



Antología del  
Encuentro Internacional sobre  
**Independencia  
Judicial**  
Reflexiones desde la judicatura

Ciudad de México, 12, 13 y 14 de agosto de 2024

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Catalogación**

PO  
E670  
E528e 2024

Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial : Reflexiones desde la Judicatura (2024 agosto 12-14 : Ciudad de México)  
Antología del Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial : reflexiones desde la judicatura / esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministra Norma Lucía Piña Henández. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025.  
1 recurso en línea (vii, 174 páginas)

"Encuentro organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en colaboración con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México."--Página v

Material disponible solamente en PDF.

Contenido: Mensaje en la inauguración / Doctora Mónica González Contró, Señor Jesús Peña Palacios, Ministra Norma Lucía Piña Hernández -- Mensaje especial Señora Margaret Satterthwaite -- La Independencia Judicial y el Estado de Derecho. Independencia judicial como pilar del Estado democrático de derecho / Juez Marcelo Gallo Tagle -- La independencia judicial en el marco de los principios democráticos de la Carta de la OEA / J. Jesús Orozco Henríquez -- Pilares de la Independencia Judicial. Designación de autoridades judiciales : carrera judicial como pilar de la independencia judicial / Dr. Julio Río Figueroa -- La relevancia de los observatorios para el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de independencia judicial / Mtra. Úrsula Indacochea -- Experiencia Contemporáneas sobre Independencia Judicial. Independencia judicial y Estado de Derecho : una perspectiva comparada / Dra. Mónica Castillejos-Aragón -- Independencia judicial y Estado de Derecho : retrocesos y garantías para su defensa en la Unión Europea / Magistrado Juan Martínez Moya -- Independencia judicial en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos / Jorge H. Meza Flores -- Las tensiones sobre la independencia judicial / Ministro Ricardo Lorenzetti -- El fracaso de las elecciones judiciales por voto popular en Bolivia : del principio a la práctica / Eduardo Rodríguez Veltzé -- Independencia judicial en El Salvador : una mirada desde dentro / Magistrado Roberto Carlos Calderón Escobar -- Elección popular de jueces : ¿el fin de los pesos y contrapesos en México? / Adriana García García

ISBN 978-607-552-532-7

1. Independencia judicial – Democracia – Análisis – Ensayos 2. Función jurisdiccional – Reforma Constitucional 3. División de poderes – Estado de Derecho – Derecho comparado 4. Carta de la Organización de los Estados Americanos – Democracia representativa 5. Autoridades judiciales – Carrera judicial 6. Elección popular – Jueces – Estudios de casos 7. Poder judicial – Garantías constitucionales – Unión Europea 8. Sistema interamericano de protección de los Derechos humanos 9. Observadores extranjeros I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Relaciones Institucionales II. Piña Hernández, Norma Lucía, 1960- , escritora de presentación III. t.  
LC K3367

Primera edición: marzo de 2025

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Avenida José María Pino Suárez núm. 2  
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc  
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN



## MENSAJES EN LA INAUGURACIÓN



Doctora Mónica González Contró  
Directora del IIJ - UNAM



Señor Jesús Peña Palacios  
Representante ONU - DH



Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
Presidenta de la SCJN - CJF



## MENSAJE ESPECIAL



Señora Margaret Satterthwaite  
Relatora especial de las Naciones Unidas





## LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EL ESTADO DE DERECHO

29

Independencia judicial como pilar del Estado Democrático de Derecho  
**Juez Marcelo Gallo Tagle**

31

La independencia judicial en el marco de los principios democráticos de la Carta de la OEA  
**J. Jesús Orozco Henríquez**

43

## PILARES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

51

Designación de autoridades Judiciales. Carrera Judicial como pilar de la independencia judicial  
**Dr. Julio Ríos Figueroa**

53

La relevancia de los observatorios para el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de independencia judicial  
**Mtra. Ursula Indacochea**

59

## EXPERIENCIAS CONTEMPORÁNEAS SOBRE INDEPENDENCIA JUDICIAL

65

Independencia judicial y Estado de Derecho: Una perspectiva comparada  
**Dra. Mónica Castillejos-Aragón**

67

Independencia judicial y Estado de Derecho: Retos y garantías para su defensa en la Unión Europea  
**Magistrado Juan Martínez Moya**

73

Independencia judicial en el sistema interamericano de Derechos Humanos  
**Jorge H. Meza Flores**

99

Las tensiones sobre la independencia judicial  
**Ministro Ricardo Lorenzetti**

111

El fracaso de las elecciones judiciales por voto popular en Bolivia: Del principio a la práctica  
**Eduardo Rodríguez Veltzé**

125



Independencia judicial en El Salvador: Una mirada desde dentro

**Magistrado Roberto Carlos Calderón Escobar**

153

Elección popular de jueces: ¿El fin de los pesos y contrapesos en México?

**Adriana García García**

169



## PRESENTACIÓN

En 2024, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en colaboración con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, organizamos el *Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial. Reflexiones desde la Judicatura* con la finalidad de abrir un espacio de diálogo que nos permitiera examinar la relevancia de la independencia judicial como elemento indispensable para garantizar el sostenimiento y fortalecimiento de los estados democráticos de derecho.

Los días 12, 13 y 14 de agosto, en la Ciudad de México, nos dimos cita personas juzgadoras, además de especialistas nacionales e internacionales, estudiantes y personas funcionarias de los tres poderes tanto del ámbito federal como local, para dialogar a partir de las particularidades y experiencias de diversos sistemas de justicia del mundo, sobre el papel que tiene la independencia judicial en los estados democráticos y constitucionales de derecho, así como para la protección de los derechos humanos.

Este Encuentro se concibió no sólo a partir del contexto sociopolítico nacional, sino también de los múltiples desafíos e interrogantes a que se enfrentan de



manera cotidiana los poderes judiciales, no sólo en México, sino en todo el mundo. De esta manera, abrimos un espacio de análisis y discusión global con el único propósito de que diversos actores de la comunidad nacional e internacional dialogáramos sobre la independencia judicial.

La independencia judicial está directamente vinculada con la esencia misma del carácter constitucional de las sociedades democráticas. La independencia y la responsabilidad de las juezas y los jueces son elementos reconocidos como fundamentales para fomentar y mantener la confianza de la sociedad en sus personas juzgadoras, siendo así reconocido en numerosas ocasiones por el Sistema Universal de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como en el ámbito europeo, particularmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En esta obra se incluyen los mensajes inaugurales de las personas titulares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal; de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, se incorpora un texto basado en el mensaje que dirigió la señora Margaret Satterthwaite, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, desde la ciudad de Nueva York, a las personas asistentes a este Encuentro, así como a aquellas conectadas a las transmisiones en vivo a través de las redes sociales de este Alto Tribunal en el marco de la *Mesa de Diálogo Independencia judicial. Desafíos compartidos en la dinámica internacional contemporánea*.

Asimismo, esta antología reúne colaboraciones de las personas panelistas que participaron en las mesas y actividades del evento, las cuales de acuerdo con el programa se presentan en tres ejes principales:

- La independencia judicial y el Estado Democrático de Derecho
- Pilares de la independencia judicial
- Experiencias contemporáneas sobre independencia judicial

Cabe señalar que las grabaciones de las actividades realizadas en el marco del *Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial. Reflexiones desde la Judicatura* están disponibles en la página del evento que invitamos a visitar:



Tanto esta antología como las grabaciones de las actividades del “Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial” buscan convertirse en testigos perennes que permitan dimensionar la importancia de mantener y proteger la independencia judicial como un pilar necesario para conservar nuestras democracias y nuestras libertades.

