opinión, no existen problemas de independencia judicial derivados del presupuesto (recursos económicos) asignados al Poder Judicial, aunque el Poder Judicial y los jueces usan este argumento para obtener más recursos para la justicia (ERVO, L., *Relato nacional Finlandia*).

En Países Bajos, no existe un presupuesto mínimo asegurado para el Poder Judicial. Cada tres años, el Consejo Judicial acuerda con el Ministerio de Justicia y Seguridad el presupuesto del Poder Judicial (KRANS, B y VAN KESSEL, L., *Relato nacional Países Bajos*).

En la República Eslovaca no existe una ley que garantice un cierto porcentaje del PIB para el Poder judicial. Sin embargo, cada año el Ministerio de Justicia, bajo el cual se encuentra el Poder Judicial en términos del presupuesto estatal, tiene un capítulo del presupuesto separado. Las dotaciones para el Poder judicial aumentan de forma irregular cada año (en los últimos 5 años han aumentado un +2%, +9,8%, +3,9%, +4,1% y en 2022 hasta un +20,3%, lo que está relacionado con la implementación de la reforma judicial). Los jueces tienen garantizado el nivel salarial por ley (FICOVÁ, S. y IVANČO, M., *Relato nacional República Eslovaca*).

²²⁴ En Corea del Sur, la Corte Suprema ha reclamado durante mucho tiempo la autonomía presupuestaria. Sin embargo, el Ministerio de Estrategia y Finanzas no reconoce la autonomía presupuestaria del Poder Judicial alegando la consistencia y el equilibrio en el presupuesto nacional (HAN, ch., *Relato nacional Corea del Sur*).

²²⁵ En Chile, donde el Poder Judicial no goza de autonomía financiera, pese a ser una petición explícita de la Corte Suprema desde mucho tiempo atrás y que se ha planteado a los distintos gobiernos, ha sido un tópico de permanente debate y lo es en la actualidad a propósito de la reforma constitucional. En efecto, en un documento de observaciones de la Corte Suprema a las propuestas de normas del Anteproyecto de la Comisión Experta (enviado en abril 2023), el máximo tribunal advierte de la omisión de este aspecto en el texto propuesto. Entre las razones que se han esgrimido para no avanzar en esta línea está la idea de no crear una especie de "casta judicial", ajena a todo control (VARGAS, M., *Relato nacional Chile*).

²²⁶ PÉREZ MANRIQUE, R. "La independencia del Poder Judicial", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 1, 1994, p. 53. En el mismo sentido, advierte Cavanna que este "es uno de los puntos donde el Poder Judicial flaquea en cuanto a su independencia, pues debe solicitar, en coordinación con el Poder Ejecutivo, la asignación de mayor presupuesto. Estos planteos han traído consecuencias muy graves, hasta llegar a la paralización de la justicia debido a protestas sindicales" ("Independencia de los jueces en Uruguay, ¿modelo en el contexto latinoamericano?", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XXII, Bogotá, 2016, p. 178). En este sentido, en declaraciones a los medios, el ex Presidente y actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, John Pérez Brignani, ha señalado: "el presupuesto nacional es el 0,3 del PBI y que está dentro de los más bajos de la región y, además, 'carece de autonomía financiera'. Desde el punto de vista jurídico somos totalmente independientes, pero desde el punto de vista presupuestal nos incluyen en la misma bolsa con los entes autónomos, servicios descentralizados... eso es desjerarquizar el Poder Judicial" (<https://www.poderjudicial.gub.uy/novedades/noticias->

otros países que están sujetos a dependencia presupuestal, la inexistencia de autonomía financiera de parte del Poder Judicial provoca la necesidad de obtener las voluntades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en cada presupuesto y en cada rendición de cuentas. Ello puede afectar la independencia judicial institucional del Poder Judicial si temas tan relevantes como salarios de los jueces y funcionarios, equipamiento e infraestructura requieren una labor persuasiva de las autoridades del Poder Judicial en relación a los demás poderes del Estado, cuyos casos muchas veces deben resolver los jueces.

El presupuesto es el reflejo económico, monetario y financiero de la política gubernamental y es un documento de política pública esencial. De allí la relevancia de comprender de qué manera se da el proceso de discusión presupuestaria y en qué medida ese proceso responde a criterios de transparencia. La existencia de un portal de transparencia presupuestaria o similar permite concentrar información que previamente se suele encontrar dispersa facilitando el acceso a mucha información acerca de la ejecución del gasto público. Tanto la presentación del proyecto de presupuesto y el informe económico que lo acompaña, como la concreta definición del presupuesto del Poder Judicial, deben ser transparentes, basados en criterios objetivos y controlables²²⁷.

Debe agregarse que no es suficiente la mera consagración normativa (generalmente en las constituciones) de la autonomía presupuestal. Luego hay que hacerla efectiva en los hechos, lo cual requiere voluntad política y fortaleza institucional, pues de lo contrario se transforma en letra muerta²²⁸ o queda en los hechos a la discreción del poder político²²⁹.

institucionales/item/8006-presidente-scj-expreso-que-el-pj-tiene-uno-de-los-presupuestos-mas-bajos-de-la-region.html, 15 de julio de 2022). En el sistema uruguayo el Poder Judicial tiene iniciativa presupuestal, pero carece de autonomía financiera. En concreto, de acuerdo a lo previsto en los arts. 220 y 239 de la Constitución, al igual que otras entidades públicas, el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia, proyecta su respectivo presupuesto y lo presenta al Poder Ejecutivo, y éste lo incorpora al proyecto general de presupuesto. Al hacerlo, el Poder Ejecutivo puede modificar el proyecto originario del Poder Judicial y en ese caso debe someter el proyecto del Poder Judicial y las modificaciones al Poder Legislativo. En definitiva, luego el Poder Legislativo es el órgano que define el presupuesto (VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*).

²²⁷ VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*.

²²⁸ Señala Gutiérrez que, en Bolivia, la Constitución (Art.178°-II) garantiza la autonomía presupuestaria de los órganos judiciales. Sin embargo, en la realidad el presupuesto se subordina al Órgano Ejecutivo en primera instancia (a través del Ministerio de Finanzas que realiza las primera observaciones, recortes y ajustes) y- en segunda instancia- a la Asamblea Legislativa Plurinacional que realiza -a su vez- la revisión, análisis y las posibles reducciones, modificaciones y la aprobación del Presupuesto General del Estado para cada gestión anual. A su vez, la estructura remunerativa de los jueces no guarda relación con la responsabilidad que asumen, lo que conlleva -naturalmente- que tengan que recurrir a otros medios impropios para alcanzar un remuneración justa, equitativa y satisfactoria (GUTIÉRREZ, P., *Relato nacional Bolivia*).

²²⁹ En Paraguay existe autonomía presupuestal y el Poder Judicial tiene garantizado el 3% del Presupuesto General de los gastos (Art. 249 de la Constitución), aunque resulta claramente insuficiente. Incluso, señala Villalba que la mayoría de las veces se “maquilla” el Presupuesto General de la Nación para evitar otorgar al Poder Judicial el porcentaje estipulado en la Constitución y por muchos años se le otorgó un porcentaje menor (VILLALBA, P., *Relato nacional Paraguay*).

Evidentemente que disponer de recursos suficientes para el Poder Judicial es crucial y relevante para el funcionamiento efectivo del sistema de justicia, relevándose situaciones críticas en varios países²³⁰.

No obstante, en algunos casos excepcionales, el fuerte compromiso de la judicatura y la solidez de las instituciones democráticas de un país pueden salvaguardar la independencia judicial aún faltando autonomía presupuestal y no disponiéndose de los recursos necesarios²³¹.

²³⁰ En Francia no existe un porcentaje del presupuesto asignado al Poder Judicial. Nedellec distingue autonomía financiera y autonomía de gestión financiera. La primera significa que una institución es libre de definir su presupuesto tanto en términos de recursos como de gastos. No implica necesariamente total independencia; permite determinar necesidades y participar en la toma de decisiones. Presupone la capacidad de evaluar sus propias necesidades. Esto está ausente en Francia. En cambio, la autonomía de gestión financiera está en el corazón de la nueva forma de gestionar las finanzas públicas; consiste en transferir a la institución no la decisión sino la gestión de su presupuesto; es muy limitada en Francia cuando hablamos de Poder Judicial. La insuficiencia de recursos es un problema constante al que Francia se ha enfrentado durante décadas: los jueces trabajan en un entorno abrumado, no tienen suficiente personal, los edificios son antiguos y no cuentan con los servicios adecuados para respaldar el funcionamiento de una misión tan importante. La justicia es ampliamente reconocida como pobre y que funciona mal debido a esta pobreza y falta de inversión del ejecutivo (NEDELLEC, E., *Relato nacional Francia*).

En Grecia no existe autonomía financiera del Poder Judicial y se padece una grave carencia de recursos. Los juzgados carecen de alrededor del 50%-60% del personal judicial requerido y del 20-30% de jueces en base al número oficial de puestos orgánicos que actualmente no están cubiertos. La infraestructura técnica es muy pobre; en muchos casos los jueces no cuentan con oficinas físicas ni computadores personales, bases de datos ni gestión electrónica de casos, etc. Durante la pandemia de Covid-19 se hizo un esfuerzo por actualizar dichos equipos para videoconferencias. El ejecutivo ha puesto en marcha un gran proyecto para establecer un sistema de gestión electrónica general que entrará en funcionamiento en 2025 (ANTHIMOS, A., *Relato nacional Grecia*).

En Italia, el presupuesto del Poder Judicial es decidido por el gobierno y no existe un mínimo asegurado. Los recursos insuficientes asignados al funcionamiento del sistema de justicia es uno de los problemas endémicos del Poder Judicial italiano: escasez de personal (magistrados), escasez de recursos y medios e insuficiencia del personal administrativo de las oficinas judiciales (PASSANANTE, L. y POLIZZI, G., *Relato nacional Italia*).

²³¹ En Uruguay, por ejemplo, la única explicación de que estas deficiencias no hayan generado una afectación sensible a la independencia del Poder Judicial es, indudablemente, la larga y sólida tradición de independencia institucional. Señala Valentín que aunque indirectamente puede decirse que un Poder Judicial con bajos recursos, además de todos los problemas asociados a la prestación del servicio, puede terminar en una situación de insuficiencia estructural que afecte su independencia, lo cierto es que en el Uruguay no existe una situación de ese tipo, y el potencial impacto que las carencias presupuestales puedan tener sobre la independencia se mitiga, sino desaparece, por otros factores como la larga tradición institucional de independencia, la fortaleza del sistema, etc. Un presupuesto insuficiente puede incidir sobre la independencia de los jueces como forma de acentuar algún sesgo a la hora de adoptar una decisión, en especial en el caso de procesos en que es parte una entidad estatal, pero otros factores funcionan como aseguradores institucionales de la independencia en la mayoría de los casos. En 1999 se realizó en Uruguay un plebiscito que pretendía modificar el art. 239 de la Constitución. El proyecto sometido a consulta popular procuraba consagrar la autonomía financiera del Poder Judicial. La propuesta fue llevada adelante principalmente por la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay y el Colegio de Abogados del Uruguay (CAU), pero sólo obtuvo el respaldo del 43,2% de los votos. Como se necesitaba alcanzar el 50% de los votos, la propuesta no fue aprobada (VALENTIN, G., *Relato nacional Uruguay*).

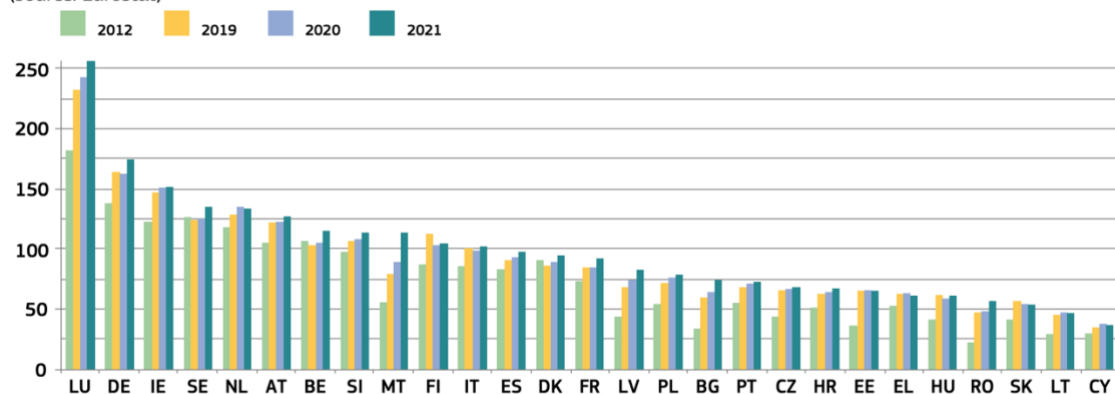
Similar situación se presenta en Alemania con relación a la escasa retribución de los jueces que, sin embargo, no ha afectado, al menos gravemente, la independencia judicial (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

En Alemania se conocen casos en los que jueces, especialmente de los tribunales administrativos y del Tribunal Constitucional Federal, decidieron en contra de la fijación del presupuesto por parte del Poder Legislativo, declarando que la remuneración de los jueces era demasiado baja y, por lo tanto, inconstitucional²³².

En el siguiente cuadro, puede apreciarse la situación de los países de la Unión Europea según los indicadores de la justicia en la Unión Europea 2023 de la Comisión Europea²³³, en cuando a la inversión total del gobierno en tribunales de justicia por habitante, la inversión total en tribunales de justicia como porcentaje del Producto Bruto Interno, y la relación de los salarios anuales de jueces y fiscales con el salario bruto promedio anual en el país.

Figure 32 General government total expenditure on law courts in EUR per inhabitant, 2012, 2019 – 2021 (*)

(source: Eurostat)



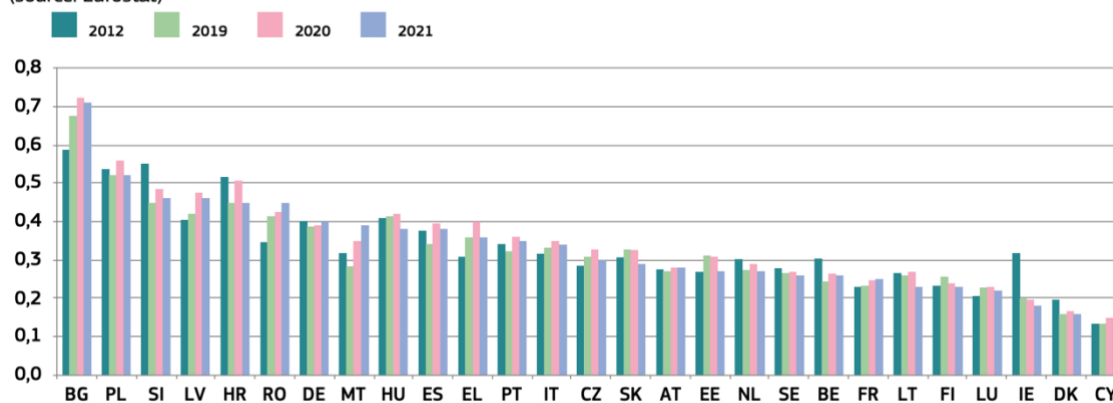
(*) Member States are ordered according to their expenditure in 2021 (from highest to lowest). While a significant effort was undertaken to harmonise the recording of government measures to mitigate the economic and social impact of the COVID-19 pandemic, a full harmonisation of data for the reference years 2020 and 2021 was not yet achieved. The likelihood of future revisions is thus higher than usual and EU and euro area data is provisional for 2021. Further, data for other years is provisional for DE, ES, FR and PT.

²³² HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*.

²³³ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023). Las siglas que identifican los países incluidos en los estudios son los siguientes:

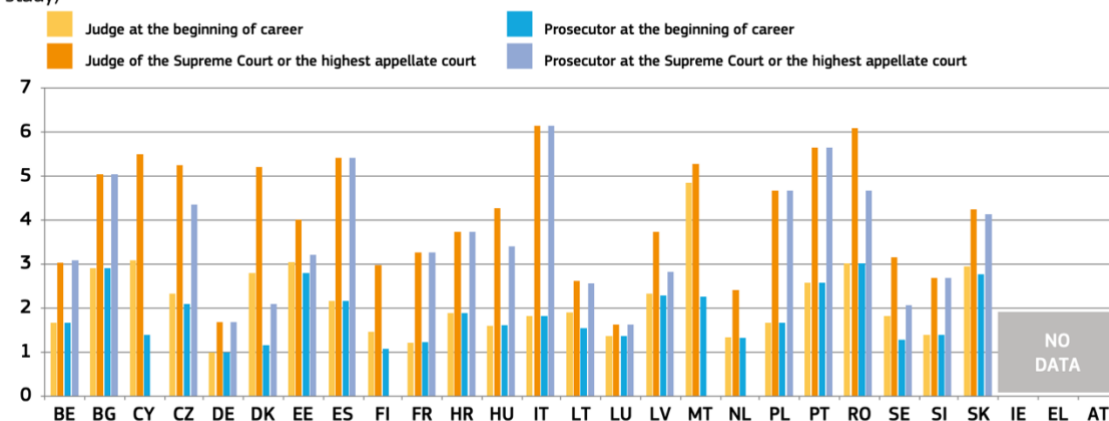
| Country codes | |
|---------------|-------------|
| BE | Belgium |
| BG | Bulgaria |
| CZ | Czechia |
| DK | Denmark |
| DE | Germany |
| EE | Estonia |
| IE | Ireland |
| EL | Greece |
| ES | Spain |
| FR | France |
| HR | Croatia |
| IT | Italy |
| CY | Cyprus |
| LV | Latvia |
| LT | Lithuania |
| LU | Luxembourg |
| HU | Hungary |
| MT | Malta |
| NL | Netherlands |
| AT | Austria |
| PL | Poland |
| PT | Portugal |
| RO | Romania |
| SI | Slovenia |
| SK | Slovakia |
| FI | Finland |
| SE | Sweden |

Figure 33 General government total expenditure on law courts as a percentage of GDP, 2012, 2019 – 2021 (*) (source: Eurostat)



(*) Member States are ordered according to their expenditure in 2020 (from highest to lowest). While a significant effort was undertaken to harmonise the recording of government measures to mitigate the economic and social impact of the COVID-19 pandemic, a full harmonisation of data for the reference years 2020 and 2021 was not yet achieved. The likelihood of future revisions is thus higher than usual and EU and euro area data is provisional for 2021. Further, data for other years is provisional for DE, ES, FR and PT.

