

El Consejo de Administración de la Carrera Judicial como Propuesta de Reforma Constitucional en Panamá.

Armando Padilla Zambrano

Resumen: Este artículo aborda la Independencia Judicial como un derecho reconocido en el artículo 210 de la Constitución Política y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Presenta un diagnóstico sobre la situación de la Independencia Judicial en Panamá y expone críticamente las diferentes propuestas sobre la materia avanzadas en los últimos años, incluyendo las del Pacto de Estado por la Justicia. Concluye que en la agenda de modernización de la justicia se debe reservar un espacio privilegiado para el diseño de mecanismos que contribuyan a asegurar la independencia judicial y que ponderen por igual tanto la autonomía en el ámbito externo como en el interno.

Palabras clave: Independencia judicial, estado de derecho, constitución, reforma constitucional, Panamá

Abstrac: This article discusses the Judicial Independence as a right recognized in Article 210 of the Constitution and Article 8 of the American Convention on Human Rights. Presents a diagnosis of the situation of Judicial Independence in Panama and critically exposes the various proposals on the matter advanced in recent years, including the “Pacto de Estado por la Justicia”. It concludes that in the modernization agenda of justice must be reserved a special place for the design of mechanisms to help ensure both internal and external Judicial Independence.

Keywords: Judicial independence, rule of law, constitution, constitutional reform, Panama.

El concepto de Independencia Judicial

La Independencia Judicial es la libertad que tienen los jueces para conocer los conflictos sin influencias, presiones, amenazas o intromisiones, internas o externas, de cualquier sector social o político. Más que situar a los jueces en una situación de privilegio, les garantiza 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, tal como lo consagra el artículo 1 del Código Iberoamericano de Ética Judicial.

Y es que la Independencia Judicial es un derecho reconocido en el artículo 210 de la Constitución Política y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el ámbito externo, este principio consiste en un conjunto de condiciones que permiten el ejercicio de la labor jurisdiccional sin interferencias ni subordinación a otros órganos del Estado o grupos de interés y de presión, tales como medios de comunicación, partidos políticos o colectivos que aglutinan intereses económicos o sociales. El aspecto externo de la independencia judicial se consolidaría en gran medida con garantías de independencia económica, tales como autonomía financiera, patrimonio propio y mínimos presupuestarios que, consagrados constitucionalmente, aseguren el óptimo funcionamiento de la administración de justicia. Igualmente, la garantía de la independencia externa está muy ligada con el mejoramiento de los métodos para la escogencia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a la independencia judicial, en su aspecto interno, debemos indicar que consiste en la autonomía del juez frente a los órganos administrativos del Poder Judicial. Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha sostenido que debe tenerse en cuenta que la función jurisdiccional se ejerce entre sujetos no dependientes entre sí. Por ello los jueces de mayor jerarquía dentro del escalón judicial no pueden dar indicaciones ni influir sobre cómo debe resolverse un asunto. Y acota que “En la realidad latinoamericana se han presentado muchos problemas para garantizar la independencia interna, con respecto a la cual se presentan en dicha práctica con mucho más frecuencia quebrantos que en relación con la independencia externa”.¹

1 . *Acceso a la Justicia y Derechos Humanos en Panamá*. IIDH con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación. Panamá, 2009, pág 58.

Calamandrei explica el sentido de la independencia interna al decir que:

“...cuando se habla de independencia judicial, se hace referencia a la falta o ausencia en el ejercicio de la función judicial, de todo vínculo de subordinación jerárquica, porque el juez cuando decide no tiene sobre sí superiores de los cuales pueda recibir órdenes o instrucciones, sino que depende exclusivamente de la ley, debiendo él mismo elegir, de acuerdo con su conciencia, la ley de la que dependa.”²

El Estatuto del Juez Iberoamericano ha recogido estas orientaciones y, por eso, en su artículo 4 consagra que:

“En el ejercicio de la jurisdicción, los jueces no se encuentran sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos...”.

Al interpretar este principio, consideramos conveniente citar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en el *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, sostuvo en cuanto al ámbito interno que: *“...la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas”*.

Diagnósticos sobre la situación de la Independencia Judicial, ámbito interno, en Panamá

El artículo 209 de la Constitución Política, actualmente en vigencia, establece que la autoridad nominadora de los magistrados y jueces es el superior jerárquico:

Artículo 209. En los Tribunales y Juzgados que la Ley establezca, los Magistrados serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los jueces por su superior jerárquico. El personal subalterno será nombrado por el Tribunal o Juez respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título IX.