Finalmente, es necesario insistir sobre la importancia de contar con un Poder Judicial independiente, integrado por personas juzgadoras con una sólida preparación y en constante formación, capaces de interpretar las normas con perspectiva de derechos y de ejercer de forma autónoma su función judicial; y que en todo momento, tengan la garantía de que proteger derechos fundamentales no representa un costo para su carrera, su libertad e incluso, su vida.

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*





# **MENSAJES EN LA INAUGURACIÓN**



## **PALABRAS DE LA DOCTORA MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ, DIRECTORA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Norma Lucía Piña Hernández

Sr. Jesús Peña Palacios, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Jueces, juezas y público que nos acompaña en esta área de murales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Muy buenos días a todas y todos,

Es para mí un honor estar el día de hoy en este importante encuentro sobre un tema de gran trascendencia como es el de la independencia judicial. Nos encontramos hoy en un importante momento histórico en el cual tenemos la gran oportunidad de reflexionar y proponer sobre el modelo de Estado que requiere la adecuada garantía de los derechos humanos.

El artículo 40 de la Constitución Federal establece que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” y prohíbe la concentración del poder en una sola persona o corporación. Esta disposición constitucional tiene como clara intención el establecer un sistema de pesos y contrapesos en el que las decisiones puedan ser revisadas y sopesadas.

Son muchas las razones que hacen de la independencia judicial un elemento indispensable del Estado constitucional y democrático de Derecho. Este tipo de organización política se caracteriza, además de la división de poderes, por la supremacía constitucional, el reconocimiento de los derechos humanos y la existencia de mecanismos para el control de constitucionalidad. En lo que respecta a la democracia, debe considerarse más allá del derecho al sufragio periódico, aunque éste constituye, desde luego, un factor esencial.

La Carta Democrática Interamericana, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en 2001, reconoce el derecho a la democracia de los pueblos de las Américas, así como la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla, por ser indispensable para el desarrollo. La separación e independencia de los poderes constituye, según el artículo 4, un elemento esencial de la democracia representativa.

Por su parte, el artículo 26 considera que, cito, “la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos”. La misma fórmula está contenida en nuestra Carta Magna, pues el emblemático artículo 3 considera a la democracia, cito, “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Como podemos advertir, ambas fórmulas son prácticamente iguales, por lo que, tanto las fuentes nacionales como internacionales obligan a considerar a la democracia más allá de los procesos partidistas.

¿Por qué resulta relevante profundizar en el concepto de democracia al abordar el tema de la independencia judicial? Porque precisamente constituye ésta una garantía para la vigencia de los derechos humanos que entraña un concepto robusto. Y es especialmente valiosa e importante al tratarse de personas o grupos que no tienen los derechos de participación política, que se encuentran reservados a las personas ciudadanas o a quienes constituyen una minoría numérica que no ven representados sus intereses por las mayorías que eligen a quienes crearán y aplicarán las leyes.

Quizá lo anterior se comprenda mejor con ejemplos concretos. Uno referente a minorías excluidas de la ciudadanía y la otra con minorías numéricas. Como sabemos las personas menores de edad no son ciudadanas legalmente. En México, hasta hace muy poco tiempo los derechos de niñas y niños fueron reconocidos en la Constitución y, sobre todo, en leyes que tuvieran mecanismos de cumplimiento efectivo. Fue a través de decisiones judiciales que se comenzó a aplicar el interés superior de la niñez consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño. Los efectos de esta interpretación cambiaron vidas al permitir, por ejemplo, que una niña víctima de abuso sexual por parte de su padre pudiera eliminar de su nombre el apellido paterno, que se obligara a los padres a acudir a terapia cuando sus actitudes fueran contrarias a la integridad física, psíquica o sexual de sus hijas e hijos, incluso permitir régimen de convivencia aun cuando se hubiera perdido la patria potestad por incumplimiento de alimentos, cuando esto fuera en beneficio de la niña, el niño o adolescente.

Sigo con más casos concretos, fue a través de las sentencias relativas al interés superior de la niñez (ISN) que se determinó la presunción de la filiación ante la negativa del padre de someterse a una prueba de ADN, o que se ordenara la reparación del daño a una niña víctima de *bullying* en una escuela privada. También hubo, a través de la interpretación del ISN importantes consideraciones procesales con el fin de preservar los derechos de niñas, niños o adolescentes. Todo ello permeó al sistema jurídico y motivó cambios legales, pero fue posible gracias a un ejercicio de integración que realizó una persona juzgadora. Como no recordar que el sistema de justicia para adolescentes en el ámbito federal se sostuvo a partir de una sentencia debido a que la ley reglamentaria tardó más de 10 años en ser aprobada.

Hay que decir que en México tanto el Constituyente permanente como el legislativo ordinario fueron poco sensibles a reconocer y garantizar los derechos de niñas, niños o adolescentes y que ha sido el ejercicio judicial el que ha preservado sus derechos a través de sus sentencias. Un caso interseccional más reciente se dio en el amparo que garantiza el derecho a la identidad ante la prolongada omisión legislativa –e incumplimiento de una obligación constitucional– del Congreso de la Unión de expedir la ley nacional del registro civil, que garantiza el derecho más básico, el derecho a la identidad jurídica a través del acta de nacimiento que todavía ven vulnerado niñas y niños mexicanos ante esta grave omisión que vulnera derechos.

Los ejemplos de las otras minorías son quizás un poco más conocidos. Uno, ya muy reiterado, es el derecho de la mujer que realizó labores de cuidado en el

hogar a una parte de los bienes habidos durante el matrimonio, aun estado casada bajo el régimen de separación de bienes.

Otros son el reconocimiento de la obligación de construir una clínica como garantía del derecho a la salud, los derechos laborales, en concreto el derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar, el matrimonio igualitario en los estados cuyos códigos reconocían el matrimonio como la unión entre hombre y mujer, o los derechos al patrimonio cultural por sobre la licencia de construcción de una empresa desarrolladora.

Así, la independencia judicial es también un concepto mucho más complejo que el simple hecho de que los poderes estén depositados en órganos distintos. Supone una garantía para los justiciables, sobre todo para aquellos en condición de mayor vulnerabilidad. Un juez es independiente, de acuerdo con Eduardo Ferrer Mac-Gregor, cito, “si toma sus decisiones basado solamente en el caso, sin estar influido por consideraciones particulares relativas a las partes que no resulten relevantes para el asunto concreto, y si decide libre de consideraciones relacionadas con su propio interés o con intereses de la persona o cuerpo que lo nombró”. Según los principios de Bangalore sobre la conducta judicial “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”.

Recientemente, Margaret Satterthwaite, Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de Naciones Unidas señaló que “uno de los propósitos de un poder judicial independiente es proteger los derechos humanos y ser un contrapeso al poder que podría amenazar tales derechos”.

La democracia no puede ser entendida como la imposición de las mayorías que tienen derecho y deciden ejercer su derecho al sufragio. La democracia debe sustentarse en el respeto a los derechos de todas y todos con especial atención en las personas más débiles. Para ello, es necesario un Poder Judicial independiente, de personas juzgadoras con una sólida preparación, en constante formación, que sea capaz de interpretar las normas con perspectiva de derechos y que tenga la garantía de que proteger derechos no le costará su carrera, su libertad e, incluso, su vida como desafortunadamente ocurre hoy en nuestro país.

Democracia e independencia judicial son elementos simbióticos. Es necesario por ello arrojar luz sobre lo que implica cada uno de estos elementos desde la perspectiva de los derechos humanos.