Figure 34 Ratio of annual salaries of judges and prosecutors with annual average gross salary in the country in 2021 (*) (per 100 000 inhabitants) (source: Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) study)



4.10. INTROMISIONES EN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL A TRAVÉS DE ACTOS LEGISLATIVOS QUE AFECTAN DECISIONES JUDICIALES

Más allá de instrumentos tradicionales y excepcionales como la amnistía, en algunos países comienzan a proponerse mecanismos por los cuales el Poder Legislativo pueda revocar o anular decisiones judiciales adoptadas, fundamentalmente por las cortes superiores. Ello puede implicar afectaciones más o menos graves de la independencia judicial dependiendo del diseño, propósito y alcance de dichos mecanismos.

En Israel, la reforma judicial que impulsa el actual gobierno y que tiene varios componentes ya analizados, prevé otorgar a la *Knéset* (el parlamento unicameral de Israel) el poder de anular las decisiones de la Corte Suprema por una mayoría de 61 votos (de 120)²³⁴, lo cual ha sido duramente criticado por muchos observadores y expertos.

Con un alcance muy distinto y en el marco de una robusta institucionalidad, en Alemania, si bien en general el Poder Legislativo no tiene facultad general para anular, revocar o modificar sentencias dictadas por el Poder Judicial, tiene la posibilidad legítima

²³⁴ SHETREET, S., *Relato nacional Israel*.

de anular todas las decisiones judiciales que hayan sido dictadas bajo una norma específica después de la abolición de la misma²³⁵.

4.11. AUMENTA EL RIESGO DE AFECTACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN CASOS DE TRASCENDENCIA PÚBLICA O POLÍTICA, CASOS EN LOS QUE EL ESTADO ES PARTE, CASOS QUE INVOLUCREN DERECHOS DE LA JUDICATURA Y SIMILARES.

En términos generales, la justicia suele ser más independiente cuando resuelve asuntos cotidianos de poca trascendencia colectiva o pública, pero, sin embargo, está mucho más expuesta a las intromisiones indebidas del poder político o a otras influencias cuando define conflictos de poder, cuando juzga a los miembros de la élite gobernante, cuando debe pronunciarse sobre políticas públicas, cuando se trata de procesos estructurales o colectivos, cuando el caso tiene amplia repercusión pública, o cuando define la interpretación, contenido y/o alcance de la Constitución²³⁶. En estos casos, la disputa por ocupar “el poder real” puede manifestarse entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo y también entre el Parlamento y el Poder Judicial²³⁷.

A modo de ejemplo, se ha advertido que la imparcialidad (en sentido amplio) e independencia de los jueces puede verse afectada en mayor o menor grado atendiendo a las características de los casos:

- Cuando el propio Estado que administra justicia es parte en un proceso concreto y, por ende una condena contra el Estado puede afectar las arcas públicas o los servicios que presta²³⁸.

²³⁵ Aunque la utilización en Alemania de esta prerrogativa es muy excepcional, el último ejemplo es del año 2022, relativo a una norma del Código Penal que regulaba la publicidad del aborto (*Sect. 219a Criminal Code: advertising of abortion*), que ha sido derogada. El Poder Legislativo anuló todas las decisiones judiciales con base en la referida norma dictadas desde 1993. Posteriormente, se han abandonado todos los procedimientos judiciales, incluidas las reclamaciones de constitucionalidad del art. 219a Código Penal. Mediante esta nulidad, el legislador quiso quitar el estigma penal a los ginecólogos que habían sido condenados. Este proyecto de ley ha sido criticado por ser demasiado amplio (anulando todas las sentencias sin considerar circunstancias específicas) y demasiado político. A diferencia de los dos proyectos de nulidad anteriores (en 1998 contra sentencias injustas del régimen nazi y en 2017 contra sentencias que condenaban relaciones homosexuales consentidas), en el caso de 2022 no se anulan sentencias “injustas” (que, en su momento, ya violaban derechos fundamentales), sino que se lo hace como consecuencia de un cambio de opinión política o de mayoría. Otra posibilidad para el poder legislativo, más frecuente en derecho comparado, es otorgar amnistía (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

²³⁶ Señala Valentín, que en tipos específicos de casos pueden existir ciertos condicionamientos que afecten la independencia efectiva de los jueces (VALENTIN, G., *Relato nacional Uruguay*).

²³⁷ NIETO, A., *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008, p. 316.

²³⁸ En Alemania señalan Hein, Vuattoux-Bock y Wolf que no hay indicios de que los tribunales alemanes estén influidos en sus decisiones por el hecho de que, al condenar al Estado, se estarían condenando a sí mismos como parte del Estado. Sin embargo, es posible que tal fenómeno pueda afectar a los tribunales administrativos, donde existen más casos en los que se puede fallar en contra del Estado. Según estadísticas del año 2021, la mayoría de las decisiones que involucran al Estado como parte en Alemania fueron emitidas a favor del Estado. Específicamente, el 67% de las decisiones ante tribunales administrativos, el 59,5% de las decisiones ante tribunales superiores administrativos en primera instancia y el 86,7% de las decisiones ante tribunales superiores administrativos en apelación fallaron a favor del Estado. La explicación causal de esta estadística no se puede establecer definitivamente (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional de Alemania*).

- La potencial afectación de la independencia de los jueces se convierte en una amenaza mayor en los casos a resolver que sean de especial trascendencia para el Estado, sea por su importancia o repercusión política, institucional o económica²³⁹.
- En el caso de enjuiciamiento a políticos o como derivación de conflictos políticos, también se perciben presiones indebidas y posibles afectaciones a la independencia²⁴⁰.
- Por otro lado, muchas veces los políticos realizan declaraciones contra el Poder Judicial o contra jueces en particular para buscar influir de algún modo en un caso judicial o en una investigación²⁴¹.
- Más graves aún son los casos en que el poder político utiliza medidas de tipo penal contra jueces cuyas decisiones no comparten o entorpecen la adopción de decisiones que le puedan afectar²⁴².

En Colombia indican Bustamante y Marín que los jueces se ven influenciados en el dictado de sentencias contra el Estado en virtud de que el Poder Judicial forma parte de este en sentido amplio. Un ejemplo claro de ello es el cambio de posición jurisprudencial en materia de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad al interior del Consejo de Estado, basado principalmente en el principio de sostenibilidad fiscal, teniendo en cuenta el alto número de fallos contra el Estado con cuantiosas reparaciones pecuniarias (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*)

En Cabo Verde informan Fonseca y Dias que, cuando el caso contra el Estado se basa, por ejemplo, en los daños causados por la duración del proceso judicial, la mayoría de las veces las demandas por daños y perjuicios son desestimadas (FONSECA, J. y DIAS, L., *Relato nacional Cabo Verde*).

²³⁹ Señala Giannini que el Poder Judicial brinda en Argentina una gran deferencia al Estado, especialmente cuando resuelve procesos o fija criterios jurisprudenciales en casos que puedan afectar sensiblemente el patrimonio y servicios esenciales del Estado. Esta deferencia no parece ser el producto de un razonamiento del estilo "condenar al Estado es condenarme a mí mismo", sino de una preservación -algo excesiva a su juicio- del interés general comprometido en la defensa del patrimonio del Estado, especialmente en etapas de dificultades o crisis económicas presentes en Argentina con conocida y lamentable frecuencia (GIANNINI, L., *Relato nacional Argentina*).

²⁴⁰ Picó y Andino dan cuenta de que en España, a raíz del conflicto independentista de Catalunya de 2017 y el proceso judicial penal seguido contra todos los políticos independentistas catalanes que participaron en la "Declaración unilateral de independencia de Cataluña", existen diversas demandas de tutela judicial presentadas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos por infracción de la independencia e imparcialidad de los tribunales que enjuiciaron y condenaron a los políticos catalanes independentistas, que todavía no han sido resueltas (PICÓ, J. y ANDINO, J., *Relato nacional España*).

²⁴¹ Señala Valentín que otra posible interferencia en casos de importancia institucional es la potencial presión de sectores políticos o de agentes del Poder Ejecutivo. Aunque en Uruguay este tipo de presiones no es frecuente, y en general se entiende que su real interferencia es muy baja, en ciertos casos se pueden advertir ciertas formas de presión. En el sitio web de la Asociación de Magistrados del Uruguay pueden verse algunos comunicados públicos que refieren a algunas declaraciones de políticos que a juicio de esa organización gremial pueden suponer una afectación a la independencia de los jueces (v.: <https://amu.org.uy/comunicados-publicos/>) (VALENTIN, G., *Relato nacional Uruguay*).

²⁴² Así, en Bolivia, señala Gutiérrez que el Órgano Ejecutivo -a través del Ministerio Público o los Fiscales- suele formular denuncias de naturaleza penal por prevaricato y varios otros delitos en contra de la autoridad judicial que ha emitido una decisión jurisdiccional en contra del Estado. Señala asimismo que quienes ocupan cargos en la Administración Pública (Ministerios), entidades desconcentradas y descentralizadas del Órgano Ejecutivo, en el caso de que oficien de parte demandante o parte demandada, ejercen influencia, entorpecen o dificultan las decisiones que emiten los tribunales. Los asambleístas del partido de gobierno del Órgano Legislativo también ejercen presión, influencia, dificultan o entorpecen las decisiones del Órgano Judicial en aquellos procesos de naturaleza civil, penal, laboral y

- No son extrañas tampoco las interferencias que en algunos países realizan algunas administraciones estatales, como es el caso de las administraciones tributarias u oficinas de hacienda, buscando incidir en los jueces de modo inapropiado²⁴³.
- Otro supuesto de potencial afectación de la imparcialidad e independencia se genera cuando se trata de casos que los tribunales deben resolver y refieren a la categoría "jueces", ante la modificación de alguna de las reglas que rigen su estatuto²⁴⁴.

No obstante, es pertinente señalar, que no deben de regla considerarse ataques a la independencia judicial las decisiones que busquen asegurar la transparencia de la actuación del Poder Judicial y los jueces²⁴⁵.

administrativas en las que el Estado tiene la calidad de parte demandante o parte demandada (GUTIÉRREZ, P., *Relato nacional Bolivia*).

²⁴³ En Perú, señala Delgado que quien litiga a nivel judicial contra Hacienda o el sistema de recaudación tributaria nacional sabe que está en un ámbito hostil o, al menos, amigable o cordial para la Hacienda. Ello se da no solo por las frecuentes donaciones y capacitación dada al Poder Judicial y jueces por la administración tributaria, sino porque a la razón del derecho se le ha superpuesto el cliché populista de que "la recaudación ayuda a construir escuelas". En un país tan desolado por la corrupción de las altas autoridades y, hasta de figuras presidenciales, el arrebato populista y sin argumento de Hacienda cuando se ve demandada en procesos contenciosos administrativos es algo que debiera ser neutralizado, a juicio de Delgado. Esto solo se logrará con jueces independientes, seguros y que no se vean seducidos o sucumban a un poder externo impuesto por una agenda interesada de las entidades tributarias (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*).

²⁴⁴ Por ejemplo, en Uruguay se ha planteado el caso en que se debate acerca de la aplicación de una ley que incidía en las escalas de remuneración de los jueces de todas las categorías. También ha generado fuerte polémica en Uruguay entre la Asociación de Magistrados del Uruguay y la Suprema Corte de Justicia la implementación del sistema de evaluación de los jueces, luego de la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la ley 19.830 que regulaba la misma. Una solución posible es que en estos casos en que la independencia puede verse afectada, sea porque el Estado es parte o porque los jueces como categoría son parte (sea en un proceso único o en procesos repetitivos), los órganos jurisdiccionales se integren con "conjueces" que no sean jueces profesionales permanentes, seleccionados a partir de una lista predeterminada (Abal Oliú propone esta solución para el caso de juicios en que es parte el Estado: ABAL OLIÚ, A., *Derecho Procesal*, t. I, 7ª ed., FCU, Mdeo., 2018, pp. 246-247). Entiende Valentín que esta alternativa potenciaría fuertemente la independencia efectiva para este tipo de casos. Aunque seguramente sea difícilmente practicable como solución general, podría ser una herramienta eficaz en los casos más relevantes. Así, sería posible conformar una lista de potenciales conjueces, conformada a través de un sistema de postulación y selección bajo procedimientos públicos y transparentes (VALENTIN, G., *Relato nacional Uruguay*).

²⁴⁵ Informa Shetreet que la Corte Suprema de Israel ordenó la divulgación de la lista de jueces que tienen sentencias pendientes de más de diez años. La Administración de Tribunales afirmó que la exigencia de los medios de comunicación de revelar la identidad de los jueces que presiden los casos viola la independencia judicial. El Tribunal Supremo (caso No. 3908/11 *Administración de Tribunales del Estado de Israel v. The Marker Newspaper Ha'aretz Ltd.*) rechazó un recurso de la Administración de Tribunales. Se determinó que no existe violación a la independencia judicial, y que existe un interés público en divulgar esta información (SHETREET, P., *Relato nacional Israel*).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado a Alemania por haber negado a la prensa diversas informaciones sobre el pasado como informantes del régimen comunista de la antigua República Democrática Alemana (RDA) de magistrados que, pese a su pasado, fueron admitidos para trabajar como jueces y magistrados. En su sentencia publicada el 28.03.2023, el Tribunal considera que se violó el derecho a la libertad de expresión del periodista del diario *Bild*, Hans Wilhelm Saure, que en julio de 2011 había solicitado una serie de precisiones sobre las actividades pasadas de 13 jueces y un fiscal para el

4.12. POSIBLES AFECTACIONES A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL A TRAVÉS DEL SISTEMA DE PRECEDENTES

La cuestión del precedente judicial (tradicional del *common law* pero que, en los últimos años, se ha extendido también a muchos ordenamientos del *civil law*), presenta fortalezas de gran interés, pero en algunos casos genera desafíos para la independencia judicial²⁴⁶.

Los sistemas de precedentes presentan virtudes varias en términos de previsibilidad y seguridad jurídica, igualdad en el tratamiento de casos similares, y eficiencia en la asignación de recursos, entre otras.

Por otra parte, si se adoptan los cuidados necesarios en el diseño e implementación de los sistemas de precedentes, pueden compatibilizarse dichas finalidades con la independencia judicial.

De todos modos, no puede soslayarse que la idea de que es conveniente que los jueces, en la toma de sus decisiones, tengan en cuenta las sentencias en que ya se han interpretado y aplicado las normas en cuestión y que las decisiones de los tribunales supremos deben servir de guía para las decisiones posteriores, en pos de cierta uniformidad de la jurisprudencia, puede afectar -según ciertos enfoques- la independencia judicial.

La cuestión surge en el momento en que se admite que el precedente, especialmente si es establecido en la decisión de un tribunal supremo, tiene una eficacia vinculante sobre las decisiones posteriores de los jueces o incluso del propio Tribunal Supremo²⁴⁷.

El problema no se plantea tanto si la eficacia del precedente solo puede ser persuasiva, es decir, que puede influenciar las decisiones posteriores pero sin que ello constituya una limitación real y efectiva que determine concreta y automáticamente estas decisiones. El problema se ve más claro cuando el precedente vincula la decisión posterior, ya que en este caso se termina admitiendo que el juez está sujeto tanto al precedente como a la ley. Una conclusión de este tipo puede ser inadmisibles en el marco de la independencia judicial en ordenamientos que no aceptan que el juez pueda estar sujeto a otras limitaciones que las establecidas por la ley.

Ministerio de la Seguridad de la RDA (la *Stasi*). En concreto, estima que no estuvo justificada la negativa del Departamento de Justicia del estado federado de Brandeburgo a su pregunta sobre cuáles eran los elementos que incriminaban a esos 14 magistrados como colaboradores de la dictadura comunista. Sin embargo, para los jueces europeos las autoridades del estado de Brandeburgo infringieron el derecho del periodista a la libertad de expresión al rechazar su demanda de información. El rechazo de esa demanda se había justificado para garantizar la privacidad de esos magistrados y para evitar que la divulgación de sus identidades no perjudicara su reputación tanto profesional como personal. Además, la Justicia alemana también había recordado que, en el momento de la reunificación en 1990, las comisiones que elegían magistrados habían establecido que la colaboración pasada como informantes no les impedía integrar la judicatura. Información disponible en: <https://www.dw.com/es/alemania-condenada-por-negar-informaci%C3%B3n-sobre-jueces-informantes-de-la-rda/a-65151326>

²⁴⁶ TARUFFO, M., "Consideraciones generales sobre la independencia de los jueces", cit., pp. 19-21.

²⁴⁷ Es lo que sucede, por ejemplo, en Brasil, donde los arts. 926 y 927 del Código de Procedimiento Civil de 2015 prevén expresamente la eficacia vinculante del precedente (así como de las súmulas formuladas por el Supremo Tribunal de Justicia).

La armonización del sistema de precedentes con la independencia judicial pasa, entre otras opciones de diseño, por habilitar a los jueces, en aplicación del principio de autonomía, a distanciarse del precedente cumpliendo con las necesarias cargas de transparencia y de argumentación.

La situación puede tornarse patológica cuando se criminaliza el desconocimiento o inaplicación del precedente, como ha ocurrido en algunos países²⁴⁸.

4.13. INTROMISIONES INDEBIDAS EN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL A TRAVÉS DE LA ABOGACÍA

El análisis de la independencia en los sistemas de justicia suele centrarse en los poderes judiciales y en la judicatura, y a ellos suelen dedicarse la mayor parte de los análisis doctrinarios y de las investigaciones empíricas. Sin embargo, la independencia es también uno de los valores fundamentales de la abogacía²⁴⁹. Ello es especialmente relevante, en tanto abogadas y abogados son actores claves del sistema de justicia, y su labor es esencial para asegurar el debido proceso en un estado de derecho y para permitir el adecuado diseño e implementación de políticas públicas de justicia.

La independencia de la abogacía es especialmente relevante para coadyuvar a fortalecer la independencia judicial. Si los tres operadores claves del sistema -judicatura, abogacía y ministerio público- que deben trabajar en beneficio de las personas usuarias de la justicia, son independientes, el sistema de justicia será más eficiente y tendrá seguramente menores niveles de corrupción.