2. Ídem, p. 59

Es evidente que el contenido de esta disposición constitucional resulta incompatible con el principio de independencia judicial en su aspecto interno. Este sistema de organización judicial, de corte jerárquico o piramidal, no asegura el cumplimiento eficaz del principio de Independencia Judicial, ya que los Magistrados y Jueces desempeñan funciones jurisdiccionales y propias de la Carrera Judicial sobre otros jueces inferiores jerárquicamente. En efecto, bajo la actual fórmula constitucional, los superiores jerárquicos nombran y ascienden a jueces inferiores y conocen asuntos propios de la administración de la Carrera Judicial como asistencia y ausencias, permisos, licencias, vacaciones, asigna discrecionalmente cupos para participar en actividades de capacitación y ejerce competencias disciplinarias.

Sin embargo, tal como lo indica Walter Antillón:

“...si el juez que conoce en grado de las decisiones de otro juez, resulta ser al mismo tiempo su superior jerárquico, se inclinará casi seguramente a imponerle su criterio jurídico prevaleciéndose de su potestad jerárquica; y a la vez, el juez inferior en grado terminará prefiriendo subordinar su propio criterio al del jerarca, con lo cual se está negando la esencia de la función judicial: la independencia de la decisión de cada juez...”³

Es decir, la concentración de las funciones jurisdiccionales junto con otras propias de la Carrera Judicial puede condicionar la jurisprudencia de los tribunales inferiores, pues la trayectoria profesional de estos funcionarios y el goce de sus beneficios y derechos corren el riesgo de depender de esa alineación jerárquica, exponiéndolos a políticas de premio/castigo o a lo que en Derecho Administrativo se conoce como **desviación de poder**. Hay que reconocer que en la administración de justicia hay magistrados y jueces que son muy respetuosos respecto a los criterios jurídicos de jueces de inferior jerarquía y, por otro lado, hay jueces valerosos con firmes convicciones democráticas, que ejercen la labor jurisdiccional de manera imparcial por encima de cualquier consideración. Sin embargo, es evidente que el modelo actual propicia distorsiones y arriesga la independencia judicial.

Este modelo de administración de la Carrera Judicial ha sido cuestionado de forma reiterada por distintos estudios, algunos de los cuales nos permitimos citar:

El **Segundo Audito Ciudadano de la Justicia Penal en Panamá** destacó que en el proceso de selección de los jueces, la autoridad nominadora tiene la

3. Ídem, p. 60

potestad de elegir discrecionalmente a cualquiera de los candidatos que han sido previamente aprobados por la Comisión de Personal, lo que se identifica como uno de los problemas del sistema de Carrera Judicial.⁴

Esta circunstancia, de acuerdo a Jorge Molina Mendoza, constituye uno de los principales obstáculos de la independencia judicial en Panamá. En un documento elaborado por la agencia USAID denominado **Informe sobre independencia judicial en Panamá** afirma que:

*“...en nuestra opinión, lo que realmente interfiere la neutralidad del juzgador es la amplia discrecionalidad para la designación de los jueces. A pesar de la existencia de parámetros de selección (para cada puesto se elige un número plural de candidatos basados en los resultados ponderados de sus ejecutorias. Mas al momento de la selección, ésta no considera las diferencias en ejecutorias, sino que los iguala a todos) en la práctica se reduce a un tímido intento de selección. Esto produce que el elegido, deba y profese dependencia absoluta y a perpetuidad por quien o quienes lo designaron.”*⁵

La Fundación para el Debido Proceso Legal elaboró el informe **Entre la alarma y la expectativa-El reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá** en el que muestra la necesidad de consolidar un mecanismo idóneo para un reclutamiento judicial que respete el sistema de méritos y que garantice de modo adecuado la independencia interna de los jueces, porque el actual mecanismo de selección se ha revelado como ineficaz para el logro de estos objetivos. Al mismo tiempo identifica como un problema especialmente acuciante que el mismo marco normativo vigente sobre carrera judicial permite un excesivo margen de decisión a las autoridades nominadoras. El documento concluye que:

*“El sistema de cooptación, para la selección y nombramiento de magistrados y jueces por sus superiores jerárquicos —excepción hecha de los miembros de la Corte Suprema de Justicia— muestra serias deficiencias en la práctica, las mismas que vienen afectando la independencia judicial interna y mellan la propia imagen de la judicatura como un todo”.*⁶

4. Segundo Audito Ciudadano de la Justicia Penal en Panamá. Panamá, 2007, págs. 44 y 127

5. Informe sobre independencia judicial en Panamá, USAID, Julio 2000, pág. 3

6. Entre la alarma y la expectativa-El reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá. Washington, 2009, pág. 70

Propuestas dirigidas al aseguramiento de la Independencia Judicial en el ámbito interno

Los informes previos coinciden en la necesidad de instaurar un sistema que separe las funciones jurisdiccionales y las administrativas, atribuyendo éstas últimas, en lo relacionado a nombramientos, acciones de personal y administración de la Carrera Judicial a un Órgano de Gobierno del Poder Judicial distinto al llamado “superior jerárquico”.