La justicia hoy requiere de personas juzgadoras íntegras, que puedan verse libres de cualquier presión o interés, incluidos los de las mayorías y los partidos políticos. Desde luego que nuestro Poder Judicial –así como el Ejecutivo y Legislativo– requieren de una reforma para responder mejor a los desafíos que presenta hoy la realidad de México, especialmente en el clima de impunidad, inseguridad y falta de Estado de Derecho que vivimos. Nuestro México reclama justicia, especialmente aquella inmensa minoría que vive en condición de pobreza y aquellas personas que ni siquiera piensan en acceder a un juicio pese a que viven en condiciones de injusticia cotidiana.



**PALABRAS DEL SEÑOR JESÚS PEÑA PALACIOS,  
REPRESENTANTE ADJUNTO Y OFICIAL A CARGO  
DE LA OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO  
COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS**

Muy buenos días

Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

Doctora Mónica González Contró, Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Ministros, Consejera, Consejero, Autoridades, muy buenos días para todas y todos.

Para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es un honor darles la bienvenida al Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial, convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal en colaboración con el Instituto

de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y nuestra oficina. Sean todos, todas, todes bienvenidos.

Desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados se comprometieron a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional. Hace poco más de 75 años, la Declaración Universal de los Derechos Humanos inauguró una nueva época. En ella, se reconoció el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia, por un tribunal independiente e imparcial.

Desde entonces, este objetivo básico se ha desarrollado a través de una serie de obligaciones y estándares que es preciso promover, respetar, honrar y hacer valer hoy más que nunca. En efecto, en la *Nueva visión del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho*, Antonio Guterrez, afirma: “estamos experimentando un declive mundial del respeto por el Estado de Derecho, exacerbado por la escalada de los conflictos y el debilitamiento de las instituciones nacionales. Esto se manifiesta en el aumento de la represión, la polarización política, la corrupción, el desprecio por el derecho internacional, la creciente desigualdad, la instrumentalización de las instituciones de justicia, el incremento de la delincuencia, el terrorismo, los ataques a los derechos humanos y la reducción del espacio cívico”.

Para el Secretario General de las Naciones Unidas, resulta imperioso afrontar estos retos y no tengo duda que la independencia judicial contribuye a hacerlo, pues se trata de una condición mínima y necesaria en todo Estado de Derecho. Sin ella se carece de un dispositivo indispensable para asegurar que todas las personas (con independencia de su condición), e instituciones públicas y privadas estén sometidas a las leyes, que las mismas se hagan cumplir por igual y que se apliquen con imparcialidad.

La independencia judicial persigue como uno de sus objetivos centrales la protección de los derechos humanos. No se trata, por tanto, de un privilegio de quienes ejercen la función judicial, sino de una prerrogativa en favor de las personas que interactúan con una instancia judicial. Bien entendido, el objetivo primario de la independencia judicial es proteger y servir a las personas: a las personas usuarias del sistema de justicia, a las personas justiciables, a quienes tocan las puertas o son llevadas ante una instancia judicial con el objetivo de que se determinen, hagan valer o respeten sus derechos. Es un derecho al servicio de las

personas. De todas las personas. No una franquicia o una patente al servicio de quienes desempeñan la función judicial.

En palabras de la Relatora Especial sobre independencia de magistrados y abogados: “el requisito de la independencia e imparcialidad de los jueces no es una prerrogativa, ni un privilegio que se les reconozca en su propio beneficio; sino que se justifica por la necesidad de que puedan ejercer su función de guardianes del Estado de Derecho y de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas”.

La independencia judicial debe centrarse en las personas e inspirar políticas, normas, instituciones y prácticas dotadas de las capacidades necesarias para proteger y defender los derechos; incluidos los derechos a la igualdad y la no discriminación, con el objetivo de que nadie quede atrás, nadie esté por encima y nadie sea sometido. Sin la independencia judicial el derecho se distorsiona y se desfigura; una decisión, para ser justa, debe basarse en los hechos y ser consonante con el derecho; estar exenta de cualquier influencia, presión, amenaza o intromisión indebida, de cualquier actor o por cualquier motivo; brindar soluciones que respondan a las necesidades de las personas; y, ser receptiva, responsable, transparente y verificable.

No exagero si afirmo que la independencia judicial es un elemento pacificador, que abona a prevenir los conflictos, a canalizar las diferencias y las disputas (naturales en toda sociedad), por la vía institucional y establecer parámetros de predictibilidad y certidumbre que abonan a la convivencia armónica y al entendimiento entre las personas. Más aún, la independencia judicial favorece el combate a la discriminación, la injusticia y la inclusión; contribuye a la construcción de sociedades prósperas y promueve la igualdad de género y la adopción de un enfoque interseccional.

Amigas y amigos, el presente Encuentro se realiza en el marco de un proceso de reforma al Poder Judicial en México. En mayo del año pasado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, hacía referencia al debate instalado desde entonces sobre el funcionamiento y nombramiento de los jueces en México. Recordemos lo dicho por el señor Türk: “un Poder Judicial independiente, es clave para defender la Constitución, garantizar los derechos humanos, proteger a las minorías y salvaguardar la separación y el equilibrio entre los Poderes”. Esto no puede comprometerse. Nuestra tarea es ayudar a garantizar que todas las iniciativas y propuestas sean deliberadas en un clima de tolerancia, bajo un proceso amplio, abierto, plural y transparente. Es

crucial que las propuestas adoptadas se adhieran a las normas y estándares internacionales de derechos humanos.

El 29 de julio, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, remitió una comunicación al Estado mexicano, en la que expresa varios comentarios acerca de la compatibilidad de la propuesta de reforma con las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos que vinculan a México y alude al posible impacto que tendrían las propuestas en la independencia judicial. Entre otros temas, la Relatora menciona la propuesta de reforma para la elección de ministros, magistrados y jueces; la duración de sus funciones; la remoción anticipada; el reemplazo del Consejo de la Judicatura Federal por un órgano de administración judicial y un Tribunal de Disciplina Judicial; y, el tema de la remuneración judicial y el presupuesto. Esperamos que dichos comentarios sean tomados en consideración.

En México, existe un consenso en torno a la necesidad de reformar la justicia. El sistema de justicia en su conjunto. Desde esta perspectiva, sin desconocer la necesidad de reformar el Poder Judicial Federal y Estatal, una reforma debería partir de un diagnóstico objetivo, basado en evidencia y abarcar todas las instituciones que conforman el sistema de justicia: los órganos jurisdiccionales, las fiscalías, las instituciones periciales forenses y de identificación humana, las comisiones de víctimas, las defensorías públicas, las policías y otras corporaciones investidas de funciones de seguridad pública, el sistema penitenciario, la profesión jurídica y el sistema de formación y enseñanza del Derecho y otras disciplinas relevantes.

La reforma debe hacerse sin precipitaciones, con inclusión, apertura y tolerancia; y, con un sentido realista de lo que implicaría la operatividad de cualquier cambio. Debe, además, garantizar el principio de progresividad; consolidar y expandir avances de las últimas décadas; erradicar los desafíos existentes y visualizar y anticiparse a los nuevos retos.

La apertura del Estado mexicano a la cooperación y el escrutinio internacional ha sido ampliamente reconocida y saludada. Dicha función se realiza de buena fe, sin lesionar la soberanía nacional o pretender invadir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna del Estado. Por el contrario, se basa en las obligaciones que libremente el Estado mexicano ha adoptado en la esfera internacional, con el fin de promover que los derechos y libertades reconocidos

sean respetados y las disposiciones del derecho interno sean compatibles con los compromisos internacionales.

Estoy convencido que las voces que se escucharán en el presente Encuentro abonarán a este objetivo. Son voces amigas de especialistas nacionales e internacionales, que traen las experiencias de otras latitudes para nutrir el debate en curso (en México y en la región), desde un ámbito de pluralidad y respeto, conscientes de que cada realidad es distinta y no cabe la traslación simplista o mecánica.