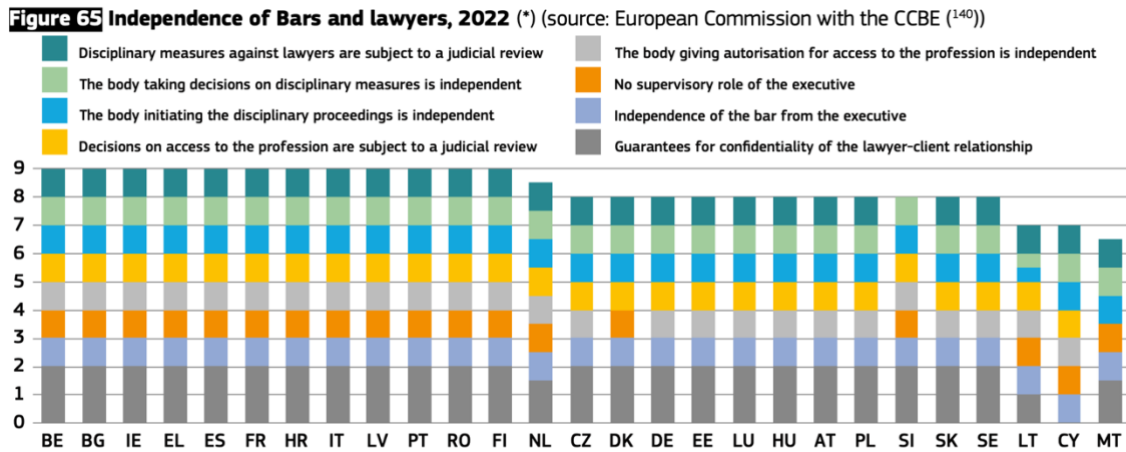
En el siguiente cuadro, puede apreciarse la situación de los países de la Unión Europea según los indicadores de la justicia en la Unión Europea 2023 de la Comisión Europea²⁵⁰,

²⁴⁸ Señalan Bustamante y Marín que en Colombia existe alta interferencia y presión del Poder Ejecutivo y de los políticos sobre el Poder Judicial. Por otra parte, la legislación penal colombiana consagra el tipo penal de prevaricato, que puede ser aplicado por desconocimiento del precedente vertical. Ello tiene incidencia en la independencia judicial, aunque la Corte Constitucional ha interpretado que el precedente jurisprudencial tiene una vinculatoriedad no absoluta y que debe armonizarse con los principios de autonomía e independencia judicial. Asimismo, ha interpretado la Corte Constitucional en Colombia que los jueces, en aplicación del principio de autonomía e independencia judicial, pueden distanciarse del precedente cumpliendo con una carga de transparencia y una de argumentación. Sin embargo, se presenta con frecuencia el abuso de la acción de tutela contra decisión judicial y denuncias contra los jueces por prevaricato. Asimismo, los jueces son responsables penal y patrimonialmente de forma directa y personal por el ejercicio indebido de sus funciones jurisdiccionales (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

²⁴⁹ A ello me he referido en PEREIRA CAMPOS, S., “La independencia de la abogacía y su incidencia en la independencia judicial”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., pp. 133-164.

²⁵⁰ Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (consultado: 4/8/2023). Las siglas que identifican los países incluidos en los estudios son los siguientes:

en cuando a la independencia de los colegios y asociaciones de la abogacía y de la independencia de abogadas y abogados.



Si bien siempre existieron factores que pusieron en riesgo, comprometieron o afectaron la independencia de la abogacía, quizá nunca como en los últimos treinta años, los intereses -unas veces legítimos, otras ilegítimos-, de grandes corporaciones, movimientos sociales o económicos, organizaciones políticas y medios de comunicación, entre otros, pusieron en jaque la independencia de los sistemas de justicia y, por ende, de la abogacía como parte de ellos. Por otra parte, ya en el campo de la ilicitud, fenómenos de mayor impacto como la politización de la justicia y la corrupción (liderada en algunos países por el delito organizado) han intentado corroer —y en algunos casos lo han logrado de un modo devastador— la independencia de la justicia. Frente a este panorama, el énfasis ha sido puesto en la judicatura porque, en tanto funcionarios públicos, han estado sometidos a un eventual mayor contralor por parte de las estructuras estatales. Sin embargo, como la independencia del sistema de justicia es bastante más compleja y comprensiva que la independencia de los jueces, la independencia judicial probablemente se vea afectada si no existe independencia de la abogacía.

Una de las formas que puede utilizar el poder político para ejercer injerencia indebida en el Poder Judicial o en un juez en particular, es la intervención del abogado como mensajero de los poderes públicos.

Es frecuente en algunos países que los abogados utilicen la reunión a solas con el magistrado para pretender agilizar las causas a su cargo, ejercer influencias políticas o incluso decir cosas que no podrían decirse en los procesos públicos. Cabe destacar que los distintos informes sobre corrupción judicial en las Américas, por ejemplo, destacan

| Country codes | |
|---------------|-------------|
| BE | Belgium |
| BG | Bulgaria |
| CZ | Czechia |
| DK | Denmark |
| DE | Germany |
| EE | Estonia |
| IE | Ireland |
| EL | Greece |
| ES | Spain |
| FR | France |
| HR | Croatia |
| IT | Italy |
| CY | Cyprus |
| LV | Latvia |
| LT | Lithuania |
| LU | Luxembourg |
| HU | Hungary |
| MT | Malta |
| NL | Netherlands |
| AT | Austria |
| PL | Poland |
| PT | Portugal |
| RO | Romania |
| SI | Slovenia |
| SK | Slovakia |
| FI | Finland |
| SE | Sweden |

que las reuniones privadas entre el juez y el abogado de una parte son la ocasión típica en la que se producen los actos de corrupción. Sin embargo, en Brasil, es un derecho del abogado reunirse con el juez de su caso, sin necesidad de la presencia del abogado de la contraparte²⁵¹. En los distintos códigos de ética de la abogacía y de la judicatura pueden apreciarse diferentes matices en relación con esta temática, pero surge una tendencia restrictiva en casi todos los textos a las reuniones del juez con una de las partes o con el abogado de una de las partes. Así, el art. 15 del Código Iberoamericano de Ética Judicial²⁵² dispone: *“El juez debe procurar no mantener reuniones con una de las partes o sus abogados (en su despacho o, con mayor razón, fuera del mismo) que las contrapartes y sus abogados puedan razonablemente considerar injustificadas”*. Por su parte, el Código de Ética Profesional de la Abogacía Iberoamericana, en su art. 52.3 dispone: *“Se abstendrá de comunicarse o de discutir en privado con los jueces sobre el mérito de las causas sometidas a sus decisiones. Pero podrá hacerlo en el despacho de los mismos, solo para urgir pronunciamiento o explicar oralmente argumentaciones previamente formuladas por escrito en casos realmente necesarios. Pero no es admisible que, en ausencia del abogado contrario, aduzca motivos o consideraciones distintos de los que constan en autos”*²⁵³.

En los Comentarios relativos a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial²⁵⁴, se señala que todo intento de influir en un tribunal debe hacerse públicamente en la sala y corresponde únicamente a los litigantes y sus abogados. De lo contrario, cualquier intento externo, directo o indirecto, para influir en el juez, debe rechazarse.

Más adelante, refiriéndose a la manera en que un juez debe responder en general a las demandas de la comunidad, se señalan las siguientes directrices recomendadas por un comité asesor sobre conducta judicial²⁵⁵:

- a) Un juez no está obligado a aceptar la solicitud para mantener una reunión privada.
- b) Conviene que el juez averigüe el propósito de la reunión antes de decidir si ha de aceptar la solicitud.
- c) El juez puede tener en cuenta si la reunión ha de incluir a miembros de la fiscalía y de la defensa.

²⁵¹ En Brasil, el art. 7º (VIII) de la Ley 8.906 de 1994, establece como derecho de los abogados, dirigirse directamente a los magistrados en las salas y gabinetes de trabajo, independientemente de que se haya marcado previamente hora u otra condición, observándose el orden de llegada. Existen decisiones del Superior Tribunal de Justicia y del Supremo Tribunal Federal que garantizan esa prerrogativa.

²⁵² Reformado el 2 de abril de 2014 en la XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Santiago, Chile, disponible en: http://ww2.oj.gob.gt/uci/images/convocatorias/siioj_2014/ciej_reformado_2014_2.pdf, p. 9.

²⁵³ En Uruguay, el art. 4.5.2 del Código de Ética del Colegio de Abogados señala: *“El abogado no deberá comunicarse o discutir con los jueces sobre las causas que estuvieren o pudieran estar sometidas a su decisión, salvo en presencia del abogado de la contraparte, o luego de haber informado al contrario del motivo de la reunión en forma completa y de haberle dado oportunidad adecuada para estar presente. En ningún caso será admisible que en ausencia del abogado contrario se aduzcan motivos y consideraciones distintos de los que consten en autos”*.

²⁵⁴ *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2013, disponible en https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf, p. 37.

²⁵⁵ *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, cit., p. 40.

d) La petición debe formularse por escrito para evitar que surjan malentendidos y el juez debe confirmar la reunión y las reglas básicas del debate por escrito.

e) La prohibición absoluta de comunicación con las partes acerca de causas determinadas debe respetarse y aclararse al solicitante antes del comienzo de la reunión.

f) El juez debe decidir si es conveniente la presencia de un actuario del tribunal durante la reunión. Esta presencia evitaría cualquier malentendido futuro sobre lo que se haya debatido en la reunión. También protegería al juez de una situación incómoda si más tarde se citaran incorrectamente sus palabras.

4.14. INTROMISIONES INDEBIDAS EN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL A TRAVÉS DE LA FISCALÍA

La independencia judicial no es exclusivamente un atributo de la judicatura y de la abogacía. También corresponde a las y los fiscales. Al ser sujetos activos y presentes en diversos escenarios de la administración de justicia, los fiscales también deberán actuar de forma independiente e imparcial. El desarrollo de sus actividades debe estar libre de injerencias indebidas, trabas, intimidaciones y hostigamientos. Su selección y remoción deben ceñirse a procedimientos objetivos determinados, y en todo momento deben respetar y proteger la dignidad humana, asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento de la justicia penal y defender los derechos humanos, entre muchas más exigencias y determinaciones relacionadas con su actividad, planteadas en las Directrices sobre la función de los fiscales, que fue aprobada por el octavo congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1990²⁵⁶.

Si los fiscales no actúan con independencia y probidad, pueden transformarse -al igual que se analizara con la abogacía- en “vehículos” de los demás poderes públicos o de corporaciones o personas poderosas para ejercer injerencia indebida en el Poder Judicial o en un juez en particular.

Una sentencia internacional (europea) de gran importancia relacionada con la independencia judicial en Alemania refiere a la independencia de los fiscales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió que el fiscal alemán no es independiente y, por tanto, no es una “autoridad judicial” según las normas europeas²⁵⁷.

²⁵⁶ *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*, cit.

²⁵⁷ En estos casos conjuntos, el fiscal de la ciudad de Lübeck y el fiscal de Zwickau emitieron respectivamente una orden de detención europea contra dos ciudadanos residentes en Irlanda. Las personas en cuestión impugnaron la orden de detención europea basándose en la alegación de que el fiscal alemán no es suficientemente independiente para ser considerado como una “autoridad judicial emisora” de acuerdo con la Decisión Marco del Consejo 2002/594/JAI. Debido a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relativa a otros fiscales o agentes de policía en Europa, el Tribunal Supremo de Irlanda solicitó al TJUE que aclarara este punto al fiscal alemán. El TJUE (TJUE, 27.5.2019, ECLI:EU:C:2019:456) consideró que, debido al derecho de instrucción del Ministerio de Justicia, que le da la posibilidad de ordenar al fiscal que emita o no una orden de detención europea, la imparcialidad e independencia del fiscal alemán no es suficiente para considerarlo como una “autoridad judicial emisora”. Estos casos son una de las razones para reformar la fiscalía alemana a juicio de los relatores nacionales (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

4.15. VULNERACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL A TRAVÉS DE TRIBUNALES NO INDEPENDIENTES

La independencia judicial se vulnera también a través de tribunales especiales no independientes o de modalidades de justicia especial no independientes, como ha ocurrido con la justicia militar en algunos países.

Así, en el *caso Arguelles y otros vs. Argentina*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que uno de los objetivos principales que tiene la separación de poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces, que implica un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas. La jurisdicción penal militar ha de ser restrictiva y excepcional de manera que se aplique únicamente en la protección de bienes jurídicos especiales. Asimismo, la Corte ha señalado de manera reiterada que la jurisdicción militar no es fuero competente para investigar, juzgar o sancionar a los autores de violaciones de Derechos Humanos. En relación con la estructura orgánica y composición de los tribunales militares, la Corte ha considerado que carecen de independencia e imparcialidad cuando *“sus integrantes sean militares en servicio activo, estén subordinados jerárquicamente a los superiores a través de la cadena de mando, su nombramiento no depende de su competencia profesional e idoneidad para ejercer las funciones judiciales, no cuenten con garantías suficientes de inamovilidad y no posean una formación jurídica exigible para desempeñar el cargo de juez o fiscales”*²⁵⁸.

4.16. AFECTACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL MEDIANTE LA NEGATIVA U OBSTACULIZACIÓN DE LOS OTROS PODERES PÚBLICOS AL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

Si bien en gran parte de los países relevados, las sentencias judiciales nacionales y las sentencias de los tribunales internacionales son cumplidas por los organismos públicos, no son pocos los casos en los cuales el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo se niegan expresa o implícitamente a cumplir las sentencias o ponen obstáculos o interfieren con el propósito de retardar su cumplimiento o quitarles en los hechos eficacia.

Ello suele ser más frecuente en casos de sentencias estructurales o en procesos colectivos que involucren políticas públicas, sentencias que implican pagos de sumas importantes para el Estado, pero también ocurre con casos emblemáticos individuales que refieran a derechos de personas en situación de vulnerabilidad o impliquen el reconocimiento de derechos de grupos que tradicionalmente han sido ilegítimamente postergados²⁵⁹.

²⁵⁸ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, No. 37, Independencia judicial, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2022.

²⁵⁹ En Colombia, relevan Bustamante y Marín que tanto la rama ejecutiva como la rama legislativa han sido reacias en cumplir con fallos judiciales contra el Estado. Por ejemplo, sentencias de la Corte Constitucional que imparten órdenes legislativas sobre matrimonio y adopción entre parejas del mismo sexo, maternidad subrogada, consulta previa. Lo mismo ha ocurrido con sentencias estructurales (que declaran estados de cosas inconstitucionales) en materia de salud, hacinamiento carcelario, desplazamiento forzado, protección de desmovilizados y líderes sociales, que imparten órdenes desatendidas por la rama ejecutiva. Por lo que no se ha superado para todas ellas el estado de cosas inconstitucional. También preocupa la negligencia en el cumplimiento de sentencias de cortes internacionales, como la sentencia proferida por la Corte Internacional de Justicia en el caso de *Colombia vs. Nicaragua* del 2012, que ha sido incumplida a la fecha con argumentos de limitaciones del ordenamiento interno. Asimismo, debe destacarse que la propia Corte Constitucional colombiana se ha

En algunos países el Estado es el principal infractor de derechos y el que, legislativamente, ha diseñado normas para entorpecer o dificultar el cumplimiento de decisiones judiciales (precisamente, sentencias con condenas de dar, hacer o no hacer)²⁶⁰.

4.17. UTILIZACIÓN POR LOS PODERES POLÍTICOS O SUS INTEGRANTES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA EJERCER INDEBIDA INFLUENCIA EN LA JUDICATURA O EN EL PODER JUDICIAL

El vínculo de los jueces con los medios de comunicación y la influencia que estos puedan tener en las decisiones de aquellos es un tema de importancia que excede el alcance de este informe²⁶¹. No obstante, a la luz de los aportes de los informes nacionales, el punto merece algunas consideraciones.

Krans y van Kessel²⁶² destacan como preocupante la tendencia de algunos políticos de realizar comentarios públicos sobre casos judiciales pendientes, lo cual puede implicar un ataque a la independencia judicial. En algunos países, como es el caso de Estados Unidos²⁶³, se presentan situaciones graves en cuanto a la utilización de los medios de comunicación y declaraciones públicas de políticos como forma de amedrentar a jueces y fiscales.

En muchos casos, cuando un político conocido es imputado penalmente, se ataca a los jueces que entienden en el asunto y el *bullying* mediático suelen utilizarse para interferir en la decisión de los magistrados²⁶⁴. En otros casos, los políticos realizan declaraciones

distanciado de algunas interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo paradójicamente más cercana a sus conocimientos el Consejo de Estado en materia de reparación de víctimas y derechos políticos. Ello ha acarreado el incumplimiento de sentencias internacionales por parte del Estado colombiano (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*)

²⁶⁰ Explica Delgado que en el Perú, sea por poderes fácticos externos al Poder Judicial (presión política, mediática, intercambio de favores, influencias en procesos de selección o ratificación de jueces) hasta por la forma de reglamentar los procesos de ejecución dineraria contra el Estado, existe una sistemática obstaculización a la labor jurisdiccional por parte de los poderes políticos. Principalmente el Poder Ejecutivo ha buscado interferir la labor de los jueces o magistrados que resuelven casos emblemáticos. Cuando el Estado es demandado, existe toda una serie de normas que favorecen el incumplimiento de sentencias (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*).

²⁶¹ Ver al respecto, MARINONI, L. y MITIDIERO, D., “Independencia judicial y medios de comunicación”, en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit., pp. 39-49.

²⁶² KRANS, B y VAN KESSEL, L., *Relato nacional Países Bajos*.

²⁶³ En junio del 2023, por ejemplo, el ex presidente Donald Trump expresó que en caso de volver a asumir la presidencia de los Estados Unidos, nombraría a un “fiscal especial real” para investigar al actual mandatario, Joe Biden. En oportunidad de un discurso dado horas después de haberse declarado no culpable de todos los cargos que se le imputan, Trump, además de expresar el deseo de nombrar a un fiscal especial en caso de asumir como presidente de Estados Unidos, repitió una serie de descalificaciones contra el Departamento de Justicia, y más precisamente contra el fiscal especial Jack Smith, encargado de llevar adelante la investigación contra los documentos clasificados en poder de Trump. Ver información al respecto en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/jun/27/trump-justice-department-venetta-machine-robert-reich>; <https://elpais.com/internacional/2023-06-14/donald-trump-voy-a-nombrar-a-un-fiscal-especial-para-perseguir-a-biden-si-soy-elegido.html>; <https://www.elmundo.es/internacional/2023/06/14/648925a3fc6c8324208b45e5.html>

²⁶⁴ En Perú, explica Delgado que cuando el ex presidente Pedro Castillo fue acusado constitucionalmente y estos procesos parlamentarios llegaron a los jueces constitucionales y penales, los ataques contra estos jueces y el *bullying* mediático no se hizo esperar, queriendo doblegar a estos magistrados por la sola circunstancia de ser un ex presidente quien estaba siendo sujeto de procesos penales. Más que revertir,

públicas para ejercer presión en la resolución del caso en un determinado sentido, logrando permear de modo consciente o inconsciente en los jueces²⁶⁵.

En algunos países se pone incluso de manifiesto la proliferación de afirmaciones falsas en los medios de comunicación contra los jueces²⁶⁶.

En otros países, como es el caso de Alemania, los jueces parecen lidiar con independencia frente a los procesos judiciales a su cargo que están permanentemente en los medios²⁶⁷.