En un informe elaborado por Margaret Pompink para USAID se indicó, en relación a la Independencia Judicial en América Latina, que:

“...las iniciativas para mejorar los procedimientos de selección judicial incluyeron la creación de Consejos de la Judicatura (o Magistratura) u otras entidades encargadas del reclutamiento, selección y/o nombramiento de candidatos para la Corte Suprema, algunos o todos los tribunales inferiores o ambos. Basado en un modelo europeo diseñado para fortalecer la independencia judicial, estas instituciones tienen una amplia variedad de composiciones y mandatos en los diferentes países de la región. En términos de su rol en el proceso de selección judicial, la transparencia con la que llevan a cabo sus tareas parece ser por lo menos tan importante como la composición del Consejo...En algunos países, los Consejos de la Judicatura están totalmente subordinados a la Corte Suprema y en otros, son entidades parcial o totalmente independientes, con representación de otras ramas del gobierno y/o las comunidades legales y académicas. Varios países, como Argentina y México, tienen Consejos de la Magistratura federales y provinciales, que desempeñan un papel en el gobierno judicial, en diferentes grados. En la práctica, muchas veces los Consejos de la Judicatura han reflejado la misma politización que debían ayudar a reducir, creando nueva burocracia y, en general, sin cumplir con las expectativas. Sin embargo, los consejos han ayudado a diversificar los aportes para la selección judicial y, en la mayoría de los casos, incrementaron las probabilidades de que se tomen en cuenta las calificaciones profesionales.”⁷

En la región, hay ejemplos muy representativos en los que ha atribuido lo

7. “Iniciativas para mejorar la Independencia Judicial en América Latina: una perspectiva comparativa” Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo? - Germán Burgos S. (Ed.), Colección Textos de aquí y ahora. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, 2003, p. 172. También publicado por USAID en *Pautas para la promoción de la independencia y la imparcialidad judicial*.

concerniente a los nombramientos, acciones de personal y procesos disciplinarios a un órgano de gobierno del Poder Judicial, distinto del inmediato superior jerárquico.

Hay que destacar que estas tendencias y orientaciones no han sido ajenas a nuestro medio ya que el Código Judicial (1987) inicialmente contempló el Consejo Judicial, cuyo alcance fue modificado por la Corte Suprema de Justicia mediante un fallo de inconstitucionalidad.

En efecto, el **Código Judicial** establecía el Consejo Judicial como un organismo consultivo del Órgano Judicial en el orden gubernativo y disciplinario integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los Presidentes de Sala de la Corte, el Procurador General, el Procurador de la Administración y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados. Entre sus competencias contempladas originalmente, conocía de todas las faltas contra la ética judicial. No obstante, La Corte Suprema de Justicia, en fallo del 11 de julio de 1994, declaró inconstitucionales frases alusivas al Consejo Judicial en lo relacionado con los procesos contra la ética judicial y resolvió que la sustanciación de estas causas corresponde al juez competente, es decir, al superior jerárquico o ente nominador, decisión que resulta inobjetable a la luz de los parámetros establecidos por el artículo 209 de la Constitución.

Como quiera que este tipo de cambios en la administración de justicia en buena medida sólo son viables mediante reformas constitucionales, en sucesivos procesos de consultas llevadas a cabo en los últimos años, tanto Órganos del Estado, actores políticos y sociedad organizada, han generado distintas propuestas dirigidas a estructurar un Órgano de Gobierno del Poder Judicial que asegure la independencia judicial en su ámbito interno.

Entre los antecedentes de propuestas de reformas constitucionales podemos citar los siguientes:

- El **Foro 2020**, en el que participaron representantes de gobierno, partidos políticos y organizaciones cívicas y no gubernamentales, constituyó la **Mesa “Nueva Constitución”** (2003) que formuló un conjunto de propuestas de consenso para modificaciones a la Constitución entre las que figuró el llamado Consejo de Administración Judicial: “69. *La administración de los recursos del Órgano Judicial, así como la aplicación de la Carrera Judicial, a través de un sistema de méritos y evaluación del desempeño, estará a cargo de un Consejo de Administración Judicial.*”
- La Asamblea Legislativa elaboró un **Proyecto de Constitución** (2003), en cuyos artículos 315 y 316 contempló el Consejo General del

Poder Judicial:

Artículo 315. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidirá, y por otros diez miembros nombrados por un período de cinco años. De éstos, seis serán elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley. Otros dos serán nombrados por el Consejo de Gabinete, elegidos de una lista de ocho a propuesta del Colegio Nacional de Abogados y dos por el Consejo de Gabinete, elegidos de una lista de ocho propuesta por el Consejo de Rectores, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de veinte años de ejercicio en su profesión.