Invito a que el Encuentro se interprete como una acción genuina que aspira a generar una reflexión amplia y especializada, que permita hacer frente a los obstáculos sistémicos y persistentes desde un enfoque de derechos humanos y coloque a las instituciones al servicio de las personas, especialmente de aquellas que enfrentan circunstancias de mayor desventaja como las mujeres, las personas en movilidad, los pueblos indígenas, las víctimas de violaciones a los derechos humanos y demás personas con necesidades específicas.

Termino mi intervención afirmando que la independencia judicial es una pieza vital para el goce y disfrute de los derechos humanos. Bien entendida, la independencia judicial es una salvaguarda para la vigencia de un régimen de separación y equilibrio entre los poderes de la democracia, de la diversidad y del pluralismo. Su existencia inhibe la concentración del poder y el abuso del poder; permite la profesionalización y especialización de la función pública y brinda una garantía para sanar las heridas que genera el quebranto de la ley.

De ese tamaño es su importancia. De ese tamaño debe ser también su defensa.

Muchas gracias.



## **PALABRAS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, PRESIDENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

Muy buen día tengan todas y todos, le doy la más cordial bienvenida a las representaciones de las instituciones convocantes de este *Encuentro Internacional*, Doctora Mónica González Contró, Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Doctor Jesús Peña Palacios, representante adjunto y oficial a cargo de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Desde hace más de dos décadas ambas instituciones han sido aliadas de este Poder Judicial de la Federación, y hemos compartido no sólo proyectos y esfuerzos, sino también, y de manera sustancial, ideales en la protección y garantía de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional. Gracias a ambos por honrarnos con su presencia en el presídium.

Saludo a mis compañeros Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la y el integrante del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,

agradezco su presencia. También doy la más cordial bienvenida al Diputado Marco Antonio Mendoza Bustamante en representación de la Diputada Marcela Guerra Castillo, Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; a las y los coordinadores parlamentarios; a las y los legisladores entrantes y salientes de los grupos parlamentarios de Morena, PRI, PAN, PRD, Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Verde Ecologista; a los integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia de ambas Cámaras; sean todas y todos ustedes bienvenidos.

Agradezco también la presencia de las y los representantes del cuerpo diplomático acreditado en México de las 30 naciones que nos acompañan el día de hoy; también doy la bienvenida a los representantes de organizaciones y organismos internacionales, a la presidenta y presidente de barras y colegios de abogados; así como a los representantes del Consejo Coordinador Empresarial, de la Coparmex y de la Concamin; a las presidentas y presidentes de las asociaciones de jueces y magistrados tanto nacionales como internacionales; a las organizaciones de la sociedad civil e integrantes de la academia; y a las y los representantes de los medios de comunicación que hoy nos acompañan.

Finalmente, y de manera muy especial, agradezco a las y los panelistas nacionales e internacionales que a lo largo de estos tres días nos enriquecerán con sus conocimientos y reflexiones en este *Encuentro*.

Señoras y señores, doy a ustedes la más cordial bienvenida a la ceremonia inaugural del *Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial: Reflexiones desde la Judicatura* que entre hoy y el miércoles 14 llevaremos a cabo en este edificio Sede, así como en las instalaciones del Consejo de la Judicatura Federal y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al que agradecemos por su apoyo y generosidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos prevé y reconoce la protección por igual de los derechos de todas las personas, en su artículo 10 establece, cito: “toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y de sus obligaciones.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza que todas las personas son iguales ante los tribunales y que toda persona tendrá derecho a ser oída con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial.

Conscientes del contexto actual y, sobre todo, de las múltiples interrogantes a que se enfrentan los Poderes Judiciales, no sólo en México, sino en todo el mundo, abrimos este espacio de análisis y discusión global con el único propósito de que diversos actores de la comunidad nacional e internacional dialoguemos sobre la independencia judicial.

En este *Encuentro Internacional* examinaremos desde muy diversas perspectivas, desde la academia, desde la experiencia comparada, desde las judicaturas, la relevancia de la independencia judicial como elemento indispensable para garantizar el sostenimiento y fortalecimiento de los estados democráticos de derecho y, por ende, y fundamentalmente, de la debida garantía y protección de los derechos humanos de todas las personas.

En esta ocasión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en colaboración con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a través de este *Encuentro internacional*, alzamos la voz, una vez más, sobre las implicaciones que tendría vulnerar o perder un baluarte como es nuestra independencia judicial.

Así, en los siguientes días dialogaremos con especialistas de varias partes del mundo que nos compartirán sus experiencias y sus aprendizajes, nadie tiene la bola de cristal de lo que ocurrirá en el porvenir, y, menos aún, si no se cuenta con un diagnóstico serio y pormenorizado sobre el significado y la enorme trascendencia de la independencia judicial que, insisto, y como lo señalaron tanto la Directora de Investigaciones Jurídicas como el Alto Comisionado, no es un privilegio de quienes impartimos o de quienes lleguen a impartir justicia, sino que es un derecho humano de todas las personas y con mayor relevancia de las personas y grupos más vulnerables.

Señoras y señores, todas las autoridades tenemos la responsabilidad compartida de salvaguardar este valor de nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho, quiero expresar mi mayor reconocimiento a las señoras y señores legisladores aquí presentes de todos los partidos políticos por participar y dialogar con nosotros.

Recientemente la Relatora especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, que también nos distingue con su participación en este *Encuentro*, reafirmó que uno de los propósitos de un Poder

Judicial independiente es proteger los derechos humanos y ser un contrapeso al poder que podría amenazar tales derechos.

Al respecto, permítanme recordar ante ustedes que, durante la sexta edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana en el año 2001, y tomando en consideración que a la par de los esfuerzos que se realizan en lo que se ha denominado reforma judicial en el ámbito iberoamericano se observó que, cito “es indispensable dar respuesta a la exigencia de nuestros pueblos de poner la justicia en manos de jueces de clara idoneidad técnica, profesional y ética, de quienes depende en último término la calidad de la justicia”.

De esa forma fue aprobado y promulgado el estatuto del juez iberoamericano que dispuso, como garantía para los justiciables, que los jueces sean independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y se encuentren tan sólo sometidos a la Constitución y a la ley con estricto respeto al principio de jerarquía normativa y se enfatizó que los otros poderes del Estado y, en general todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales o internacionales, así como los diferentes grupos de organizaciones sociales, económicos y políticos, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura.

La independencia judicial está directamente vinculada con la esencia misma del carácter constitucional de las sociedades democráticas, la independencia y la responsabilidad de los jueces son elementos reconocidos como fundamentales para fomentar y mantener la confianza de la sociedad en sus juezas y en sus jueces, así ha sido reconocido en numerosas ocasiones por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por ejemplo, en el caso del Tribunal Constitucional contra Perú, cuando la Corte Interamericana consideró que 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 temas políticos han ideado procedimientos estrictos tanto para su nombramiento como para su destitución.

Recordemos también el caso Villaseñor Velarde y otros contra Guatemala, en donde se sostuvo que la independencia judicial es, en efecto, un principio ampliamente reconocido, un objetivo principal de la separación de los poderes públicos resultando indispensable para la protección de los derechos fundamentales y, específicamente, en el caso Ríos Avalos y otros contra Paraguay se señaló que se trata de uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, por lo que cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de juezas y

jueces en sus cargos se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo octavo, punto uno, de la Convención.