En otros casos, como en Italia²⁶⁸, se advierte una lucha de poder entre el gobierno y los magistrados, en medio de investigaciones controvertidas que involucran a figuras destacadas dentro de la coalición gobernante.

el panorama se tranquilizó cuando, una vez vacado Castillo por el Congreso y denunciado por quebrar el orden político y constitucional e instaurar una dictadura mediante una rebelión, fue puesto en prisión preventiva (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*).

²⁶⁵ En Perú, señala Delgado que, en los últimos años, el sistema judicial tuvo a su cargo grandes casos contra políticos, lo cual evidentemente torna el ámbito judicial en un ambiente politizado, y -con ello- pleno presiones desde el ejecutivo. Indica que en función de la litigiosidad de intereses públicos y judicialización de la política, los principales actores que constituyen una principal amenaza a la independencia judicial en Perú son el Poder Ejecutivo (políticos), los parlamentarios (cuando se trata de investigaciones o acciones de control de ciertas leyes emanadas del Congreso) y la prensa. Agrega que tanto a nivel ejecutivo como parlamentario, en el Perú se sufre en los últimos años una especie de desviación del debate judicial, siendo contaminado por ataques del sector ejecutivo o parlamentario cuando llega a la jurisdicción alguna cuestión que involucre a estos. Incluso, los representantes del ejecutivo o legislativo, ante el mínimo conocimiento que alguna causa emblemática de su interés se tramita a nivel judicial, salen a los medios para inducir al juez a fallar o resolver "considerando los intereses de la población". Por ejemplo, en 2020, el Ex Presidente de la República, Martín Vizcarra, difundió declaraciones en medios radiotelevisivos señalando que todos los contribuyentes, sin excepción, deberían pagar sus impuestos y que aquellos que cuestionen judicialmente el pago de dichos tributos no estaban colaborando con el desarrollo del país. Meses después, la ex presidenta del Tribunal Constitucional expresó su voto en un proceso de constitucionalidad de prescripción de deudas tributarias de un banco canadiense, afirmando que "todos están obligados a pagar tributos, y que pretender la prescripción de los mismos es desleal con el país". Este trato inequitativo a las inversiones extranjeras llevó a que el Scotiabank del Perú (Bank of Nova Scotia, Canadá) llevara al Perú a un arbitraje de inversión ante el CIADI, por trato inequitativo de las inversiones (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*).

²⁶⁶ En Sudáfrica, suele ocurrir que los medios de comunicación y los partidos políticos declaran falsedades sobre el Poder Judicial. En otros casos, algunos jueces han fallado en su buen comportamiento y han sido destituidos (BABOOLAL-FRANK, R., *Relato nacional Sudáfrica*).

²⁶⁷ En Alemania, por ejemplo, se destaca una encuesta (el *Rechtsreport* de la aseguradora *Roland*), que de algún modo examina las presiones externas o internas específicas sobre el trabajo diario de los jueces. Esta encuesta aborda, entre otros, el tema de la presión pública sobre los jueces en casos relacionados con los medios y la influencia de los procesos de evaluación en su independencia. Se puede acceder al último informe (2023), en el siguiente enlace: https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2023.pdf. Los estudios anteriores, que siguen un calendario anual, se pueden encontrar en: <https://www.roland-rechtsschutz.de/unternehmen/presse/index.html#publikationen>. Los resultados sobre las presiones internas o externas se pueden resumir de la siguiente manera: la mayoría de los jueces y fiscales desean una mayor autonomía o autogestión. Sin embargo, la mayoría de los jueces alemanes considera que ni su procedimiento de evaluación ni las presiones de las expectativas públicas ponen en peligro su independencia (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

²⁶⁸ En Italia, por ejemplo, un juez fue criticado por el gobierno después de rechazar una solicitud de un fiscal de archivar un caso que involucraba a un funcionario de un partido, quien fuera acusado de violar las reglas del secreto después de hablar en el Parlamento con relación a un anarquista encarcelado bajo

En Israel, la reforma judicial impulsada por el gobierno generó grandes manifestaciones en defensa de la independencia judicial. La Corte Suprema dictaminó en marzo de 2023 que el Ministro de Seguridad Nacional no puede emitir órdenes operativas a la policía sobre cómo lidiar con las manifestaciones. En respuesta, el ministro criticó públicamente el fallo como un “golpe de Estado” de la Corte Suprema que “cancela el Poder Ejecutivo”. La Corte también dictaminó que el ministro no puede instruir a la policía sobre qué métodos de dispersión usar, o cuándo, dónde y cómo los manifestantes involucrados en la desobediencia civil pueden dispersarse por la fuerza. Sin embargo, el fallo señaló que el ministro está autorizado a esbozar políticas y principios generales para la Policía de Israel, incluso en relación con las protestas y la evacuación de manifestantes de las carreteras. La decisión de la Corte Suprema se emitió en medio de afirmaciones cada vez más frecuentes de que el ministro está tratando de reprimir las protestas masivas contra la reforma judicial²⁶⁹.

En otros países, como es el caso de Grecia²⁷⁰, los medios de comunicación suelen ser feroces críticos de la independencia judicial pero también atacan sentencias judiciales específicas. Muchos medios son propiedad de actores económicos específicos, generalmente con intereses y afiliaciones políticas particulares. La concentración excesiva de la propiedad de los medios en manos de unos pocos actores se plantea como un problema para el estado de derecho en el informe de la Comisión Europea de 2023. Se destaca también que afecta la independencia judicial la existencia de declaraciones de políticos en medios de comunicación sobre casos penales de gran trascendencia política y social, mientras se encuentran pendientes de resolución.

Frente a casos de gran impacto público, los medios sensacionalistas suelen generar enorme presión sobre jueces y fiscales, quienes deben tener la suficiente fortaleza y un marco institucional robusto que los proteja para no verse indebidamente influenciados²⁷¹.

un duro régimen generalmente reservado para los jefes de la mafia. Un senador acusó al Poder Judicial de “atacar la Constitución”, cuestión que fue objetada por los magistrados, quienes respondieron que las acusaciones “falsas” en su contra socavan la confianza en el Poder Judicial. Los magistrados sostuvieron que están haciendo su trabajo concienzudamente, en especial en este caso que afecta a un político, y lo único que se logra con las mentadas acusaciones es deslegitimar al Poder Judicial. Asimismo, el gobierno está intentando impulsar cambios judiciales, incluida la limitación del uso de escuchas telefónicas y la abolición del delito de abuso de autoridad -ambos criticados por los magistrados-, y busca también separar las carreras de jueces y fiscales a efectos de que estos no puedan cambiarse de un trabajo a otro, lo cual algunos magistrados han catalogado como una medida para “castigar al Poder Judicial”. Ver información adicional en: <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/12/italy-judiciary-power-struggle-far-right-government-giorgia-meloni>

²⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (México), *Reporte sobre la Magistratura en el Mundo*, 20 de marzo de 2023, Año XX, no. 4,450.

²⁷⁰ ANTHIMOS, A., *Relato nacional Grecia*.

²⁷¹ En la República Eslovaca señalan Ficová e Ivančo, como un gran ataque a la independencia del Poder judicial, la enorme presión mediática en relación con el asesinato de dos jóvenes, uno de los cuales era periodista. Los medios sensacionalistas han hecho comentarios inapropiados sobre el tribunal que resuelve el caso, así como sobre el imputado, al que se refieren como el autor del asesinato, a pesar de que aún no se ha dictado sentencia firme. Se hicieron comentarios críticos inapropiados sobre las decisiones judiciales emitidas hasta la fecha, por las cuales el imputado aún no ha sido declarado culpable. La injerencia de los medios ejerce una enorme presión sobre el lado psicológico de los miembros de la cámara que deciden el caso. Queda la duda de si podrán resistir esta presión y decidir únicamente sobre

En algunos países, en cambio, si bien no se presentan afectaciones realmente graves a la independencia judicial a través de los medios de comunicación, se verifica una sucesión de hechos puntuales que generan preocupación. Como señala Valentín, es necesario que advirtamos estos procesos a tiempo, y como académicos fomentemos un debate público robusto en defensa de las instituciones del Estado de Derecho ya que a veces, la roca no se horada por una ola de gran tamaño, sino por el constante hostigamiento de pequeñas olas²⁷².

Finalmente, son cada vez más frecuentes las afectaciones a la percepción de la independencia judicial por conductas de algunos jueces o fiscales en los medios de comunicación, principalmente en relación con el uso inadecuado de las redes sociales²⁷³. Así, por ejemplo, aún en países donde los fiscales suelen ser muy profesionales y cuidadosos, la independencia de los jueces y del Poder Judicial puede incluso verse afectada, al menos en forma latente, cuando los fiscales interactúan con los medios de comunicación transmitiendo de modo inadecuado detalles de una investigación en curso²⁷⁴. Señalan Passanante y Polizzi²⁷⁵ que las declaraciones o actuaciones del fiscal podrían afectar la independencia judicial cuando el fiscal sobrepasa los límites dictados por las normas éticas o, más en general, los límites de sobriedad y continencia que presiden la cuestión de la libertad de expresión del pensamiento válida para todo ciudadano (y, por tanto, también para el ciudadano-magistrado). Cuando esto ocurre, y acapara la atención de los medios, acaba impactando indirectamente en la labor del juez, pudiendo generarle sesgos cognitivos²⁷⁶. En tal caso, además de socavar la

la base de los hechos y las pruebas aportadas (FICOVÁ, S. y IVANČO, M., *Relato nacional República Eslovaca*).

²⁷² Valentín reseña en el caso de Uruguay una serie de supuestos puntuales que motivaron comunicados públicos de entidades gremiales de operadores del sistema de justicia ante declaraciones públicas desde distintos ámbitos de la vida política que buscan horadar la independencia judicial tan prestigiosa en ese país: declaraciones de legisladores contra jueces y/o fiscales, juezas amenazadas por cumplir con sus funciones jurisdiccionales, presentación pública de un proyecto de ley que amenaza con criminalizar el trabajo cotidiano de jueces y fiscales, declaraciones de ministros, presencia de un ministro para brindar su respaldo a policías imputados por la muerte de un joven, entre otras (VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*).

²⁷³ En Colombia, por ejemplo, no existen normas que regulen y/o limiten las actividades de los jueces, distintas al desempeño típico de sus funciones, como por ejemplo, la utilización de las redes sociales. La ausencia de este tipo de normativa puede afectar la independencia judicial externa. Ejemplos de ello en Colombia son señalados por Bustamante y Marín: una juez de garantías que tiene redes sociales personales abiertas al público con desnudos y que se encuentra en una red social de contenido para adultos; jueces penales que emplean las redes sociales para transmitir audiencias sin ningún protocolo de protección de datos personales sensibles; jueces de diferentes categorías que utilizan redes sociales para dar opiniones, incluso de naturaleza política. Asimismo, los comentarios hechos por un fiscal ante los medios de comunicación puede motivar los juicios paralelos de la opinión pública, que pueden afectar el proceso en doble vía: de un lado, de cara a la independencia de los jueces para decidir, quienes se ven presionados por la expectativa de la sociedad generada por los medios; y de otro lado, frente a las garantías procesales y presunción de inocencia de los imputados (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

²⁷⁴ Así lo señala, por ejemplo, Ervo en el caso de Finlandia (ERVO, L., *Relato nacional Finlandia*).

²⁷⁵ PASSANANTE, L. y POLIZZI, G., *Relato nacional Italia*.

²⁷⁶ En Perú, explica Delgado que, de forma irregular o indebida, muchas veces los casos emblemáticos llevados o perseguidos por el Ministerio Público son difundidos por los propios fiscales en medios de comunicación masiva. La legítima libertad de expresión -señala Delgado- encuentra un límite particular en la reserva de la investigación o proceso que un fiscal pueda llevar (DELGADO, C., *Relato nacional Perú*).

independencia interna y externa, tales manifestaciones de pensamiento podrían comprometer, más ampliamente, el prestigio y la credibilidad (ante los conciudadanos) del orden judicial.

4.18. AFECTACIONES A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL POR LA LÓGICA DE LA LLAMADA “DEFECCIÓN ESTRATÉGICA”

Puede resultar de gran incidencia en algunos casos lo que Helmke²⁷⁷ llama “*la lógica de la defección estratégica*”. La premisa es que algunos jueces y fiscales puedan decidir los casos a su cargo al ritmo de la política o pendientes del contexto político del país, midiendo el poder del gobierno actual y su capacidad de daño, como también las probabilidades de un cambio de ciclo político. En esta lógica, cuando los jueces que actúan de este modo ven venir el final de un gobierno, aumentan sus fallos adversos contra esa gestión para congraciarse con la ciudadanía y con los funcionarios entrantes.

Helmke formula la siguiente hipótesis, ¿y si fallar en contra del gobierno de turno cuando está perdiendo poder pudiera ser parte de una estrategia deliberada de algunos o muchos jueces para ganarse el favor del público o del gobierno entrante? Los jueces mostrarían de ese modo que no quieren ser “enemigos” de la próxima coalición política que gobierne. Y si esto fuera así, la “defección estratégica” sería la forma en que le indican al gobierno entrante que no son parte del gobierno anterior y que, por tanto, merecen mantener sus puestos, sus salarios o cualquiera otro elemento que pueda estar bajo amenaza²⁷⁸.

Lógicamente que la posible “*defección estratégica*” aumenta en contextos de falta de carrera judicial o no respeto de esta, excesiva incidencia del poder político en la

En Taiwán, señala Shen que los fiscales y las agencias policiales a menudo filtran información a los medios cuando manejan un caso, lo que puede hacer que la opinión pública prejuzgue el caso, y cuando el veredicto no es lo que el público espera, a menudo hay críticas a los jueces (SHEN, K., *Relato nacional Taiwan*).

²⁷⁷ A fines de los años noventa del siglo pasado, Gretchen Helmke se instaló en Buenos Aires (Argentina) en la azotea del Palacio de Tribunales y evaluó con datos empíricos (analizó más de 7500 fallos que emitió el Poder Judicial argentino entre 1976 y 1995) cómo se comportó el Poder Judicial frente al poder y cómo anticipó y reaccionó ante los cambios de regímenes y de gobiernos en el país, desde las dictaduras militares hasta las presidencias de Raúl Alfonsín y Carlos Menem. Verificó lo que llamó -y desde entonces se conoce como- “*la lógica de la defección estratégica*” (La Nación, *Entrevista a Gretchen Helmke por Hugo Alconada Mon*, Buenos Aires, 4 de febrero de 2023). Gretchen Helmke es profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Rochester, Estados Unidos y es miembro de *Bright Line Watch*, un grupo no partidario de académicos que monitorea las amenazas a la democracia en su país.

²⁷⁸ Helmke indaga también lo que llama la “*rendición de cuentas selectiva*”; es decir, cuándo, cómo y por qué algunos gobiernos investigan a los funcionarios de la gestión anterior mientras otros gobiernos prefieren dar vuelta la página, no por altruismo, sino por cálculo, necesidad o cinismo. En los contextos polarizados es muy difícil convencer a la ciudadanía de que una investigación criminal tiene sustento y que no está motivada por algún objetivo político. Es lo que ocurre en Estados Unidos, donde el 90% de los demócratas piensa que Trump delinquirió y debe rendir cuentas, y el 90% de los republicanos cree que no hizo nada malo y que no tiene nada que explicar. En ese contexto, sea que Trump sea condenado o no, una parte del público pensará que se ha violado el Estado de derecho porque se lanzó una caza de brujas o porque reina la impunidad. Semejante cuadro tiene efectos muy negativos sobre cómo se perciben las instituciones y la democracia. Y a esto se suma la desconfianza en las elites de los partidos políticos y en la independencia de los medios de comunicación (La Nación, *Entrevista a Gretchen Helmke por Hugo Alconada Mon*, Buenos Aires, 4 de febrero de 2023).

designación y remoción de jueces, etc.; en definitiva: contextos de debilidad institucional de los poderes judiciales.

En contextos de persecución política y falta de independencia del sistema judicial, a menudo esta conducta es un método de supervivencia, pero no por ello deja de afectar las más importantes garantías y derechos.

4.19. AFECTACIONES A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL POR LA INEXISTENCIA Y/O INEFICIENCIA DE MECANISMOS PARA DENUNCIAR LOS ATAQUES O AMENAZAS EN SU CONTRA

La situación de grave afectación de la independencia judicial requiere de mecanismos institucionalizados eficientes y eficaces para denunciar las agresiones a la misma en cualquiera de sus modalidades analizadas y, a su vez, disponer de herramientas necesarias para proteger a los jueces individualmente y al Poder Judicial todo de estas agresiones y amenazas.

Algunos países no disponen de estos mecanismos y si bien en muchos países los jueces pueden denunciar las amenazas o ataques a la independencia judicial ante los superiores tribunales u otros órganos, estos suelen ser ineficientes porque no se prevén expresamente los mecanismos o procedimientos pertinentes, o porque el órgano que recibe las denuncias no es independiente, lo que resta eficacia a las herramientas de tutela institucional de custodia de la independencia de los jueces a nivel individual²⁷⁹.

4.20. INFLUENCIA EN LA SICOLOGÍA DE LOS JUECES.

El trasfondo psicológico de la independencia judicial -que escapa al alcance de este trabajo pero ha quedado de manifiesto en cuestiones tales como la defección estratégica o la influencia de los medios de comunicación- es también muy relevante. Como señala Nieva-Fenoll²⁸⁰, la independencia depende en gran medida de la resistencia de cada juez para no ceder a las presiones, cuestión puramente psicológica.

5. MEDIDAS DE PROMOCIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN A LA INJERENCIA INAPROPIADA EN EL PODER JUDICIAL Y EN LA JUDICATURA DE LOS DEMÁS PODERES Y ÓRGANOS PÚBLICOS

5.1. LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Las declaraciones abstractas sobre independencia judicial son trascendentes pero absolutamente insuficientes si no se traducen en la práctica en el fortalecimiento de los poderes judiciales y de la judicatura para desarrollar capacidades que permitan resistir los embates del poder.

²⁷⁹ Así lo destaca, por ejemplo, Giannini al relevar la situación en Argentina (GIANNINI, L., *Relato nacional Argentina*).

²⁸⁰ NIEVA-FENOLL, J., "Trasfondo psicológico de la independencia judicial", en OTEIZA, E. y NIEVA-FENOLL, J. (dirs.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit, p. 23.

Lenaerts²⁸¹ analiza de qué manera el derecho de la Unión Europea protege la independencia judicial. Como se desprende de su jurisprudencia²⁸², el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es muy claro a la hora de establecer que ninguna disposición del Derecho de la Unión impone a los Estados miembros un modelo constitucional determinado que rijan las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado y que corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia²⁸³. No obstante, al escoger un modelo constitucional determinado, o al organizar la Administración de la Justicia, los Estados miembros deben cumplir con las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión. Esto quiere decir que deben respetar el principio de independencia judicial tal como viene definido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Para establecer si una medida nacional afecta o no a la independencia de las jurisdicciones nacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desarrolló el denominado “*test de las apariencias*”. Según dicho *test*, las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por el Derecho de la Unión postulan la existencia de reglas relativas a la Administración de la Justicia, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de la jurisdicción nacional frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio²⁸⁴.