En estos últimos casos el Consejo de Gabinete deberá someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea Legislativa, por mayoría de dos tercios de sus miembros.”

“Artículo 316. El Consejo General del Poder Judicial tendrá la atribución de llevar adelante la administración del Órgano Judicial, resolver en última instancia las apelaciones relacionadas con procedimientos administrativos internos, y aplicar el Código de Ética a los funcionarios judiciales, incluyendo a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.”

- **El Pacto de Estado por la Justicia** fue convocado por la Presidencia de la República para lograr el compromiso nacional de alcanzar un sistema judicial independiente, transparente y eficiente. Consecuentemente, se creó una Comisión de Estado por la Justicia con los objetivos específicos de definir una Agenda de la Reforma Judicial y orientar en forma sistemática los esfuerzos permanentes para la ejecución de dicha Agenda. El Informe de la Comisión de Estado por la Justicia fue suscrito en el año 2005 por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional de Diputados, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General y el Procurador de la Administración, el Defensor del Pueblo y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados. El Comité Ecuménico fue depositario del Pacto. En dicho informe se estableció entre otros compromisos lo siguientes:

“9. Rediseño del Sistema Disciplinario para Magistrados, Procuradores, Jueces, Fiscales y Personeros.

Para el año 2006, se contará con un proceso uniforme para causas contra los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público por faltas éticas o disciplinarias.

Para el año 2007, los servidores judiciales contarán con un Tribunal Disciplinario que les garantice el Debido Proceso y la transparencia en los casos por faltas a la ética y disciplina judicial.”

10. Fortalecimiento de la Carrera Judicial en el Órgano Judicial e implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño.

“En un plazo de 2 años el Órgano Judicial habrá incrementado la independencia judicial interna mediante la transparencia e igualdad de oportunidades en la selección y nombramiento de los servidores judiciales, a cargo del Consejo de Administración de la Carrera.

Para el año 2007, el Órgano Judicial habrá evaluado el desempeño del 100% de los jueces y servidores judiciales, para determinar si cumplen eficazmente las funciones a ellos encomendada, y habrá incorporado al 100% de los funcionarios cuyas posiciones están pendientes de ser sometidas a concurso.”

Consejo de Administración de la Carrera Judicial:

Este Consejo estará integrado por entes representativos de las jurisdicciones y funcionarios administrativos, y que entre sus funciones se encargue de interpretar y aplicar las normas y procedimientos del sistema de Carrera Judicial; recomendar ante el Pleno de la Corte las reformas o modificaciones que requiera el Reglamento de Carrera Judicial; someter y aprobar los cursos de formación inicial y pruebas de conocimiento que determine la Escuela Judicial; servir como medio de consulta sobre las controversias que se susciten con relación a la aplicación del Reglamento de Carrera, y atender aquellos asuntos que somete a su consideración la autoridad máxima de la Institución.

- La Presidencia de la Corte Suprema de Justicia presentó, en el año 2009, el **Proyecto de Ley 023 de 2009 que regula la Carrera Judicial** ante la Asamblea Nacional de Diputados. En esta propuesta se crea el Consejo de Administración de la Carrera Judicial que tiene entre sus funciones procurar condiciones de acceso a los aspirantes mejor calificados o interpretar y aplicar las normas de Carrera Judicial, integrado por:

- § Presidente de la CSJ

- § Dos magistrados Presidentes de las salas restantes

- § Un Magistrado coordinador (elegido por el Pleno)

- § Un Magistrado del Tribunal Superior (elegido por magistrados y jueces)

- § Un juez (elegido por los magistrados y jueces)

§ Un defensor Público (elegido por los Defensores)

§ El Secretario de Recursos Humanos

El proyecto se adecua a las disposiciones constitucionales aún vigentes por lo que funciones como nombramientos y otorgamiento de licencias y vacaciones se mantienen dentro del ámbito de competencia de las “unidades nominadoras”, es decir, de los superiores jerárquicos. Además, establece que la Corte Suprema de Justicia sustanciará, en única instancia, procesos contra jueces por perjuicios que ocasionen a las partes por dolo o culpa.