Por supuesto, en una democracia constitucional son atendibles las opiniones que sostienen que los derechos son precisamente un producto de la democracia y que como tales están sujetos a la regulación de la ley, a los resultados de procesos políticos y de reflexión colectiva, desde esta postura, los derechos pueden y merecen ser entendidos como el resultado de la conversación democrática extendida en el tiempo.

Pero también es preciso comprender, como lo hizo también la Corte Interamericana en el caso Yatama contra Nicaragua, que en una sociedad democrática los derechos y las libertades inherentes a las personas, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tirada en la que cada componente se define completamente y adquiere sentido en función de los otros.

La democracia implica, entonces, gobernar una comunidad de ciudadanos en libertad, es todo mayorías y minorías, en este marco ningún estado de cosas puede suponer un dominio para derrotar o sepultar los derechos fundamentales, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos de todo ser humano.

Una democracia, tal como lo dispone nuestra ley suprema, nuestra Constitución, es un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de nuestro pueblo, en esas búsquedas del mejoramiento constante, la independencia judicial ocupa un lugar de la mayor relevancia, preservemos la independencia judicial, es nuestro patrimonio, es un patrimonio de la humanidad. La independencia judicial es un derecho de todas las personas, es un derecho del pueblo.

Este *Encuentro Internacional* tiene precisamente el objetivo de continuar construyendo un México que garantice de mejor manera los derechos de todas las personas.

Muchas gracias.





# **MENSAJE ESPECIAL**



## **PALABRAS DE LA SEÑORA MARGARET SATTERTHWAITE, RELATORA ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LOS MAGISTRADOS Y ABOGADOS<sup>1</sup>**

Es un honor dirigirme a ustedes en mi función de Relatora Especial de las Naciones Unidas. Las discusiones que han tenido en este Encuentro han abordado muchos de los temas cruciales que trataré hoy; lamento no estar presente físicamente para participar en este intercambio tan valioso. Sin embargo, es un privilegio poder compartir mis reflexiones con ustedes desde aquí.

Se me ha solicitado que exprese mis consejos y preocupaciones respecto a las reformas judiciales propuestas en México. A este respecto, debo informarles que ya presenté una carta al Gobierno mexicano en la que expreso mis reservas sobre dichas reformas que, de implementarse, implicarían un cambio significativo en la independencia del Poder Judicial. Hoy hablaré de algunos de los puntos

---

<sup>1</sup> Basado en la participación en vivo de la ponente transmitida con traducción simultánea.

más importantes que abordé en esa carta, la cual está disponible en línea para su consulta.<sup>2</sup>

Las propuestas de reforma constitucional en México incluyen, entre otros puntos, la eliminación del Consejo de la Judicatura Federal y la introducción de un proceso de elección popular para quienes ejercen la función judicial. Estas reformas buscan modificar las funciones disciplinarias y organizativas de los tribunales, permitiendo la elección de jueces mediante el voto popular. Además, se contempla reducir el número de ministros de once a nueve, acortando también su tiempo en el cargo. Se ha propuesto, también que la Suprema Corte opere de manera más plenaria, asignándole a la presidencia un papel preeminente en disputas electorales y dotándola de mayores competencias en ciertas áreas.

Desde una revisión preliminar, estas propuestas despiertan una profunda preocupación, ya que, de ser aprobadas, podrían debilitar seriamente la independencia judicial en México. La protección de los derechos humanos es uno de los objetivos fundamentales del sistema de justicia, y toda reforma debe garantizar que estos derechos no sean vulnerados. Mi mayor inquietud en este contexto es la presión que enfrentan los jueces debido a la intimidación y las agresiones verbales provenientes de otros poderes, como el Ejecutivo y el Legislativo. En la carta que envié al gobierno en julio, subrayé mi preocupación por estos ataques, que atentan contra la imparcialidad y la independencia del Poder Judicial.

Un aspecto clave de esta reforma es el cambio en el método de selección de jueces, que sustituiría el proceso actual por una elección popular. Esta elección se llevaría a cabo en conjunto con otros comicios y se integraría al ciclo electoral nacional. Este mecanismo establece que los mandatos de los jueces concluyan al término de una elección extraordinaria, sin especificar procedimientos que garanticen la independencia e imparcialidad, tanto en el plano institucional como individual. La selección de jueces mediante un sistema electoral no sólo introduce riesgos de politización, sino que también puede comprometer la objetividad y la integridad que debe caracterizar a quienes ocupan estos cargos.

Para preservar la independencia judicial, es fundamental que los Estados tomen medidas que protejan a los jueces de cualquier influencia política indebida. Los procesos de selección deben contar con criterios y procedimientos claros que

---

<sup>2</sup> Carta de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados al gobierno mexicano. Referencia: OL MEX 11/2024, 29 de julio de 2024. Disponible en: <https://sp-commreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29251>

aseguren que los jueces son elegidos por su cualificación, formación, integridad y capacidades, protegiendo a su vez el sistema judicial de posibles influencias inapropiadas. Este mandato de la Relatoría enfatiza la importancia de contar con un proceso de selección transparente y meritocrático, que garantice la participación efectiva de la sociedad civil y esté bajo la supervisión de una autoridad independiente.

En este sentido, es importante señalar que la selección de jueces mediante voto popular podría dar una apariencia de mayor legitimidad democrática; sin embargo, en la práctica, puede derivar en una politización del proceso. Las consideraciones políticas podrían anteponerse a la evaluación objetiva de las cualidades de los candidatos, afectando así la percepción pública sobre el sistema de justicia. Un sistema de selección politizado mina la confianza en los jueces y en el proceso de administración de justicia, ya que abre la puerta a la corrupción y a una falta de participación ciudadana efectiva.

Además, las propuestas de reforma actuales carecen de criterios sólidos para la selección de candidatos, y no establecen umbrales de votación que refuercen la legitimidad del proceso. Tampoco existen mecanismos claros de transparencia, ni medios accesibles para verificar si los candidatos cumplen con los requisitos mínimos de integridad, formación y competencia, los cuales deberían ser revisados por una entidad independiente. Esto coloca la responsabilidad de verificación en el Consejo y el Senado, ambos cuerpos de naturaleza política, sin garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso.

En mi reporte más reciente, he resaltado los riesgos de asignar al Legislativo un papel preponderante en la verificación de los candidatos, ya que aumenta la influencia del Poder Ejecutivo y Legislativo en la selección de jueces. La elección popular de jueces podría también incentivar que los candidatos busquen satisfacer las expectativas de los votantes y asegurar su reelección, en lugar de tomar decisiones basadas en principios legales y en el Estado de Derecho.

Este escenario plantea un riesgo considerable para la imparcialidad en la toma de decisiones judiciales y podría debilitar aún más la confianza pública en el sistema de justicia. Las percepciones negativas que ya enfrenta el sistema judicial mexicano podrían agravarse, pues la reforma no contempla medidas para proteger la independencia de los jueces frente a estos retos.

Si bien estas reformas promueven una mayor democratización del sistema judicial, el mandato que represento ha expresado inquietudes sobre la aplicación de modelos similares en otros países. Mi predecesor, Diego García Sayán, ya había advertido sobre el peligro de la politización en la elección de jueces en contextos similares, señalando que se requiere un enfoque basado en criterios objetivos y no en afiliaciones políticas.

Otro aspecto preocupante es la temporalidad de los cargos judiciales. El artículo 6o. Transitorio de esta propuesta establece que los jueces en funciones deberán concluir su mandato el mismo día en que se realice la votación extraordinaria. Los estándares internacionales prohíben la remoción de jueces sin causas justificadas, pues esta estabilidad es esencial para que los jueces puedan ejercer sus funciones sin la amenaza de perder sus puestos debido a decisiones impopulares o contrarias a los intereses de otros poderes.

El Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación en repetidas ocasiones sobre los efectos negativos de acortar los mandatos judiciales y permitir la remoción de jueces bajo condiciones que pueden prestarse a manipulaciones. La reducción de mandatos debilita el desarrollo profesional de los jueces y afecta la continuidad del sistema judicial.

Además, en mi informe más reciente, abordé el riesgo de imponer edades de retiro anticipado para jueces, lo cual puede obligar a muchos a dejar sus cargos antes de tiempo, vulnerando su estabilidad laboral y sus derechos a la pensión. Se estima que alrededor de 1,800 jueces y funcionarios serían removidos si estas reformas entraran en vigor, lo cual afectaría la administración de justicia y los derechos de los ciudadanos a recibir un juicio justo, en violación del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Alinear el mandato de los jueces con el ciclo electoral presenta también riesgos, ya que los votantes pueden estar influenciados por campañas políticas que, en última instancia, desvíen la atención de la competencia y la integridad de los candidatos hacia preferencias partidistas.

Para finalizar, hago un llamado a todos aquellos involucrados en la consideración de estas reformas: el rol de un juez en una democracia no es representar a la ciudadanía directamente, sino actuar en lealtad a la Constitución y al Estado de Derecho. Los jueces están llamados a defender los derechos humanos de

los sectores más vulnerables, a proteger contra abusos de poder y a garantizar que nadie esté por encima de la ley. Por ello, el proceso de selección de jueces debe enfocarse en su mérito, honorabilidad y competencia, asegurando así un sistema judicial verdaderamente independiente y confiable.

Muchas gracias por su atención.





# **LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y EL ESTADO DE DERECHO**



# INDEPENDENCIA JUDICIAL COMO PILAR DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO<sup>1</sup>

Juez Marcelo Gallo Tagle<sup>2</sup>

- I. El título de este panel brinda la posibilidad de extendernos –y mucho– acerca de los fundamentos que respaldan esa afirmación. Habilita también la posibilidad de enumerar distintos ejemplos de violación de ese principio constitucional que han llevado a la degradación de las instituciones.

En una nación democrática, el respeto a las instituciones es fundamental. Sin él, el camino al fracaso es inevitable. Por ello, cabe preguntarse: ¿por qué nos reunimos hoy en la Ciudad de México, en este “Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial – Reflexiones desde la Judicatura”?

La respuesta, lamentablemente, es simple: la iniciativa de ley promovida por el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, que propone una reforma

---

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la Mesa 3. Independencia judicial como presupuesto para la protección de los DDHH, el día 13 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Presidente de la Federación Latinoamericana de Magistrados (FLAM), periodo 2024-2026.

constitucional para que todos los jueces, en todas las instancias, sean elegidos mediante voto popular.<sup>3</sup> Este proyecto equipara el método de elección de los jueces al de los cargos políticos que integran los otros poderes del Estado. Tal modificación afectaría de manera directa e innegable la independencia judicial.

Y en este supuesto, lo que agrava aún más esta situación es que la reforma plantea la remoción de todos los magistrados actualmente en funciones, para que dichos cargos también sean cubiertos a través del voto ciudadano.

Entonces las críticas a esta reforma a la Constitución, deben abordarse desde dos perspectivas:

**La primera, porque se dispone la destitución de los magistrados en actividad, sin que existan motivos que lo justifique.** Todos ellos han sido designados de conformidad con la legislación vigente al momento de su nombramiento. Esa misma legislación prescribe la forma de destituir a los jueces y magistrados que incurran en causales de remoción.

Con esta reforma constitucional, no se respeta el procedimiento para separarlos del cargo, sin embargo, se los apartará sin causa. En consecuencia, esta reforma aplicada en forma retroactiva es claramente inconstitucional, afectando derechos legítimamente adquiridos.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>4</sup> en su artículo 8 protege el derecho a un juicio justo y en el artículo 8.1 establece que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley [...]”.

Esa modificación claramente aspira a generar un sometimiento de los jueces vulnerando la independencia del Poder Judicial, y con ello el principio de la división de poderes.

<sup>3</sup> Con posterioridad al Encuentro, el 15 de septiembre de 2024 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, a través del cual se modificó la forma en la cual se designan a las personas juzgadoras para pasar a la elección popular, mediante voto, de éstos. La reforma aludida se encuentra consultable en el enlace: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5738985&-fecha=15/09/2024#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&-fecha=15/09/2024#gsc.tab=0)

<sup>4</sup> Los Estados Unidos Mexicanos se adhirieron el 24 de marzo de 1981.

**La segunda, porque se propone implementar un sistema de designación de los integrantes del Poder Judicial a través de voto popular.**

Aun cuando se propusiera su implementación desde la probable aprobación de la reforma constitucional para el futuro, se postula un mecanismo que no ha tenido recepción exitosa en el derecho comparado. Sólo tres países en el mundo lo tienen previsto en su legislación. Y la forma en que se desarrolla el proceso electoral pone en clara evidencia como se afecta la “independencia judicial” y debilita esa percepción de la “independencia del juez” en la población.

Estos aspectos habrán de ser el eje de esta exposición.

- II. No está en discusión que el Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado, por lo que, para poder empezar a hablar de independencia del Poder Judicial, debemos respetar la Constitución y la *división de poderes*. Esa división, reconocida constitucionalmente, cumple una función sustancial: actuar como un sistema de frenos y contrapesos, de manera que los tres poderes (respetando su independencia) puedan controlar eventuales desbordes de alguno de los otros.

El juez sólo debe ser obediente y respetuoso de la Constitución y de las leyes. Ello sería difícil de imaginar si se encuentra supeditado a las ideologías marcadas por el poder político. La adopción de reformas como las que aquí nos convoca, a través de las cuales se postula que se desea modificar el Poder Judicial, en realidad no son medidas que aspiren a mejorarlo, sino a debilitarlo.

Ahora bien ¿cuál es el rol del juez? Su principal tarea es resolver conflictos. A lo largo de la historia, esta función fue evolucionando en la sociedad. El juez interviene cuando las partes en conflicto no logran llegar a un acuerdo por sí mismas. En la antigüedad, los conflictos podrían resolverse de forma violenta, donde una parte sometía a la otra por la fuerza. Sin embargo, en un Estado de Derecho, ésta no es una solución viable.

Ahí aparece la figura del juez, un tercero imparcial que, habiendo escuchado los argumentos y las pruebas aportadas por las partes, decide y pone fin al litigio. Adviértase que hasta las condenas dispuestas por la justicia también han evolucionado con el tiempo, desde penas severas de muerte como la guillotina, hasta la búsqueda de penas restaurativas y métodos alternativos de resolución de conflictos.

Nuestra sociedad vive en un estado de evolución permanente y nuestra legislación debe acompañar esos cambios, sin vulnerar los derechos. Es necesario acercar a los jueces a la sociedad y lograr una justicia más empática, que utilice un “lenguaje más claro”. A pesar de que la función del juez se despliega de manera individual y en soledad, la evolución social requiere de un mayor protagonismo del juez, lo cual exige que el Poder Judicial responda a la demanda de apertura y sensibilidad ante las necesidades expresadas por diversos sectores sociales y adapte sus tradicionales métodos de trabajo y actitudes a esas nuevas realidades.

El Poder Judicial debe evolucionar hacia la consolidación de su independencia, no como privilegio de los jueces, sino como derecho de los ciudadanos y como una garantía del correcto funcionamiento del Estado constitucional y democrático de Derecho que asegure una justicia accesible, eficiente y previsible.

Paralelamente a los esfuerzos realizados en lo que se ha denominado “Reforma Judicial” –con toda la diversidad observada en el ámbito iberoamericano–, resulta indispensable atender la exigencia social de nuestros pueblos para contar con jueces que demuestren una clara idoneidad técnica, profesional y ética. De ellos depende, en último término, la calidad de la justicia.