El “*test de las apariencias*” exige una apreciación global del conjunto de elementos pertinentes. Esto quiere decir que un elemento aislado puede resultar compatible con el principio de independencia judicial. Sin embargo, dicho elemento, en conjunción con una serie de elementos adicionales, puede dar lugar a su incompatibilidad. A modo de ejemplo, el asunto *A.B. y otros*, refiere al proceso de nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo polaco²⁸⁵. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea observó que la ausencia de recurso judicial en el contexto de dicho nombramiento puede, en determinados casos, no resultar problemática desde el prisma de la independencia judicial. Sin embargo, no cabe decir lo mismo cuando el conjunto de los elementos pertinentes que caracterizan tal proceso en un determinado contexto jurídico-fáctico nacional, y, en particular, las circunstancias en las que se produce repentinamente la supresión de las posibilidades de interponer recurso judicial que hasta entonces existían, pueden potencialmente generar en el ánimo de los justiciables dudas de naturaleza sistémica en cuanto a la independencia y la imparcialidad de los jueces nombrados a resultas de ese proceso.

²⁸¹ LENAERTS, K., “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial”, cit., pp. 351-368.

²⁸² Por ejemplo, sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos acumulados *Euro Box Promotion y otro*.

²⁸³ Sentencia de 16 de noviembre de 2021, *Prokuratura Rejonowa v. Mińsku Mazowieckim y otros*, C-748/19 a C-754/19.

²⁸⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de septiembre de 2006, *Wilson*, C-506/04; de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality* (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18; y de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros* (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo-Recursos), C-824/18, y jurisprudencia allí citada.

²⁸⁵ Sentencia de 2 de marzo de 2021, *A. B. y otros* (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo-Recursos), C-824/18.

Por su parte, ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸⁶ que el principio de independencia judicial:

“debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática”.

Resulta preocupante que son excepcionalísimos los casos de países en los cuales existan proyectos de reforma constitucional y/o legal que directa o indirectamente busquen fortalecer la independencia judicial con probabilidad de aprobación, mientras que abundan las recientes reformas y los proyectos que buscan debilitarla²⁸⁷.

Se señalan a continuación las medidas que, entre otras, pueden (o deben) adoptarse para promover y defender la independencia judicial, fundamentalmente en relación a los demás poderes y órganos públicos.

5.2. GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL A NIVEL CONSTITUCIONAL DE MODO SISTÉMICO

La independencia judicial está garantizada con carácter de principio constitucional en casi todos los países, pero muchas veces las propias constituciones, mediante sus diseños de organización estatal y, específicamente judicial, permite intervenciones inconvenientes en la justicia. Por ello, es fundamental que las constituciones, con un enfoque sistémico, aseguren la independencia judicial en todos sus aspectos y no solo en declaraciones y principios.

Así, por ejemplo, en el complejo proceso de reforma constitucional que vive actualmente Chile, las cuestiones atinentes a la organización del sistema de justicia están presentes²⁸⁸.

²⁸⁶ Corte IDH, Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 5 de agosto de 2008.

²⁸⁷ Los poderes políticos son los principales oponentes a las reformas (legislativas, reglamentarias o de prácticas) que busquen fortalecer la independencia judicial. En algunos casos, los proyectos presentados buscan, en la práctica, obtener el efecto opuesto (debilitar la independencia judicial), acudiendo a argumentos de eficiencia pobremente justificados. Así, por ejemplo, lo pone de relieve Giannini en relación con Argentina (GIANNINI, L., *Relato nacional Argentina*).

²⁸⁸ Señala Arellano que en Chile se encuentran en el segundo proceso constitucional (2022-2023), luego de que en el primer proceso constitucional (2021-2022) la reforma fuera rechazada por la ciudadanía. El proyecto de nueva constitución se encuentra en la segunda etapa de redacción por parte del Consejo Constitucional integrado por 50 representantes, que fue electo en votación popular. Este Consejo recibió un borrador elaborado por la Comisión Experta, designado por ambas cámaras del Congreso Nacional. El texto constitucional en actual debate y elaboración será sometido a decisión soberana en noviembre de 2023. Aún cuando el diseño definitivo no es conocido, la línea de redacción conocida del texto constitucional hasta la fecha (de ser aprobada por la ciudadanía) fortalecería la independencia judicial interna, y externa en mucho mayor medida de lo que ocurría con el texto del primer proceso (rechazado, en opinión de Arellano, entre muchas razones, por el peligro de pérdida de independencia externa del

5.3. SISTEMA DE JUSTICIA CON UN DISEÑO INSTITUCIONAL ADECUADO PARA BLINDAR O PROTEGER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La construcción progresiva y sostenida de un sistema judicial independiente²⁸⁹ y responsable, y la legitimidad y confianza pública, constituyen elementos medulares del estado de derecho.

Señala el Secretario General de la ONU²⁹⁰ que el estado de derecho puede definirse como:

“un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal”.

Se requiere entonces fortalecer concomitantemente los elementos centrales de un sistema de justicia efectivo: equidad, imparcialidad, motivación y cumplimiento de la regla de derecho en las decisiones, seguridad jurídica, accesibilidad, debido proceso, eficiencia, independencia y credibilidad.

La independencia judicial debe ser una construcción del Estado y de la sociedad civil en el trabajo colaborativo de todos los poderes. En esa convergencia tienen mucho que decir el Parlamento y el Poder Ejecutivo, que son los que inciden en la mayoría de los países, en la designación de los jueces supremos, determinando, de igual forma, los recursos económicos que permitan tener una Administración de Justicia acorde con las

Poder Judicial que representaba la instalación de un Consejo Nacional de la Justicia que concentraba todas las funciones de gobernanza, con alto peligro de politización y partidización del mismo). En contraste, el texto propuesto ahora por la Comisión Experta atomiza las funciones de gobernanza en cuatro órganos autónomos, coordinados por un quinto órgano.

Informa Arellano que posturas de izquierda y derecha extremas han postulado diseños que atentan contra la independencia judicial en Chile. La izquierda extrema propuso para el texto de constitución que se rechazó en el "plebiscito de salida" del 4 de septiembre de 2022 la existencia de un Consejo Nacional de la Justicia que reunía gran poder de selección, nombramiento, formación, evaluación y remoción de jueces y magistrados, con una composición que podía llegar a facilitar la intervención del Poder Judicial por parte del gobierno de turno. La derecha extrema tiende a favorecer un *status quo* de la regulación constitucional actual del Poder Judicial. Si bien este diseño ha evolucionado notablemente hacia una mayor independencia judicial desde la estructura original concebida en la dictadura cívico-militar de Pinochet y plasmada en la Constitución de 1980, sigue conteniendo elementos extremadamente conservadores y que facilitan la injerencia de la política y de poderes económicos a través de los grandes estudios jurídicos (oficinas de abogados) en las designaciones judiciales, especialmente en los tribunales superiores. A su vez, la Corte Suprema se distrae de su función de uniformación de la interpretación del derecho de fondo, al dedicar mucho tiempo a labores de gobierno judicial, y por la aplicación del principio de inexcusabilidad en el conocimiento del recurso de casación y de protección constitucional, en lugar de aplicar un *certiorari* (ARELLANO, J., *Relato nacional Chile*).

²⁸⁹ No es objeto de este trabajo analizar en profundidad el marco conceptual de la independencia judicial. A tales efectos, cabe -por ejemplo- remitir a la obra en la que colabora anteriormente: NIEVA FENOLL, J., y OTEIZA, E. (coord.), *La independencia judicial: un constante asedio*, cit.

²⁹⁰ ONU, *Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, disponible en <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/> (consultado: 21/01/2023).

aspiraciones constitucionales. Pero su palabra no puede ser la que predomine sobre el propio sistema judicial.

La independencia judicial depende en gran parte de la organización judicial con la que cuenta el país (tribunales, competencias, carrera judicial, sistema de ascensos, etc.).

El llamado “Gobierno Judicial”, en tanto organización, y a la vez conjunto de acciones que se realizan respecto al manejo de la estructura autónoma del Poder Judicial, resulta clave²⁹¹. Como destaca Arellano²⁹², el gobierno judicial es tema esencial para la consolidación de las democracias. Definir conceptualmente y conocer empíricamente lo que es y cómo funciona el Poder Judicial de los estados es tarea fundamental para poder garantizar no solamente la legitimidad de los jueces y juezas en el desempeño de sus competencias, sino, más importante, asegurar la impartición justa de los derechos ciudadanos. Agrega:

“La discusión sobre el gobierno judicial debe incluir una dimensión política, que trate de la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes públicos y grupos de interés particulares, y, además, debe considerar la dimensión operativa de organización y actuación de los magistrados y magistradas, desde el punto de vista del fortalecimiento de su autonomía funcional, y de la transparencia y objetividad de las reglas referentes a la selección, nombramiento y ascenso en la carrera”.

Indica Binder²⁹³ refiriéndose a los sistemas de justicia de América Latina, en términos aplicables también a otras regiones, que suelen presentar debilidad institucional de sus gobiernos judiciales, atrapados en instituciones y organizaciones de conducción obsoletas y que:

“no fueron pensadas para un verdadero ejercicio independiente del poder de los jueces y para la defensa de esa independencia para el recio juego de intereses, propio de la democracia moderna. Quedo claro, entonces, que un solo juez aislado, por más que tuviera una gran capacidad profesional y un compromiso cívico excepcional, no podría, por sí solo, resolver el conjunto de tensiones que se acumulaban en el espacio de la justicia, pensado como un campo institucional con reglas, actores y racionalidades específicas”.

Sin un gobierno judicial institucionalmente fuerte y transparente, estará en jaque la independencia judicial. Las claves culturales del gobierno judicial están cambiando y deben seguir cambiando, para dotar al sistema de justicia de los elementos democráticos esenciales, los cuales jamás se deben dar por supuestos, sino que requieren trabajo constante y rendición de cuentas permanente.

²⁹¹ Existen distintos modelos de Gobierno Judicial: supremas cortes o cortes supremas con un rol protagónico en el gobierno y administración del Poder Judicial; Consejos de la Magistratura o Judicatura; sistemas de repartición de responsabilidades entre la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura, entre otros.

²⁹² ARELLANO, J., “Presentación”, en BINDER, A. y GONZÁLEZ, L. (directores), *Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina*, CEJA, Santiago de Chile, p 7.

²⁹³ BINDER, A., “Gobierno judicial. Independencia y fortalecimiento de los jueces”, en BINDER, A. y GONZÁLEZ, L. (directores), *Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina*, cit., p 16.

La independencia exige un reexamen del marco institucional que debería permitir alcanzarla. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos en sus informes y dictámenes²⁹⁴ destaca la necesidad de un marco institucional adecuado para promover y garantizar la independencia judicial, que debe comprender los órganos encargados del nombramiento y promoción de los jueces, las pautas que regulan un proceso transparente de selección objetivo y en base al mérito de los candidatos, la inmovilidad, las características de un proceso adecuado para imponer sanciones disciplinarias o decidir la remoción por conductas inapropiadas, la preservación de la remuneración de los magistrados, y las salvaguardias frente a influencias indebidas, tanto externas como internas.

Resulta clave que, en este diseño, los poderes ejecutivo y legislativo aseguren que los jueces sean independientes y que no se adopten medidas que puedan poner en peligro la independencia judicial²⁹⁵.

5.4. LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA, MAGISTRATURA O SIMILARES ADECUADAMENTE DISEÑADOS E IMPLEMENTADOS

Se puede observar una serie de rasgos comunes en los diversos países europeos e latinoamericanos que han adoptado en sus ordenamientos órganos de gobierno del Poder Judicial con nombres prácticamente similares (Consejo Superior de la Magistratura, Consejo Superior Judicial, Consejo de la Judicatura, etc.). En mayor o menor medida, todos han optado por una composición plural en la que concurren diferentes fuerzas, ya sean de los poderes del Estado, de los partidos políticos, de las universidades o de asociaciones de juristas, con la finalidad de equilibrar los posibles intereses dentro y fuera del Poder Judicial. Todos tienen atribuciones similares para encomendarles, entre otras, la selección, proposición, nombramiento y traslado de los jueces y magistrados, y ciertas facultades disciplinarias. En otras palabras, cuando el diseño es adecuado su labor se contrae a las funciones administrativas del Poder Judicial, sin tener participación en las decisiones jurisdiccionales, y siempre con la finalidad última de garantizar la independencia del Poder Judicial²⁹⁶.

Señala Arellano²⁹⁷ que parece razonable contar con mecanismos que permitan tener en consideración la visión política (entre otras cosas para que la judicatura tenga un grado de conexión con la realidad política de la comunidad), pero a través de órganos con un fuerte componente técnico, y en que el elemento político no domine. Es vital la transparencia del proceso, la existencia de reglas técnicas claras para la selección, nombramiento y evaluación de juezas y jueces y un debate político abierto, cuando este proceda.

²⁹⁴ Los informes y dictámenes del Consejo Consultivo de Jueces Europeos pueden ser consultados en español en: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/>

²⁹⁵ Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces del Consejo de Europa.

²⁹⁶ CHAIRES ZARAGOZA, J., "La independencia del Poder Judicial", *Boletín mexicano de derecho comparado*, [online], vol. 37, n. 110, 2004, pp. 523-545, consultado: 23/7/2023, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000200004

²⁹⁷ En Chile, señala Arellano que no cabe duda que hay un grado de politización en los procesos de nombramiento judicial en que participan el Ejecutivo o el Legislativo (ARELLANO, J., *Relato nacional Chile*).

Si bien existen experiencias exitosas, en la práctica no siempre este tipo de órganos han resultado realmente independientes²⁹⁸.

En otros casos, disponer de un órgano administrativo de apoyo al sistema de justicia con cierto grado de autonomía, dentro o fuera del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo ha resultado una buena opción²⁹⁹.

En definitiva, resultan lecciones aprendidas algunos elementos claves para estos órganos: composición amplia y equilibrada, al menos cierto grado de autonomía, transparencia y rendición de cuentas.

5.5. BÚSQUEDA DE LOS ACUERDOS NECESARIOS PARA QUE LAS REFORMAS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PROMUEVAN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Como se ha señalado desde el BID³⁰⁰, los donantes y los reformadores locales a menudo han pasado por alto la necesidad de desarrollar un consenso político en apoyo a las reformas a la justicia. Más bien, han iniciado reformas judiciales exhaustivas como una cruzada en contra del sistema político. Tomando en cuenta que la interferencia ejecutiva y la interferencia de la jerarquía judicial están entre los obstáculos más reconocidos para la independencia judicial alrededor del mundo, las reformas que no descansen sobre la construcción de un consenso político y judicial no serán sostenibles y están destinadas al fracaso.

Considerando que las reformas al sistema de justicia suelen ser complejas y requerir largos procesos de diseño, implementación y revisión, que superan los períodos de gobierno, es deseable -aunque nada fácil de obtener- que obtengan el apoyo legislativo más amplio posible, para poderse así transformar en políticas de Estado, que superen la voluntad política de uno o más partidos políticos que integren el gobierno de turno y, por ende, los períodos de ese gobierno de turno.

Colocar en la agenda pública la importancia de la independencia judicial como un derecho esencial de las personas que acuden al sistema de justicia, resulta también necesario para que la sociedad informada sea capaz de promover los cambios que

²⁹⁸ Señala Gutiérrez que en Bolivia, a más de 10 años de vigencia, la evaluación del Consejo de la Judicatura en cuanto a sus propias atribuciones y funciones con referencia a los órganos jurisdiccionales es criticable por su ineficaz accionar y subsumido a la influencia del Órgano Ejecutivo en varios aspectos (GUTIÉRREZ, P., *Relato nacional Bolivia*).

²⁹⁹ En Finlandia, la Administración Nacional de Tribunales es una agencia central independiente que sirve a todo el sistema judicial y se encuentra dentro de la rama administrativa del Ministerio de Justicia. Es responsable de garantizar que los tribunales puedan mantener un alto nivel de calidad en el ejercicio de sus poderes y que la administración de los tribunales se organice de manera eficiente y adecuada. Ervo realiza una evaluación bastante neutral de esta entidad, no percibiendo mucha diferencia con la solución anterior donde el Ministerio de Justicia cumplía dicha función. De alguna manera, se cuestiona si se justifica la doble burocracia (ERVO, L., *Relato nacional Finlandia*).

En Estados Unidos, la Conferencia Judicial actúa como órgano normativo para los tribunales federales. Se reúne dos veces al año para considerar asuntos administrativos y de política que afectan el sistema judicial federal y para hacer recomendaciones a Congreso sobre legislación relativa al Poder Judicial (GROSSI, S., *Relato nacional Estados Unidos*).

³⁰⁰ HENDERSON, K. y AUTHEMAN, V., "Poderes judiciales transparentes y responsables", en CORDOVEZ, C. (Ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, *Justicia. Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2007, pp. 32-33.

fortalezcan la independencia judicial y colocar barreras para frenar los ataques que desde distintos ámbitos recibe³⁰¹.

5.6. ASEGURAR LA CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES EN LOS PROCESOS DE REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA

Constituye hoy una lección aprendida que los procesos de reforma a la justicia deben ser transparentes y participativos, dando cabida a las voces de los destinatarios del servicio de justicia, a todos los operadores y a las organizaciones de la sociedad civil interesada.

Como lo hemos analizado en el capítulo anterior, no son muchos los países en los cuales se asegura la participación del Poder Judicial y de la judicatura en las reformas que afecten el sistema de justicia³⁰² y son reiterados los casos de falta de participación de los poderes judiciales y de la judicatura en las reformas.

Es imprescindible que en toda reforma que impacte en el sistema de justicia, el Poder Judicial tenga posibilidades reales de dar su opinión y ser escuchado por los demás poderes y por la sociedad toda. Deben promoverse regulaciones y buenas prácticas en tal sentido.

5.7. MECANISMOS INDEPENDIENTES DE NOMBRAMIENTO, ASCENSO, TRASLADO Y CESACIÓN DE JUEZAS Y JUECES

El relevamiento realizado en más de 35 países de América, Europa, Asia y África del que damos cuenta en el capítulo anterior pone de manifiesto que es creciente la injerencia de los poderes políticos -fundamentalmente del Poder Ejecutivo- en la designación de los jueces, pero también en sus carreras y en su cese. En algunos casos tal injerencia proviene del propio diseño institucional del país, pero en otros se produce ilegítimamente por la vía de los hechos.

Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura³⁰³ disponen:

“Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes

³⁰¹ Lo que ocurre en países como Israel, México, Guatemala, El Salvador, Namibia, Polonia, etc. y que se reseñara en el capítulo anterior es una demostración de ello.

³⁰² Señalan Bustamante y Marín que en Colombia está garantizada formalmente la participación o consulta del Poder Judicial en las reformas del sistema de justicia. De conformidad con el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución Política de 1991, le corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, por lo cual, debe decidir definitivamente sobre los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Las reformas a la administración de justicia deben tramitarse como leyes estatutarias; en consecuencia, la Corte Constitucional debe revisar siempre la constitucionalidad de sus disposiciones (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

³⁰³ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, principio 10, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio”.

Cumaraswam, primer relator especial sobre independencia de los magistrados y abogados, sostuvo que realmente se puede asegurar la independencia e imparcialidad del órgano judicial si el Estado tiene un mecanismo bien establecido, independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, que esté encargado del nombramiento, ascenso, traslado y cesación de funciones de los jueces. Los obstáculos que impiden concretar la independencia judicial han sido relevados por los informes anuales elaborados por los relatores especiales año tras año. En ellos se señalan algunas medidas que se deben cumplir para garantizar la independencia: necesidad de establecer un mecanismo que se ocupe de la selección y del enjuiciamiento de los jueces sin influencias nocivas para la neutralidad judicial³⁰⁴.

Lo deseable es afianzar un órgano autónomo, imparcial e independiente que tenga la competencia y el mandato para evaluar, organizar y celebrar concursos de selección de jueces que cumplan con los criterios de máxima transparencia, publicidad y rendición de cuentas. Este órgano debe contar con garantías específicas de independencia frente a sectores políticos³⁰⁵.

Si bien en el actual contexto de muchos países puede resultar imposible colocar una barrera a la participación del poder político en la designación, carrera y cese de juezas y jueces, al menos debe buscarse que los órganos encargados de tales funciones presenten una composición equilibrada, donde se requieran acuerdos entre distintos sectores (ejecutivos, parlamentarios, de la judicatura, la academia, la sociedad civil, etc.) para la adopción de las decisiones, evitándose que el gobierno de turno -como sucede lamentablemente en muchos países- pueda tener el monopolio de las designaciones, traslados y destituciones.

El nombramiento de los jueces debe realizarse, a través de mecanismos adecuados, con concursos públicos que garanticen participación, publicidad, imparcialidad y transparencia.

Debe evitarse el nombramiento de jueces provisionales como regla general y reforzar el nombramiento de jueces titulares en cumplimiento de los estándares internacionales que garantizan la seguridad en el cargo de los jueces³⁰⁶.

De existir jueces provisionales, se debe garantizar que gocen de seguridad en el cargo durante su empleo y tengan garantías contra su destitución; garantizar asimismo que los jueces provisorios puedan participar en los concursos públicos para cubrir cargos titulares en igualdad de condiciones con los demás participantes en los concursos.

³⁰⁴ Informes citados por OTEIZA, E., “El deber de respetar la independencia judicial. Esfuerzos y ambigüedades de los estados en el plano internacional”, cit., p. 191.

³⁰⁵ Cf. Comisión Internacional de Juristas, *Jueces en la Cuerda Floja Informe sobre Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela*, cit.

³⁰⁶ Comisión Internacional de Juristas, *Jueces en la Cuerda Floja Informe sobre Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela*, cit.

Resulta también importante avanzar hacia mecanismos más transparentes y técnicos en los procesos de reclutamiento y selección de postulantes a las escuelas o academias judiciales que preparen adecuadamente a los futuros jueces³⁰⁷.

5.8. PROCEDIMIENTO PÚBLICO, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO DE DESIGNACIÓN DE MIEMBROS DE TRIBUNALES SUPERIORES

En el caso de los tribunales superiores (suprema cortes, tribunales supremos, cortes constitucionales, etc.) es necesario que, además de asegurarse los equilibrios que venimos de señalar para las designaciones de los jueces en general, se cuente con procedimientos abiertos, transparentes y participativos, promoviendo la meritocracia como criterio de selección y/o ingreso a las altas cortes³⁰⁸.

5.9. CARRERA JUDICIAL BIEN DISEÑADA E IMPLEMENTADA

Como se ha señalado desde el Consejo de Europa, todas las decisiones relacionadas con la carrera profesional de los jueces deben adoptarse sobre criterios objetivos y estar basadas en el mérito, teniendo en cuenta la calificación, integridad, capacidad y eficiencia³⁰⁹.

La Carta europea sobre el estatuto de los jueces (1998) fijó criterios en materia de selección, reclutamiento y capacitación inicial de los jueces, nombramiento e inamovilidad y desarrollo de la carrera.

La Corte Interamericana ha precisado, tomando como base la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que la independencia de todo juez supone que se cuente con: a) un adecuado proceso de nombramiento; 2) una duración establecida en el cargo; y 3) una garantía contra presiones externas³¹⁰.

Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura³¹¹ disponen

“11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

12. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.

13. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia”.

Especialmente sensible en la carrera judicial es el modo en que los jueces son evaluados a efectos de su ascenso. Es frecuente considerar, entre otros factores, la calificación de

³⁰⁷ ARELLANO, J., *Relato nacional Chile*.

³⁰⁸ BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*.

³⁰⁹ Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces del Consejo de Europa.

³¹⁰ Corte IDH, caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*.

³¹¹ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, principios 11, 12 y 13, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

los superiores procesales³¹², los antecedentes funcionales, la capacitación realizada en las escuelas o academias judiciales, el concurso de oposición y otros méritos (actividad académica, docente, trabajos publicados, etc.).

Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura³¹³ disponen sobre medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo a juezas y jueces:

“17. Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.

18. Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.

19. Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.

20. Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o similares”.

Deben asegurarse las garantías del debido proceso y el derecho a un juicio justo en todos los procedimientos disciplinarios contra los jueces, independientemente de si son provisionales o titulares, debiendo exigirse razones claras para sancionar a los jueces, disponiéndose que los jueces sean removidos solo por incapacidad o conducta que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones, lo cual debe definirse de manera estricta.

Corresponde también regular los conflictos de intereses en los que pueden incurrir el personal de la judicatura, así como los procedimientos para tramitarlos, las sanciones aplicables y las obligaciones de los servidores públicos en relación con dichas sanciones³¹⁴.

Si en la designación de los jueces la influencia política del órgano que nombra y designa puede ser nociva, más aún lo es en las decisiones de ascenso y promoción, ya que eleva el riesgo de que el juez durante toda su carrera se vea consciente o inconscientemente

³¹² La calificación por los "superiores procesales", refiere generalmente a los órganos que entienden en los recursos de alzada. Señala Valentín que este sistema le genera alguna reserva (al menos en países sin sistema de precedentes como es el caso de Uruguay), ya que puede llevar a que los jueces, para no contrariar a sus superiores procesales, consciente o inconscientemente, busquen dictar sentencias que sigan la jurisprudencia delineada por quienes luego los calificarán. De ese modo logran beneficios, tales como que la sentencia seguramente será confirmada (y un buen número de sentencias confirmadas puede considerarse luego un indicador de una tarea bien realizada) y posiblemente generará un sesgo favorable en su superior procesal al momento de calificarlo (VALENTÍN, G., *Relato nacional Uruguay*).

³¹³ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, principios 17 a 20, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

³¹⁴ Comisión Internacional de Juristas, *Jueces en la Cuerda Floja Informe sobre Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela*, cit.

inclinado a resolver los casos en favor del sector político que lo promueve (que muchas veces es el gobierno de turno).

5.10. GARANTIZAR POR LEY LA DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS JUECES Y SU REMUNERACIÓN

El Consejo de Europa ha adoptado, entre otras acciones relevantes tendientes a que los Estados miembros fortalezcan la independencia judicial, el dictado de la Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces. Allí se insta a los Estados a tomar una serie de medidas de resguardo de la independencia y la imparcialidad judicial, entre las cuales se establece que la duración del mandato de los jueces y su remuneración debían estar garantizadas por ley.

Si bien la remuneración adecuada de los jueces es un elemento importante para promover su independencia, no se ha podido evidenciar una relación de causalidad directa entre remuneración adecuada e independencia judicial. Así, en algunos de los países donde los jueces tienen más prestigio e independencia, las remuneraciones son bajas. Ser juez es uno de los trabajos más prestigiosos en Alemania³¹⁵ aunque la remuneración de los jueces ha sido criticada durante años por ser demasiado baja en comparación con otras profesiones jurídicas, aun cuando es uno de los países de la Unión Europea que más recursos económicos dedican al Poder Judicial por habitante. La remuneración varía significativamente de un estado a otro según sus leyes de remuneración, pero es mucho más baja que el salario bruto anual de los abogados y significativamente baja en comparación con el salario bruto anual promedio de los jueces en otros países europeos³¹⁶.

Sin perjuicio de ello, existen casos evidentes donde desde el poder político, mediante la fijación de remuneraciones bajas a los jueces, se busca atacar su prestigio y el del propio Poder Judicial, minando las bases de su independencia.

5.11. PRESUPUESTO SUFICIENTE Y RAZONABLE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS PODERES JUDICIALES

La autonomía y suficiencia presupuestal constituyen requisitos relevantes para garantizar la independencia judicial y el mejor funcionamiento de la justicia³¹⁷.

³¹⁵ Según una encuesta realizada en 2022 los jueces ocupan el octavo lugar entre los trabajos más prestigiosos en Alemania. Sin embargo, la reputación de los jueces entre la población ha caído un 15 % en los últimos cinco años (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*). Ser juez en Canadá se considera un honor muy importante. Es un trabajo muy deseable dentro de la comunidad legal (Farrow, T. y Yehia, K., *Relato nacional Canadá*).

³¹⁶ Recientemente, la remuneración de los jueces en Berlín entre 2009 y 2017 fue declarada inconstitucional debido a su nivel demasiado bajo. La Comisión Europea calificó el nivel de salarios de los jueces en Alemania en su Informe sobre el estado de derecho de 2022 como “un desafío a largo plazo” y pidió a Alemania que tenga en cuenta los estándares europeos sobre recursos y remuneración para el sistema judicial. En su Informe sobre el estado de derecho de 2023, la Comisión Europea consideró bastante negativamente que no se hayan realizado mejoras adicionales en términos de nivel de salarios (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

³¹⁷ Bustamante y Marín señalan que podría asegurar la vigencia práctica de la independencia judicial si la Rama Judicial cuenta con autonomía presupuestal y con un mínimo de asignación (BUSTAMANTE, M. y MARÍN, J., *Relato nacional Colombia*).

Los documentos internacionales son claros en cuanto a que:

*“las instituciones que se ocupan de la administración de justicia deben estar adecuadamente financiadas, y la comunidad internacional debe prever un nivel más elevado de asistencia técnica y financiera. Incumbe a las Naciones Unidas establecer con carácter prioritario programas especiales de servicios de asesoramiento para lograr así una administración de justicia fuerte e independiente”*³¹⁸.

Cumaraswam, desde la relatoría, señaló, además, que la independencia financiera respecto de los órganos ejecutivo y legislativo es fundamental para la independencia e imparcialidad del sistema de justicia³¹⁹.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), aspectos funcionales u organizativos en el interior de las entidades de justicia que debilitan una actuación independiente son *“la falta de provisión de recursos materiales y logísticos suficientes”*³²⁰. En ese sentido ha observado:

*“la provisión de los elementos materiales y humanos adecuados en los puestos de trabajo de las y los operadores de justicia, así como durante las diligencias que les corresponda realizar permite fortalecer su actuación independiente. Al conocer las y los operadores de justicia que cuentan con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones, se fortalece que no sean objeto de presiones o de corrupción, a diferencia de cuando reconocen de antemano que no podrían realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos adecuados. La asignación de recursos técnicos y humanos adecuados entraña a su vez, un reconocimiento por parte del Estado a la importante función que desempeñan, la cual es imprescindible en la garantía del derecho de acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos”*³²¹.

Shen señala que, para garantizar la aplicación práctica de la independencia judicial, se requieren recursos adecuados: dotar al Poder Judicial de recursos suficientes para desempeñar eficazmente sus funciones. Esto incluye financiación, personal, infraestructura y tecnología adecuados para permitir una administración de justicia oportuna y eficiente (SHEN, K., *Relato nacional Taiwan*).

En similar sentido: NEDELLEC, E., *Relato nacional Francia*; FICOVÁ, S. y IVANČO, M., *Relato nacional República Eslovaca*.

³¹⁸ En 1985 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), en el que se hace referencia a la necesidad de un poder judicial y una abogacía independientes.

³¹⁹ Haciendo eco a la política internacional y a las normas constitucionales, en algunos países se ha incrementado el presupuesto del Poder Judicial y/o mejorado los salarios, sin que se evidencien, según Ramírez, resultados significativos que mejoren la independencia judicial, como se hubiera pensado *a priori*. Igualmente, en Estados Unidos no aparece un referente empírico que permita establecer una relación de reciprocidad entre la permanencia en el cargo y el rango salarial. Debe hacerse un seguimiento permanente al impacto real sobre la eficiencia de la justicia de estos avances económicos a favor de los jueces, pues si bien se debe asegurar el principio de progresividad sobre ellos —dada su directa relación con el acceso a la justicia, como derecho fundamental—, es de mayor contundencia para el desarrollo de los países un funcionamiento garante, libre y autónomo de los jueces (RAMÍREZ, D., “Independencia y retribución económica de los jueces”, cit., pp. 69-70).

³²⁰ *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*, cit.

³²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derechos en las Américas*, 2013, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura³²² disponen, al respecto:

“Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones”.

Al respecto, según la Relatoría de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados³²³, aun ante restricciones económicas generales debe darse alta prioridad a la asignación de recursos para atender las necesidades del sistema judicial.

En gran medida quedó demostrado con la pandemia de Covid-19 que mejorar la eficiencia y eficacia de los sistemas de justicia, depende de la implementación de tecnologías, las cuales suelen requerir una inversión inicial significativa que los estados deben poner a disposición de los poderes judiciales³²⁴.

La jurisprudencia internacional, en especial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido reiterativa en señalar que el derecho a contar con recursos judiciales no es una obligación meramente negativa - de no impedir el acceso a esos recursos - sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de tal modo que todos los ciudadanos puedan acceder a esos recursos.

Si bien se insiste también en la necesidad de promover la autonomía financiera de los poderes judiciales³²⁵ -y en algunos países ello está garantizado constitucional o

³²² *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, principio 7, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

³²³ Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy.

³²⁴ Costa e Silva y Marques señalan que en Portugal la independencia judicial se vería reforzada si la gestión de los sistemas informáticos que manejan la información procesal fuera responsabilidad del Poder Judicial y no del Poder Ejecutivo como es hasta el momento (COSTA E SILVA, P. y MARQUES, J., *Relato nacional Portugal*).

³²⁵ Sin embargo tampoco esta regla es de causa a efecto en todos los casos. En Alemania, uno de los países de Europa que más recursos económicos se dedican al Poder Judicial por habitante y con uno de los mejores posicionamientos en el mundo por la calidad de su sistema de justicia, no existe un presupuesto mínimo garantizado para el Poder Judicial, ya sea a nivel federal o estatal. La estructura y elaboración del presupuesto son tareas del Parlamento. Alemania pertenece a los países de Europa que más recursos económicos dedican al Poder Judicial por habitante aún cuando las remuneraciones de los jueces son comparativamente bajas, y esta tendencia va en aumento.

Resulta de interés que a pesar de la alta dedicación de recursos al Poder Judicial y a pesar del “Pacto por el Estado de Derecho” y sus disposiciones para fortalecer los recursos de la justicia, la mayoría de los jueces alemanes están descontentos con sus condiciones de trabajo, especialmente debido a la insuficiencia de recursos humanos. Los recursos técnicos (especialmente las TICs) también se consideran inadecuados. Una amplia mayoría de jueces valora como malo el actual equipamiento técnico. Esta falta de recursos tiene consecuencias en el trabajo de los jueces. Debido a la insuficiencia de recursos, los procedimientos son demasiado largos (no así en el comparativo mundial) y la falta de tiempo debido a una gran carga de trabajo podría poner en peligro la unidad de la jurisprudencia. Según jueces y fiscales, las inversiones del Estado en más recursos de personal judicial y equipo técnico reforzarían la calidad de las decisiones judiciales. Estos aspectos también han sido señalados en el último Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea de 2023, donde reprende la falta de mayores evoluciones desde el Informe sobre el Estado de Derecho de 2022 y recomendó que Alemania haga mayores esfuerzos en la calidad de los recursos (HEIN, J.v, VUATTOUX-BOCK, S. y WOLF, P., *Relato nacional Alemania*).

legalmente³²⁶-, se encuentra en muchos países bastante resistencia a ello. En cualquier caso es fundamental que los poderes judiciales puedan participar en la elaboración del presupuesto del sistema de justicia.

5.12. RESPETO POR LA JUDICATURA Y ABSTENCIÓN DE LAS FUERZAS POLICIALES Y MILITARES DE PARTICIPAR EN CUALQUIER AFECTACIÓN A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Las fuerzas militares y de policía, como instituciones centrales en el Estado de derecho sobre las que recae el monopolio legítimo de la fuerza, deben abstenerse de participar de cualquier tipo de hostigamiento, injerencia y ataque a la Independencia Judicial.

Prácticas ilegales como los seguimientos, las interceptaciones y el diseño de campañas individuales o colectivas de desprestigio contra miembros de los poderes judiciales por parte de integrantes de la fuerza pública, afectan de manera grave la independencia judicial y se constituyen en una violación a los derechos humanos³²⁷.

5.13. GENERAR CAPACIDADES DE INDEPENDENCIA EN JUEZAS Y JUECES (CAPACITACIÓN) Y DIFUNDIR EN LA SOCIEDAD LOS VALORES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Asumir la importancia no solo institucional, sino también individual de la independencia de juezas y jueces, es un gran desafío, que requiere capacitación en ello a la judicatura, fundamentalmente desde las escuelas o academias judiciales³²⁸. También la independencia judicial se asimila y se aprende desarrollado capacidades y habilidades para asumir las responsabilidades que implica ser juez, pudiendo detectar cualquier intento de avasallamiento de la independencia judicial.

Debe promoverse entonces que juezas y jueces sean independientes y capaces de actuar sin restricciones, influencias inadecuadas, incentivos, presiones, amenazas o interferencias, ya sean directas o indirectas, de cualquier tipo o por cualquier motivo³²⁹.

Ello requiere que el Poder Judicial tenga una institucionalidad robusta y que estén diseñados e implementados los mecanismos para promover y proteger a juezas y jueces de los ataques a su independencia.