Por demás, el proyecto organiza al Consejo Judicial como un organismo consultivo encargado de establecer las políticas de Estado dirigidas a fortalecer el sistema de administración de justicia.

- El antes mencionado proyecto 023 de 2009 fue aprobado en Primer Debate por la Asamblea Nacional de Diputados, con modificaciones, lo que motivó que se levantara un Texto Único, fechado el 26 de octubre de 2009, cuyo contenido se recomendó para su aprobación en Segundo Debate.

Entre las modificaciones más relevantes se encuentra que las carreras dentro del Órgano Judicial sean administradas por Consejos según sea la Carrera Judicial, Administrativa o de Defensa Pública; se eliminó todas las funciones de la Sala Cuarta de Negocios Generales en relación a la administración de la Carrera Judicial asignando dichas funciones al Consejo de Administración de la Carrera Judicial y se modificó su conformación.

En el caso de los magistrados y jueces inferiores, estaría a cargo del Consejo de Administración de la Carrera Judicial. Aunque el nombramiento seguiría dentro de las competencias de la unidad nominadora (superior jerárquico) se consigna que en el proceso de selección interviene una Comisión de Evaluación (compuesta por dos magistrados y un juez de la especialidad, un catedrático de Derecho de la Universidad de Panamá y un representante de la entidad encargada del entrenamiento y formación judicial) que debería aplicar pruebas de oposición, mientras que las listas de elegibles que resulten de tales procesos serán utilizadas para llenar las vacantes existentes, en el mismo orden que ocupen los aspirantes.

Asimismo, se instituye la Jurisdicción Especial de Integridad y Transparencia para el conocimiento de faltas, procedimientos y sanciones.

- El Magistrado Harley James Mitchell presentó el pasado 16 de junio

de 2011 ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia varias propuestas en materia de ética judicial entre las que figura la incorporación del Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados en el presupuesto de funcionamiento del Órgano Judicial, por ser éste una entidad jurisdiccional regulada por la Ley N° 9 de 1984.

Conclusiones

La sociedad exige transformaciones profundas que emerjan con liderazgo desde el interior del propio sistema judicial y que impliquen el abordaje de temas de fondo y no de forma. La administración de justicia no ha sido ajena a la necesidad de estos cambios y pruebas fehacientes lo encontramos en los esfuerzos institucionales dirigidos a lograr la instauración del Sistema Penal Acusatorio.

No obstante, para reforzar la independencia judicial en el ámbito interno, se requieren cambios que inevitablemente involucran modificaciones a la Constitución Política, tal como se deriva del fallo de inconstitucionalidad fechado el 11 de julio de 1994. En líneas anteriores hemos hecho un repaso sobre el conjunto de diagnósticos y propuestas que se han formulado en años recientes que, inclusive, se originan desde los propios órganos del Estado y que están dirigidas a sustraer del ámbito de competencia de los magistrados y jueces las facultades de nombramiento, administración de la Carrera Judicial y ejercicio de la autoridad disciplinaria sobre otros jueces de inferior jerarquía.

En esta nueva coyuntura donde el Órgano Ejecutivo ha convocado a los representantes de los órganos del Estado, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y a la sociedad en general para formular propuestas de reformas a la Carta Magna ante el Consejo de Concertación Nacional y ante la Comisión Especial de Reformas Constitucionales, consideramos que es una oportunidad propicia para retomar esta ya repetida aspiración democrática. Más aún, para nosotros, esta proposición es el resultado de la puesta en práctica del Estatuto del Juez Iberoamericano, en cuyo artículo 38 se declara que *“El juez está obligado a mantener y defender su independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.”*

De modo tal que consideramos que en la agenda de modernización de la justicia se debe reservar un espacio privilegiado para el diseño de mecanismos que contribuyan a asegurar la independencia judicial y que ponderen por igual tanto la autonomía en el ámbito externo como en el interno, aspecto último que está condicionado a la separación de las competencias jurisdiccionales de aquellas

propias de la Carrera Judicial y que actualmente están concentradas en magistrados y jueces “superiores”.

Por todo lo anterior, estimamos que se debe modificar el actual artículo 209 de la Constitución Política para que se consagre expresamente que en lo concerniente a los nombramientos, ascensos, evaluación de desempeño y régimen disciplinario de los magistrados de tribunales superiores y jueces sean de conocimiento del Consejo de Administración de la Carrera Judicial, cuya composición, normativas y procedimientos sean establecidos por la Ley.