Una de las formas más efectivas de defender esta independencia es a través del asociacionismo. La unidad de sus miembros da fortaleza al conjunto. Por esta razón, en algunos países prohíben el asociacionismo judicial. ¿Para qué sirve el asociacionismo? No se asocia quien no necesita medios para alcanzar un objetivo. Si bien los jueces tienen prohibido ejercer acciones políticas, el asociacionismo persigue fines que respaldan y preservan el principio de independencia.

Esta idea del asociacionismo judicial evoluciona después de la Segunda Guerra Mundial, y va cobrando impulso en las relaciones internacionales.

III. Para el mejor desempeño de la función jurisdiccional, y junto a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que integran la comunidad iberoamericana, es necesario que los jueces, sin importar su jerarquía, cuenten con un instrumento que compile de manera precisa los derechos, condiciones y requisitos que han de acompañarlos y orientarlos en el ejercicio de sus delicadas tareas.

Este instrumento busca ser un referente que identifique los valores, principios, instituciones, procesos y recursos mínimos necesarios para garantizar que la

función jurisdiccional se desarrolle de manera independiente. Además, define el papel del juez en el contexto de una sociedad democrática y estimule los esfuerzos de los poderes judiciales de la región en esta dirección.

**“NO HAY LIBERTAD SI EL PODER DE JUZGAR NO ESTÁ  
SEPARADO DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO”<sup>5</sup>**

En la Introducción del **Estatuto Universal del Juez**,<sup>6</sup> se señalaba que éste estaba muy influenciado por la filosofía de Montesquieu.

En esta misma línea de pensamiento, “quienquiera que considere atentamente a los diferentes poderes debe percibir que, en un gobierno en el que estén separados unos de otros, el Poder Judicial, por la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución; porque será menos capaz de molestarlos o lesionarlos. [...]”<sup>7</sup>

El Poder Judicial es el más débil de los tres departamentos del poder, por lo que requiere de todos los cuidados posibles para que pueda defenderse de los ataques de los otros dos poderes.

Una parte esencial del Estado de Derecho está indudablemente representada por la independencia del Poder Judicial. Por tanto, es imperativo consolidar este poder como una garantía de la protección de los derechos civiles frente a los ataques del Estado y de otros grupos de intereses particulares.

Los principios fundamentales relativos a la independencia del Poder Judicial fueron promulgados por las Naciones Unidas en 1985. Además, se nombró a un relator especial para la independencia de los jueces y abogados, con el fin de garantizar el respeto a estas normas y promover su evolución hacia estándares superiores, en beneficio de los ciudadanos.

<sup>5</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévez, Buenos Aires, Argentina, Ed. Claridad, 1971, p. 187.

<sup>6</sup> Estatuto Universal del Juez, adoptado por la Unión Internacional de Magistrados (UIM) en Taiwán, el 17 de noviembre de 1999 y actualizado en Santiago de Chile, el 14 de noviembre de 2017.

<sup>7</sup> Hamilton, Alexander, escritor estadounidense y abogado, “El Federalista, o la nueva Constitución” (art. 78 – década de 1780) la posición del vis-a-vis judicial frente a las otras potencias estatales.

Las organizaciones internacionales a nivel regional, particularmente el Consejo de Europa, también han promulgado diversas normativas, en los últimos años, destacando que “en el desempeño de sus funciones legales, el papel de los jueces es esencial con la protección del derecho humano y de las libertades fundamentales”, así como que “la independencia del poder judicial asegura a toda persona el derecho a un juicio justo y, por lo tanto, no es un privilegio para los jueces, sino una garantía de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, permitiendo que cada persona tenga confianza en el sistema de justicia”.<sup>8</sup>

IV. En el proceso evolutivo en el que los jueces comienzan a asociarse, no sólo a nivel local, sino también regional e internacional, se hizo necesario establecer normativas comunes a todos. En este contexto se redactó el Estatuto del Juez Iberoamericano,<sup>9</sup> destacando como principio fundamental la independencia, según la cual, los jueces están sometidos únicamente a la Constitución y a la ley, respetando estrictamente el principio de jerarquía normativa.

Es imperativo destacar que los otros poderes del Estado y, en general, todas las autoridades, instituciones y organismos tanto nacionales como internacionales, junto con los diferentes grupos y organizaciones sociales, económicas y políticas, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura. Este respeto debe extenderse también a los medios de comunicación, vedándose su uso para suplantar funciones jurisdiccionales, imponer o influir en las resoluciones judiciales.

En el ejercicio de su función, los jueces no están sujetos a la autoridad de superiores jerárquicos, salvo en lo referente a la revisión de sus decisiones a través de los recursos legalmente establecidos. Para asegurar este respeto irrestricto a la independencia judicial, cualquier intento de vulnerarla debe ser sancionado por la ley. Asimismo, esta ley debe prever mecanismos que permitan a los jueces, en caso de verse perturbados en su independencia, obtener el respaldo de los órganos superiores o de gobierno del Poder Judicial.

<sup>8</sup> Consejo de Europa, preámbulo de la Recomendación 2010/12 sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades. Actualizado en Santiago de Chile, el 14 de noviembre de 2017.

<sup>9</sup> Estatuto del juez iberoamericano, “VI Cumbre Iberoamericana Presidentes de Cortes”, redactado en Santa Cruz de Tenerife, España, mayo de 2001.

Otro aspecto esencial para salvaguardar la independencia del Poder Judicial es el principio de inamovilidad. El respeto a este principio es crucial, ya que los traslados o remociones injustificados constituyen una violación directa a la independencia judicial. Los jueces deben gozar de inamovilidad desde el momento en que ingresan a la Carrera Judicial, en los términos establecidos por la Constitución. Sólo pueden ser destituidos en casos de responsabilidad penal o disciplinaria, mediante procedimientos preestablecidos que garanticen el respeto al debido proceso.

La inamovilidad también abarca los traslados internos, promociones y ascensos, los cuales deben contar con el consentimiento libre del juez. El *Estatuto del Juez Iberoamericano* impone, además, la responsabilidad al propio juez de mantener y defender su independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Otro aspecto que ha cobrado una importancia muy relevante en la actualidad es la seguridad personal del magistrado y de su familia. Como parte de la garantía de la independencia e imparcialidad que debe presidir el ejercicio de la función judicial, el Estado tiene la obligación de proporcionar los medios necesarios para la seguridad del juez y su entorno familiar, en función de las circunstancias de riesgo que, hay que decirlo, han aumentado notablemente en los últimos tiempos.

- V. En forma previa a la presentación del proyecto de la reforma constitucional, comenzó un hostigamiento a los integrantes del Poder Judicial a través de los medios de difusión, especialmente los medios radiales. En ese contexto, la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados, Margaret Satterthwaite, expresó su preocupación en una nota enviada el pasado 16 de abril de 2024 al Poder Ejecutivo Mexicano.<sup>10</sup> En esta nota, manifestó su preocupación por la información recibida acerca de la presunta intimidación de jueces y la posible injerencia en la independencia judicial a través de ataques verbales, incluidas amenazas, que emanan de los poderes Ejecutivo y Legislativo hacia algunos jueces en respuesta a decisiones que no eran del agrado de dichos poderes al considerarlas de oposición.