En este contexto, la formación continua mediante el establecimiento de programas integrales de educación y capacitación para la judicatura y el personal judicial promueve

³²⁶ Es el caso de Costa Rica, por ejemplo.

³²⁷ Ello se destaca especialmente respecto de Colombia -pero es aplicable a otros países- en: *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*, cit.

³²⁸ Señalan Fonseca y Dias que podemos tener más independencia judicial a medida que mejore la formación de los jueces. Más formación de los jueces, más especialización en las distintas áreas del derecho, especialmente el derecho constitucional y los derechos humanos, una mejor comprensión de la sociedad y los desafíos que enfrenta son elementos que ayudarán a fortalecer la independencia de los jueces y, en consecuencia, del Poder Judicial (FONSECA, J. y DIAS, L., *Relato nacional Cabo Verde*).

Krans y Van Kessel destacan la necesidad de formación continua de los profesionales de los tres poderes del Estado en materia de normas y Estado de Derecho (KRANS, B. y VAN KESSEL, L., *Relato nacional Países Bajos*).

³²⁹ Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces del Consejo de Europa.

su desarrollo profesional, mejora su conocimiento de la ley e impulsa la adhesión a las normas éticas y a las mejores prácticas³³⁰.

Asimismo, como indica Shen³³¹, se deben desarrollar y aplicar códigos de conducta y directrices éticas sólidos para los jueces. Estos deben delinear los estándares de conducta judicial, integridad e imparcialidad que se esperan de la judicatura. Los órganos judiciales independientes deben supervisar el cumplimiento de estos códigos e investigar las denuncias de mala conducta.

Complementariamente, debe fortalecerse la enseñanza y capacitación en todas facultades de derecho, pero también a la sociedad toda, sobre el valor de la independencia judicial como elemento trascendental para la vida democrática. El respeto por todos los estratos de la sociedad a la dignidad e investidura de juezas y jueces es necesario y fortalece la separación de poderes. Por ello es inaceptable que existan jefes de estado y otros políticos autoritarios que pretendan borrar de un plumazo, en algunos países, años de historia de desarrollo democrático invertidos para lograr la independencia judicial³³².

5.14. GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA Y PREVISIBILIDAD RAZONABLE DE LAS DECISIONES SIN AFECTAR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Entre los objetivos de las políticas públicas específicos de la justicia, se señala cada vez con mayor énfasis, la necesidad de garantizar la seguridad jurídica³³³. Deben diseñarse e implementarse políticas que contribuyan a fortalecer las herramientas que permitan la predictibilidad razonable de las decisiones y generar grados razonables de certeza en las decisiones que adoptará el sistema de justicia, cuando los hechos, las pruebas y las pretensiones son similares, atendiendo al marco constitucional vigente³³⁴.

Este objetivo vinculado a la seguridad jurídica, requiere que en las reformas u otras acciones de fortalecimiento de la justicia se tomen en cuenta, conforme al marco jurídico sustantivo y a la realidad social y económica del país, la posible adopción de mecanismos tales como: la consideración sistemática de las líneas jurisprudenciales; los efectos vinculantes de las decisiones de las altas cortes; grupos de trabajo permanentes para discutir casos y adoptar razonamientos comunes de los tribunales; herramientas encaminadas a disminuir los fallos contradictorios y resolver las contradicciones; etc.

Ahora bien, como señalamos con Villadiego y Chayer³³⁵, garantizar la seguridad jurídica no puede implicar menoscabar la independencia e imparcialidad judicial. La independencia es fundamental para garantizar que en las decisiones judiciales no interfieran los otros poderes públicos ni las instancias superiores al juez que decide el

³³⁰ SHEN, K., *Relato nacional Taiwán*.

³³¹ SHEN, K., *Relato nacional Taiwán*.

³³² GÓMEZ FRÖDE, C., *Relato nacional México*.

³³³ A ello nos hemos referido en PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO BURBANO, C. y CHAYER, H., "Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe", en PEREIRA CAMPOS, S. (coord.), *Modernización de la Justicia Civil*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2011, pp. 49-50.

³³⁴ Suele evaluarse la seguridad jurídica en base al porcentaje de revocaciones de las sentencias de primera instancia por los tribunales de segundo grado, aunque este no sea un elemento suficiente.

³³⁵ PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO BURBANO, C. y CHAYER, H., "Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe", cit., pp. 49-50.

caso, que muchas veces están encargadas de su control disciplinario o administrativo, o de resolver los recursos de apelación, casación, revisión o queja. La promoción de la imparcialidad e independencia constituye un dispositivo importante para garantizar que el juez profiera resoluciones sin prejuicios subjetivos o estando sujeto a presiones, amenazas, intromisiones o influencias indebidas.

No obstante lo anterior, la garantía de la independencia y la imparcialidad judicial no implica que el papel del juez o la jueza puedan ser concebidos como una persona: i) plenipotenciaria con poder concentrado y absoluto sobre el control de la organización y funcionamiento del despacho judicial; ii) con la facultad absoluta de desconocer sin fundamentos las líneas jurisprudenciales establecidas en casos similares a los que resuelve; iii) con la facultad de proferir sin especial fundamentación fallos contradictorios en casos semejantes; y iv) que se constituye como una isla al interior del sistema de justicia³³⁶.

En definitiva, a nivel de diseño jurisdiccional, en lo que respecta a la previsibilidad de las decisiones, es imperativo profundizar la capacitación y conocimiento de los sistemas de precedentes vinculantes y sus técnicas de aplicación³³⁷.

5.15. PROMOCIÓN DE RELATORÍAS, OBSERVATORIOS, INFORMES TEMÁTICOS E INVESTIGACIONES PARA PROMOVER LA INDEPENDENCIA JUDICIAL, DENUNCIAR SU ASEDIO Y GARANTIZAR SU DEFENSA

La preocupación internacional por los crecientes ataques a la independencia judicial ha promovido la creación de instituciones, relatorías, informes temáticos, investigaciones, etc. para poner de relieve la importancia de la independencia judicial y la necesidad de su protección, generando propuestas para su fortalecimiento y denunciando los ataques que padece.

Así, como una forma de enfrentar los ataques a la independencia judicial en todo el mundo, en 1994 la comunidad internacional (Naciones Unidas), decide nombrar un relator especial -Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados- encargado de intervenir ante los gobiernos frente a las violaciones a la independencia judicial³³⁸. Este mandato fue creado para: registrar ataques a la independencia de jueces, abogados y fiscales; supervisar los avances conseguidos a la hora de proteger y mejorar la independencia de estos; realizar recomendaciones concretas a los Estados y a otros actores; identificar vías para mejorar la independencia del Poder Judicial y de la profesión jurídica. El mandato ha registrado un importante número de ataques contra jueces y fiscales además de restricciones al ejercicio libre e independiente de su profesión, poniendo estas acusaciones en conocimiento de las autoridades nacionales.

³³⁶ PEREIRA CAMPOS, S., VILLADIEGO BURBANO, C. y CHAYER, H., "Bases generales para una reforma a la justicia civil en América Latina y el Caribe", cit., p. 50.

³³⁷ DELGADO, C., *Relato nacional Perú*.

³³⁸ En 1994, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1994/41, tras observar tanto un aumento de la frecuencia de los ataques contra la independencia de jueces, abogados y funcionarios judiciales como la conexión que existe entre el debilitamiento de las salvaguardas para el sistema judicial y abogados y la gravedad de la frecuencia de violaciones de derechos humanos, decidió designar, por un período de tres años, un Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Al igual que otros Procedimientos Especiales, este mandato fue asumido por el Consejo de Derechos Humanos (resolución de la Asamblea General 60/251), y prorrogado sucesivamente.

Esta Relatoría Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados viene emitiendo informes³³⁹ tanto por países como por ejes transversales vinculados a la independencia de la judicatura y la abogacía.

En el ámbito europeo, se destaca la Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces del Consejo de Europa. Asimismo, se crea el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)³⁴⁰ que ha elaborado una serie de informes temáticos³⁴¹ que contienen propuestas sobre el nivel de independencia que debe estar garantizada.

En América Latina y el Caribe son de interés también los diagnósticos producidos por el *Vance Center* con la Federación Centroamericana de Jueces y Jueces por la Democracia (FECAJUD) o con la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM), cuyo objetivo es contar con información concreta y actualizada sobre los diferentes países de la región,

³³⁹ Los informes pueden consultarse en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-independence-of-judges-and-lawyers#:~:text=Se%C3%B1ora%20Margaret%20Satterthwaite%20fue%20nombrada,Humanos%20en%20octubre%20de%202022.>

³⁴⁰ Constituido en cumplimiento de la Resolución núm. 1 sobre Medidas para reforzar la independencia e imparcialidad de los jueces en Europa, adoptada por la XXII Conferencia de Ministros de Justicia Europeos, Chisinau (Moldavia), 1999. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos se concibe como un órgano asesor del Comité de Ministros, mediante la formulación de opiniones sobre las cuestiones atinentes a la independencia, la imparcialidad y la competencia profesional de los jueces, que puedan servir de base para la adopción de iniciativas comunes en el seno del segundo.

³⁴¹ Los informes y dictámenes del Consejo Consultivo de Jueces Europeos pueden ser consultados en español en: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/> La temática abarcada por los 25 informes y dictámenes producidos muestra los distintos problemas que resulta adecuado atender para resguardar la independencia e imparcialidad. Los temas tratados fueron los siguientes: Informe 1 (2001), sobre independencia e inamovilidad de los jueces; Informe 2 (2001), relativo a la financiación y gestión de los Tribunales; Informe 3 (2002), sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y en particular la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad; Informe 4 (2003), sobre la formación inicial y continua de los jueces a nivel nacional y europeo; Informe 5 (2003), sobre reglas y prácticas para el nombramiento de jueces del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre; Informe 6 (2004), sobre el derecho a un proceso equitativo en un plazo razonable y el papel de los jueces en el proceso, teniendo en cuenta los modos alternativos para la resolución de los conflictos; Informe 7 (2005), sobre Justicia y Sociedad; Informe 8 (2006), sobre el papel de los jueces en la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos en el contexto del terrorismo; Informe 9 (2006), sobre el papel de los jueces nacionales en la aplicación efectiva del Derecho internacional y europeo; Informe 10 (2007), sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad; Informe 11 (2008), sobre la calidad de las resoluciones judiciales; Informe 12 (2009), sobre jueces y fiscales en una sociedad democrática; Informe 13 (2010), sobre el papel de los jueces en la ejecución de las resoluciones judiciales; Informe 14 (2011), Justicia y Tecnologías de la Información; Informe 15 (2012), sobre la especialización de los jueces; Informe 16 (2013), sobre las relaciones entre jueces y abogados; Informe 17 (2014), relativo a la evaluación del trabajo de los jueces, la calidad de la justicia y el respeto de la independencia judicial; Informe 18 (2015), la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna; Informe 19 (2016), el papel de los presidentes de los tribunales; Informe 20 (2017), la función de los órganos jurisdiccionales con respecto a la aplicación uniforme del Derecho; Informe 21 (2018), prevención de la corrupción entre los jueces; Informe 22 (2019), el papel de los asistentes judiciales; Dictamen 23 (2020), la función de las asociaciones judiciales en apoyo a la independencia judicial; Dictamen 24 (2021), evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales; Dictamen 25 (2022), sobre la libertad de expresión de los jueces.

visibilizar problemas y generar diálogos productivos con la comunidad nacional e internacional³⁴².

Las organizaciones y actores internacionales deben exigir públicamente a las autoridades de los países omisos, el cumplimiento de sus compromisos con la defensa de los derechos humanos y el estado de derecho, incluido el deber de garantizar la independencia individual de los jueces y en general del Poder Judicial. Asimismo, deben ofrecer cooperación y asistencia internacional en materia de administración de justicia, en particular cooperación para formar a los jueces y otros funcionarios del sistema de justicia con el fin de reforzar la independencia judicial. Corresponde que cooperen en implementar proyectos y que se centren en el fortalecimiento del estado de derecho, la independencia judicial y la rendición de cuentas³⁴³.

Estos esfuerzos muy útiles para tener información de calidad que permita realizar diagnósticos adecuados para denunciar el avasallamiento a la independencia judicial en los países en que se produzca y formular recomendaciones, no son suficientes si no se cuenta con el apoyo de buena parte de los estados y de las distintas instituciones de la sociedad civil que deben también cooperar plenamente con las misiones independientes de organismos internacionales, garantizando que puedan ejercer sus funciones sin interferencias ni amenazas.

Desde la academia debemos asumir el rol de fomentar un debate serio y robusto acerca de la importancia de la independencia judicial, y de las condiciones mínimas para su vigencia práctica³⁴⁴.

5.16. MECANISMOS EFICACES PARA QUE LOS JUECES PUEDAN DENUNCIAR LOS ATAQUES A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Es necesario disponer en cada país y también en el ámbito internacional (fundamentalmente para aquellos países que no dispongan de sistema internos eficaces) de mecanismos que permita a los jueces informar sobre presiones externas o internas sobre su independencia, o sobre su persona para influir en una decisión, sin tener que temer venganza personal. Asimismo, se debe fortalecer las herramientas que brinden más garantías a los jueces, si son acusados en el ejercicio de sus funciones, para evitar que se realicen indebidas maniobras de intimidación³⁴⁵.

³⁴² La idea central de estos informes es identificar cuáles dificultades de gobernanza e independencia en el desarrollo de funciones jurisdiccionales se originan en el diseño institucional y normativo, y cuáles de ellas son un problema de aplicación de reglas, de cultura legal o de indebidas injerencias de otros poderes en la operación judicial. Pueden consultarse informes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Disponibles en: <https://www.vancecenter.org/publication/judicial-independence-assessments-in-latin-america/> También se puede acceder a informes de otros países de Latinoamérica, como Bolivia y Uruguay en <https://www.vancecenter.org/publication/diagnosticos-de-la-judicatura-en-latinoamerica/>

³⁴³ Comisión Internacional de Juristas, *Jueces en la Cuerda Floja Informe sobre Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela*, cit.

³⁴⁴ Valentín propone también repensar alguna fórmula que mejore el estándar de independencia para el supuesto de los procesos en que es parte el Estado, en especial en aquellos casos de importancia o trascendencia institucional (VALENTIN, G., *Relato nacional Uruguay*).

³⁴⁵ FICOVÁ, S. y IVANČO, M., *Relato nacional República Eslovaca*.

La Relatoría Especial de Independencia de jueces y abogados de Naciones Unidas, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han tenido un rol fundamental en tal tarea³⁴⁶.

5.17. PROMOVER LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LA JUDICATURA Y DEL PODER JUDICIAL

La independencia judicial se vincula esencialmente con la legitimidad social del sistema de justicia. Un elemento considerado para medir la calidad democrática de cualquier institución es la legitimidad social con que ella cuenta.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se ha señalado que los aspectos que nos pueden acercar a la legitimidad que goza la justicia dentro de cada país, son los siguientes³⁴⁷:

- a) Confianza social en la justicia, entendida como el grado de confianza que tienen las personas en que las demandas que presenten ante el Poder Judicial serán resueltas de manera justa.
- b) Percepción de la independencia judicial. Esta percepción de la población otorga o debilita la legitimidad de un sistema de justicia, dado que un Poder Judicial que no es considerado independiente no será considerado confiable, además de medir la legitimidad estructural que requieren los poderes judiciales en un estado de derecho.
- c) Percepción de la calidad de la justicia asociada generalmente a la eficiencia y oportunidad de las soluciones.
- d) Percepción de la corrupción judicial. Si bien hay otros elementos que permiten inferir una baja legitimidad de la justicia –como la dilación de los juicios-, la presencia visible de corrupción al interior de los poderes judiciales es uno de los factores que minan con mayor profundidad dicha legitimidad, tal como ocurre con otras instituciones.

Como lo indica Lösing³⁴⁸ al analizar el sistema de justicia civil alemán, sin confianza en los jueces y las juezas, ni el mejor ordenamiento procesal puede funcionar. La columna

³⁴⁶ Durán, destaca esta tarea de los organismos internacionales, pero dada la urgente situación de El Salvador, reclama celeridad en el trámite de denuncias formuladas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos así como respecto de las solicitudes a los órganos de Naciones Unidas, en especial, a los órganos del Comité de Derechos Humanos, y a la Alta Comisionada de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y a los Relatores sobre libertad de expresión, contra la tortura, e independencia judicial. Considera que no hay posibilidades a nivel interno de revertir esta situación violatoria a la independencia judicial, que afecta los derechos humanos y al estado de derecho, por lo cual apela al rol del sistema internacional (DURÁN, J., *Relato nacional El Salvador*).

³⁴⁷ Asociación PROJUSTICIA, *Administración de justicia y calidad de la democracia en América Latina*.

³⁴⁸ En este aspecto, Alemania invierte recursos importantes y los dos años de formación práctica remunerada conjunta de futuros jueces, fiscales y abogados contribuyen a un clima de profesionalidad y respeto en los procedimientos. La especialización posterior, tanto de jueces como de abogados, también contribuye a un nivel de debate adecuado, y el sistema de remuneración de abogados y costas judiciales promueve la rapidez en las actuaciones. La equilibrada distribución de elementos escritos y de oralidad en los procedimientos, la concentración en una vista oral con el debate correspondiente, abierto y con participación activa del juez, son los elementos adicionales que permiten un funcionamiento satisfactorio del sistema procesal civil (LÖSING, N., "El código procesal civil alemán (ZPO) en el curso de las reformas",

vertebral del sistema procesal sigue siendo la buena formación y capacitación de los operadores del Poder Judicial y de la abogacía. Cuanto más transparente sea el procedimiento de formación de la convicción judicial, mayor será la aceptación de las resoluciones que emanen del tribunal.

La legitimidad del sistema de justicia en los tiempos modernos está también asociada al rol de la judicatura en la organización institucional de un Estado democrático. Como señala Gargarella³⁴⁹, el modelo de revisión judicial juega un rol esencial. Preguntas tales como por qué los jueces y no los legisladores (que son elegidos por el pueblo) tienen a cargo la tarea principal en materia de interpretación constitucional, o por qué tienen los jueces la última palabra en la resolución de los problemas constitucionales esenciales, están en la base de los debates sociales sobre la legitimación del sistema de justicia.

A su vez, el diseño institucional que muestra carencias y fisuras también nos interpela. Tal como Gargarella³⁵⁰ lo hace, cabe preguntarse por qué se ha adoptado un sistema institucional tan rígido donde las relaciones entre el Poder Judicial y los otros poderes son bastante rudimentarias (básicas y carentes de matices), resolviéndose los problemas constitucionales sin diálogo ni cooperación. El camino hacia una justicia dialógica no es fácil, pero parece el único razonable en tiempos de empoderamiento ciudadano y participación, si se quiere reconciliar a los sistemas de justicia con las personas usuarias de los mismos y con la sociedad toda³⁵¹. Los asuntos constitucionales fundamentales podrían, en este enfoque, ser resueltos mediante un diálogo institucionalizado persistente en el tiempo y que debe involucrar a las distintas ramas del poder, tanto como a la propia ciudadanía. Las experiencias de Argentina³⁵² y Colombia³⁵³ en materia de procesos colectivos y sentencias estructurales son ejemplos de este complejo pero legitimante nuevo enfoque del rol de los tribunales en su relación con los demás actores del sistema.

en FANDIÑO, M. (dir.), *Estudios comparados sobre reformas al sistema de justicia civil: Alemania - España - Uruguay*, CEJA, Santiago, Chile, 2017, pp. 130 -131).

³⁴⁹ GARGARELLA, R., "Presentación" en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., pp. 9-10.

³⁵⁰ GARGARELLA, R., "Presentación", cit., p. 10.

³⁵¹ Gargarella, con el propósito de consolidar una cultura dialógica, defiende el valor de un sistema constitucional basado sobre el diálogo democrático en contraste con uno fundado sobre la idea de frenos y contrapesos (GARGARELLA, R., "El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos" en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., p. 151).

³⁵² LORENZETTI, R., "Las audiencias públicas y la Corte Suprema" en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., pp. 345 y ss; BERGALLO, P., "La causa "Mendoza": una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud" en GARGARELLA, R. (compilador), *Por una justicia dialógica – El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, cit., pp. 245 y ss.

³⁵³ OSUNA, N., "Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia" en BAZÁN, V. (editor), *Justicia Constitucional y Derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, Nro. 5, Facultad de Derecho, Universidad de Chile y Fundación Konrad Aenauer, Colombia, 2015, pp. 91 y ss.

Señala Cadiet³⁵⁴ que los jueces miran con recelo esta evolución y que los imperativos de gestión pueden legítimamente hacer temer a los magistrados que en base a evaluaciones a corto plazo, se produzca un ataque a su independencia y una especie de profanación de sus funciones. Pero la gestión (*management*) no conduce necesariamente a la autocracia. También puede ser concebido como un instrumento para la gobernanza democrática en todos los niveles de la institución judicial, favoreciendo la deliberación colectiva sobre los objetivos y las decisiones que deben tomarse, y la acción colectiva en el ámbito de la innovación organizativa o de intercambio de conocimientos en el marco, por ejemplo, de conferencias de consenso sobre las buenas prácticas judiciales. El trabajo en equipo está demasiado ausente en los poderes judiciales, especialmente en la sede de los jueces. En uno de sus informes, el Consejo Superior de la Judicatura en Francia³⁵⁵ denunció la concepción demasiado individualista, marco final de una cultura judicial tradicionalmente individualista, que parece ser una pista fundamental de la evolución de la institución judicial. Ahora se debe desarrollar el concepto de equipo jurisdiccional y optimizar las cooperaciones.

5.18. UN ROL ACTIVO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN DEFENSA DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En muchos países es necesario que los partidos políticos y movimientos sociales promuevan un acuerdo político que garantice el respeto a la justicia en clave de la garantía para el funcionamiento pleno del sistema judicial y en especial de las cortes superiores. Asimismo, debe prestarse especial atención al respeto y cumplimiento de los fallos, con base en los estándares internacionales.

Los movimientos sociales y los más variados sectores políticos deben aumentar el control en relación con los hechos y actuaciones que alteren la independencia y autonomía de la justicia. Este control político debe contribuir a la garantía de los intereses estratégicos y constitucionales del Estado. El caso de Israel es paradigmático: la sociedad civil defendiendo de forma mayoritariamente pacífica en las calles la independencia judicial. Escenas similares se han vivido en México, Argentina y Brasil.

La justicia exige un cambio de base: la ciudadanía y los funcionarios públicos deben apropiarse de la defensa del sistema de justicia y convertirse en veedores de su buen funcionamiento. Para lograrlo es necesario planear una estrategia pedagógica y mediática en el corto, mediano y largo plazo capaz de construir una conciencia colectiva de reconocimiento institucional y de empoderamiento como sujetos de derecho³⁵⁶.

5.19. ASEGURAR LA INDEPENDENCIA DE LA ABOGACÍA

Hemos puesto de manifiesto en el capítulo anterior la importancia de que la independencia judicial esté complementada por la independencia de abogadas y abogados. Ello suele pasar muchas veces desapercibido en los diagnósticos y recomendaciones que se realizan desde la academia.

³⁵⁴ CADIET, L., "La justicia civil francesa entre eficiencia y garantías", *Civil Procedure Review*, v.4, n.3, sep-dic., 2013, pp. 42-43.

³⁵⁵ Conseil Supérieur de la Magistrature, *Rapport annuel 2007*, pp. 108-109, citado por CADIET, L., "La justicia civil francesa entre eficiencia y garantías", cit., p. 43.

³⁵⁶ Ello se destaca especialmente respecto de Colombia -pero resulta aplicable a muchos otros países- en: *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*, cit.

Debe, por ende, desde el Estado y desde la sociedad civil promoverse la independencia de la abogacía, capacitando en ello desde los colegios y asociaciones a abogadas y abogados y a los demás operadores del sistema de justicia.

Las normas deontológicas son también fundamentales para asegurar que desde la abogacía no se busque tener injerencia indebida en la independencia de la judicatura.

5.20. ASEGURAR LA INDEPENDENCIA DE LOS FISCALES

Las y los fiscales como parte del Estado, deben contar también con independencia técnica y, en la medida de lo posible, propenderse a la autonomía del Ministerio Público para evitar la injerencia del poder político en ellos. En tiempos de creciente judicialización de la política, ello se vuelve cada vez más relevante.

5.21. COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

Siguiendo a Villadiego y Hernández³⁵⁷, la corrupción es -según definición planteada por *Transparencia Internacional*- el abuso de un poder encomendado, para el beneficio privado. La caracterización de la corrupción judicial se puede realizar a partir de la fórmula propuesta por Klitgaard, según la cual, la corrupción tiende a aparecer cuando un decisor detenta un poder monopólico sobre un conjunto de decisiones, existe discrecionalidad para que tome dichas decisiones, y en el sistema hay pocos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. A esta fórmula se le puede incluir la incidencia de la probabilidad de que el acto sea sancionado.

La politización de la justicia, sumada a otras influencias de poderes económicos e incluso del delito organizado, han llevado a un crecimiento de la corrupción en todas las esferas estatales, de la que no escapan los sistemas de justicia.

A ello se suma una patológica “naturalización” de la corrupción. Según el Eurobarómetro³⁵⁸, el 27% de los europeos considera que es aceptable hacer un regalo o un favor para obtener algo de una administración o un servicio público, mientras que el 16% cree que es aceptable dar dinero por este motivo.

En este marco, la Comisión Europea³⁵⁹ en su informe anual sobre el Estado de Derecho en los distintos Estados miembros formula recomendaciones encaminadas a reforzar los marcos preventivos, como los que regulan los *lobbies* (grupos de presión) y las normas sobre conflictos de intereses. También aboga por el desarrollo de medidas que garanticen la investigación y enjuiciamiento efectivo de los casos de corrupción. Se busca redoblar los esfuerzos para integrar la prevención de la corrupción en el diseño de las políticas y programas de la Unión Europea.

La corrupción judicial debe prevenirse y combatirse. Dado que el sistema judicial y la confianza ciudadana en la justicia son esenciales en un Estado democrático de derecho,

³⁵⁷ VILLADIEGO BURBANO, C. y HERNÁNDEZ, J., *Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana*, Dejusticia, Bogotá, 2018, disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3547/Villadiego_y_Hernandez_Abril_2018_Aproximacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁵⁸ Eurobarómetro: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer>

³⁵⁹ Informe sobre el Estado de Derecho en 2023: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/rule-law-report-2023-progress-65-recommendations-further-action-needed>

se requiere prevenir y eliminar los factores que favorecen o incentivan la corrupción. Para esto, se han formulado algunas recomendaciones fundamentales³⁶⁰:

- a) Fortalecer el compromiso ético de los funcionarios y empleados de los distintos órganos del sistema de justicia. Dada la importancia de la justicia, sin ética de sus funcionarios y empleados no es viable contar con un buen sistema que investigue y sancione la corrupción general. Para ello, las medidas encaminadas a incrementar el compromiso ético de los funcionarios y empleados se relacionan con su formación y sensibilización, en particular respecto del rol que el ejercicio de sus funciones cumple en la sociedad y las razones por las cuales es tan relevante que sus actuaciones estén libres de corrupción. Por este motivo, mejorar la enseñanza de la profesión jurídica es una medida esencial para lograr este cometido.
- b) Adoptar desde el Poder Judicial prácticas serias y permanentes de transparencia y rendición de cuentas, ya que son factores que reducen y desfavorecen la corrupción, pues aumentan el control ciudadano sobre dicho poder.
- c) Avanzar hacia una comprensión democrática del principio de independencia judicial, para que funcionarios y empleados entiendan la importancia de los controles internos y externos de sus actuaciones, si bien dichos controles no pueden implicar injerencias indebidas en su ejercicio.
- d) Analizar la corrupción en el Poder Judicial, para caracterizarla, identificar las distintas formas de corrupción que se presentan en la justicia, y definir las acciones de prevención que se pueden implementar.
- e) Adoptar políticas judiciales que obliguen a fortalecer la transparencia judicial, y a fortalecer la formación ética de los funcionarios y empleados.
- f) Publicar periódicamente información relativa a la corrupción judicial, en especial, información cuantitativa y cualitativa de las sanciones asociadas a actos de corrupción en la justicia.
- g) Fortalecer la promoción de la cultura de la legalidad en el sistema de justicia.

5.22. MEDIDAS SOLICITADAS POR JUEZAS Y JUECES A LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En las audiencias celebradas en Los Ángeles, California en marzo de 2023, juezas y jueces de distintos países de Centroamérica y Sudamérica, solicitaron a la Comisión Interamericana de DDHH una serie interesante de medidas para promover y proteger la independencia judicial, las cuales se resumen en este cuadro:

³⁶⁰ Se siguen en este punto las ideas de VILLADIEGO BURBANO, C. y HERNÁNDEZ, J., *Aproximación al análisis de la corrupción en la Rama Judicial colombiana*, cit.



Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

6. CONCLUSIONES

- 1) El panorama global de la situación del estado de derecho y de los sistemas de justicia presenta niveles que ponen en jaque el desarrollo de los derechos fundamentales y específicamente la independencia judicial:
 - Los indicadores ponen de manifiesto una caída de la democracia a nivel global, siendo solo un porcentaje menor de la población mundial la que vive en democracias plenas (*The Economist*, por ejemplo, ubica ese porcentaje en el 8 % de la población mundial).
 - Las tendencias autoritarias y la desconfianza generalizada hacia las instituciones del Estado marcan la realidad de muchos países del mundo.
 - La debilidad de los sistemas de justicia es uno de los puntos más frágiles de las democracias en gran parte de los países

- En muchos casos, se observa escepticismo de las sociedades respecto del funcionamiento de Poder Judicial y del sistema de justicia todo, con bajos niveles de confianza.
- Dos tercios de la población mundial no tiene acceso a los servicios básicos de la justicia.
- La percepción de la independencia judicial presenta tendencia a la baja a nivel global, incluso en muchos de los países desarrollados.
- La corrupción azota la actividad de los estados, y si bien aquella es inaceptable para gran parte de las personas, la sociedad se muestra cada vez más escéptica ante los esfuerzos para frenar la corrupción, por ser ineficaces.
- Aquellos países que ocupan las mejores posiciones en cuanto al funcionamiento de la justicia suelen tener un buen desarrollo social y económico y fortaleza institucional, con bajos índices de corrupción.

En definitiva, los indicadores relevados en este informe, ponen de manifiesto que las democracias plenas son un valor escaso, que la corrupción asedia gran parte de los países del mundo y que en general las personas tienen una muy mala percepción sobre el funcionamiento de la justicia.

- 2) El relevamiento realizado demuestra que, para avanzar de modo continuo en el fortalecimiento de los sistemas de justicia, se requiere, a su vez, de democracias institucionalmente fortalecidas que avancen en reducir la pobreza y la indigencia y propender al desarrollo cultural, social y económico de su población, en entornos de paz. Elementos estos, ausentes o muy escasos en gran parte de los países del mundo.
- 3) Existe consenso a nivel internacional en cuanto a que la independencia de los poderes judiciales y de la judicatura debe ser garantizada por el Estado y que todas las instituciones estatales y no estatales deben respetar y acatar la independencia del Poder Judicial y de la judicatura. El principio de separación de poderes es considerado en los diseños constitucionales un valor esencial en la mayoría de los países. Sin embargo, con distintos grados y matices dependiendo de los países, existe una brecha -en algunos casos inmensa- entre la declaración de principios y la realidad.
- 4) La intromisión de los poderes políticos y otros órganos públicos en el Poder Judicial y en la actividad de juezas y jueces es creciente y, en algunos casos, altamente sofisticada.
- 5) La creciente intromisión de los órganos públicos en el Poder Judicial se vincula también con el progresivo protagonismo que juezas, jueces y cortes superiores en temas esenciales de las sociedades, muchas veces con gran impacto colectivo (específicamente en las políticas públicas), lo que ha generado, en muchos países, un enfrentamiento con otros órganos estatales, en especial con el Poder Ejecutivo (pero también con el Poder Legislativo), que a modo de reacción procuran restringir la independencia judicial. También incide en esta tendencia el rol de los tribunales internacionales de derechos humanos y la ampliación y consolidación del sistema internacional de derechos humanos.

6) Múltiples son las modalidades de injerencia, intromisión y/o afectación de la independencia de la judicatura y del Poder Judicial por los demás poderes y órganos públicos. En algunos casos se trata de hipótesis de injerencia indebida o ilegítima, porque directamente se actúa fuera del marco constitucional y/o legal. En otros casos, son hipótesis de injerencia en el marco de aparente respeto al marco constitucional y legal, pero que no se ajusta a los estándares de independencia judicial que debe tener un estado de derecho.

Hemos relevado las siguientes intromisiones o injerencias del poder político en la independencia judicial:

- Designación de juezas y jueces.
- Designación de integrantes de los tribunales superiores.
- Diseño, integración y gestión de los consejos de la judicatura, magistratura o similares.
- Sanciones y destituciones arbitrarias de juezas y jueces y otras afectaciones a la carrera judicial.
- Reformas constitucionales y/o legales que vulneran la independencia judicial.
- Privación al Poder Judicial y a la judicatura de participación en las reformas del sistema de justicia.
- Criminalización de juezas y jueces y la creación de delitos vinculados al posible contenido de las decisiones judiciales, como mecanismos de hostigamiento, intimidación o represalia.
- Falta de independencia económica o carencia de recursos necesarios de los poderes judiciales.
- Actos legislativos que afectan decisiones judiciales.
- Incidencia de la alta exposición de juezas y jueces en casos de trascendencia pública o política, casos en los que el Estado es parte, casos que involucren derechos de la judicatura o similares.
- Sistemas de precedentes mal diseñados, mal implementados o mal utilizados.
- Conductas inapropiadas de abogadas o abogados.
- Intromisiones indebidas de fiscales.
- Actuación de tribunales no independientes (por ejemplo, la justicia militar en algunos sistemas).
- Negativa u obstaculización de los demás poderes al cumplimiento de sentencias judiciales.
- Utilización de los medios de comunicación para ejercer indebida influencia en la judicatura y/o en el Poder Judicial.

- La lógica de la llamada “defección estratégica” que implica que, cuando algunas juezas y jueces ven venir el final de un gobierno, aumentan sus fallos adversos contra esa gestión para congraciarse con la ciudadanía y/o con los funcionarios entrantes.
 - Inexistencia o ineficiencia de mecanismos para denunciar ataques o amenazas a la independencia judicial.
 - Influencia de la psicología de los jueces o en la psicología de los jueces.
- 7) La comunidad internacional, los estados y la sociedad toda, deben trabajar arduamente en medidas de promoción de la independencia judicial y de prevención y defensa ante la injerencia indebida y/o inapropiada en el Poder Judicial y en la judicatura de los demás poderes y órganos públicos.

Se señalan a continuación las medidas que, entre otras, pueden (o deben) adoptarse con tales propósitos:

- Garantizar la independencia judicial a nivel constitucional de modo sistémico.
- Impulsar el diseño institucional adecuado del sistema de justicia para promover y proteger la independencia judicial.
- Asegurar el adecuado diseño e implementación de los consejos de la judicatura, magistratura o similares.
- Generar los acuerdos políticos y sociales necesarios para que las reformas al sistema de justicia promuevan y defiendan la independencia judicial.
- Asegurar la consulta y participación de los poderes judiciales y de la judicatura en los procesos de reforma al sistema de justicia.
- Disponer de mecanismos independientes de nombramiento, ascenso, traslado y cesación de juezas y jueces.
- Contar con un procedimiento público, transparente y participativo de designación de miembros de tribunales superiores.
- Diseñar e implementar adecuadamente la carrera judicial.
- Garantizar por ley la duración del mandato de juezas y jueces y su remuneración.
- Dotar de presupuesto suficiente y razonable autonomía financiera a los poderes judiciales.
- Promover y garantizar el respeto por la judicatura y la abstención de las fuerzas policiales y militares de participar en cualquier afectación a la independencia judicial.
- Generar capacidades de independencia en juezas y jueces (capacitación) y difundir en la sociedad los valores de la independencia judicial.
- Garantizar la seguridad jurídica y previsibilidad razonable de las sentencias sin afectar la independencia judicial.

- Promover relatorías, observatorios, informes temáticos e investigaciones para desarrollar la independencia judicial, denunciar su asedio y garantizar su defensa.
 - Disponer de mecanismos eficaces para que juezas y jueces puedan denunciar los ataques a la independencia judicial.
 - Promover la legitimidad social de la judicatura y del Poder Judicial.
 - Contar con un rol activo de los movimientos sociales y de los partidos políticos en defensa de la independencia judicial.
 - Asegurar la independencia de la abogacía.
 - Asegurar la independencia de los fiscales.
 - Combatir la corrupción en el sistema de justicia.
- 8) En definitiva, puede concluirse que la independencia judicial sufre el asedio constante de los demás poderes y órganos públicos en gran parte de los países. Frente a ello, los desafíos son inmensos. Debemos asumir colectivamente la resistencia pacífica y la defensa constructiva de la independencia judicial, tanto en el ámbito internacional como en el de cada uno de los países, impulsando las medidas analizadas. Sin independencia judicial, el estado de derecho está en grave peligro, la democracia languidece frente a los impulsos autoritarios crecientes y los derechos humanos pierden su efectividad.