<sup>10</sup> Ref.: AL MEX 5/2024 16/4/24, cita en la Ref.: OL MEX 11/2024, Mandato de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite, de 29 de julio de 2024, p. 1. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=29251>

La Relatora también subrayó su inquietud por el presunto uso indebido de los canales de comunicación gubernamental, por parte del Ejecutivo, para estigmatizar y tachar de “corruptos” a determinados operadores de justicia, lo que puede derivar en hostigamientos y abusos con el objetivo de influir en sus decisiones judiciales. Este tipo de prácticas refleja un peligroso mecanismo de desprestigio al juez, ya que no se enfoca en los argumentos de una sentencia, sino en su autor, deslegitimando su figura en lugar de cuestionar sus fundamentos.

El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que los Estados deben garantizar que quienes ejerzan una función judicial estén libres de injerencias, intimidaciones, obstáculos u hostigamientos. Uno de los principios fundamentales de la independencia judicial es que los jueces no deben ser objeto de amenazas ni correr el riesgo de sufrir daños como resultado de su trabajo, debido al contenido de sus decisiones y sentencias.

En esa misma línea argumentativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que la independencia judicial debe ser garantizada 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”.<sup>11</sup>

En un informe sobre la desinformación y la libertad de opinión y de expresión, el entonces Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión concluyó y recomendó “Los Estados son los principales responsables de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. En consonancia con su obligación de respetar los derechos humanos, los

<sup>11</sup> CIDH., sentencia del 5 de agosto de 2008 en el caso “Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela” (párrafo 55). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf)

Estados no deberían realizar, patrocinar, fomentar o difundir afirmaciones que sepan o deberían saber razonablemente que son falsa [...]”<sup>12</sup>

VI. En la causa que nos convoca en este encuentro, se desinformó a la población mediante la transmisión de información sesgada y tendenciosa, abusando de los medios de comunicación para distorsionar los hechos y manipular la percepción pública. Abandonar el sistema constitucional vigente para la designación de los jueces, y reemplazarlo por el “voto popular”, pondría en riesgo la imparcialidad judicial, que es esencial para resolver litigios sin favoritismos ni presiones externas. El respeto al principio de la independencia del Poder Judicial es lo que garantiza que los jueces puedan desempeñar su labor sin injerencias externas y defender los derechos de las minorías.

Aunque una propuesta de este tipo cuente con las mayorías legislativas necesarias para ser promulgada, ello no garantiza que sea correcta ni que respete los principios constitucionales. Este tipo de avasallamientos, debilitan las instituciones y limitan el respeto de la división de los poderes. De esta manera puede llegarse a situaciones en las que hay un único poder real concentrado en el Ejecutivo, que termina dominando al Poder Judicial y al Legislativo, dando como resultado el debilitamiento del sistema democrático.<sup>13</sup>

La previsión constitucional del funcionamiento de frenos y contrapesos es la que, a través del respeto por la división de poderes, sostiene nuestros sistemas democráticos, la independencia judicial, la defensa de los derechos fundamentales y las libertades, así como la protección de las minorías. La elección popular de jueces debilitaría la imparcialidad, ya que estos magistrados se verían obligados a buscar el favor popular y antes que eso el respaldo político y financiero para impulsar sus campañas electorales, lo cual los alinearía con el poder político, perdiendo su independencia frente a los otros dos poderes.

De acuerdo con el informe de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, que ya se mencionó, en los últimos años se observa un incremento en las tendencias que buscan limitar los

<sup>12</sup> (A/HRC/47/25) del 13/4/21. <https://www.ohchr.org/es/documents/reports/disinformation-and-freedom-opinion-and-expression-report-special-rapporteur>

<sup>13</sup> Revista *Y CONSIDERANDO*, publicada por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional Argentina –y sus citas– [https://amfjn.org.ar/descargas-pdf/ycosiderando/R160%20\(PC\).pdf](https://amfjn.org.ar/descargas-pdf/ycosiderando/R160%20(PC).pdf) (pp. 44 a 47) .

derechos humanos y atacar la independencia judicial. Estos ataques, desde restricciones a la capacidad de los tribunales para revisar las acciones del Ejecutivo hasta cambios en la composición de los tribunales, comprometen la capacidad de los jueces para proteger los derechos humanos. El reporte concluye que la independencia judicial es fundamental para la protección efectiva de los derechos humanos, y que cualquier atentado contra ella pone en riesgo tanto a estos derechos como a las instituciones que los protegen, ya que ponen en riesgo tanto la vigencia de los derechos humanos como a las instituciones encargadas de su protección.<sup>14</sup>

Para la Relatora, una de las rutas para atender las problemáticas de la independencia judicial es lograr un modelo de justicia centrado en las personas, en el que éstas alcancen un empoderamiento jurídico que les permita ser protagonistas de sus procesos de búsqueda de la justicia.

La elección de jueces a través del voto popular podría fomentar decisiones judiciales orientadas a ganar votos, afectando su imparcialidad. La imagen de la justicia, representada con una venda en los ojos, simboliza la imparcialidad que se espera de los jueces, quienes deben decidir con equidad, sin tomar en cuenta la identidad de las partes involucradas en un litigio. Proponer el voto popular sería equivalente a quitarle la venda a la justicia y poner los ojos del juez en quienes los votarán.

El voto popular para la elección de jueces sólo se aplica en tres países del mundo: Estados Unidos, Suiza y Bolivia, y en ninguno de estos casos se utiliza para la totalidad de los magistrados que integran el Poder Judicial. En los Estados Unidos, este sistema se aplica sólo a nivel estatal, y no en todos los estados ni en cargos. Además, algunos estados que recurren al voto popular están evaluando la posibilidad de abandonar este sistema. En Suiza, también se utiliza sólo para algunos cargos judiciales. Finalmente, en Bolivia se incorporó este sistema de voto popular a partir de la reforma constitucional de 2009. Pero sólo para la elección de algunos cargos. La experiencia ha sido negativa. Con una baja concurrencia de la ciudadanía y el predominio de votos en blanco o nulos, y electores poco informados y que, en muchos casos, no comprendían qué estaban eligiendo o las formalidades del proceso. Sólo se ha podido ejecutar estos sistemas en dos ocasiones y la tercera, aún no ha podido concretarse.

---

<sup>14</sup> Ref.: AL MEX 5/2024 16/4/24.

Finalmente, quienes promueven la reforma constitucional en los Estados Unidos Mexicanos, han proporcionado información sesgada acerca de los alcances e implicancias de esta reforma. Los electores sólo han recibido información de las aparentes ventajas que se obtendrían a partir de la participación ciudadana. Pero nada se les ha dicho acerca de la necesidad de que los candidatos obtengan respaldos económicos de donantes o patrocinadores, que les permitan solventar los gastos de la campaña, que aquellos que aspiren a ser reelegidos distraerán su atención del tribunal para atender el desarrollo de su campaña o bien, que éstas y otras circunstancias, afectarán severamente la percepción de la imparcialidad que se espera de todos los magistrados.

La Jueza Sandra Day O'Connor, fue la primera mujer en integrar la Corte Suprema de los Estados Unidos. Ella accedió al cargo en el Máximo Tribunal por nominación del Poder Ejecutivo y la confirmación del Senado. Sin embargo, antes de eso fue designada integrante de los Tribunales del estado de Arizona y elegida por el voto popular. En más de una ocasión se la entrevistó debido a su experiencia en los dos sistemas de designación y se le cuestionaba cuál era el mejor. En sus respuestas expresó su preocupación sobre los riesgos del voto popular, señalando que este sistema manipula mucho más a los jueces que el proceso de nominación.

La imparcialidad es un principio fundamental. La legitimidad del Poder Judicial no deviene de la popularidad de los jueces, sino en su capacidad efectiva de garantizar derechos. Mientras que los integrantes del Poder Ejecutivo y Legislativo pueden ser parciales y defender ideologías, los jueces deben ejercer con una esencia absolutamente imparcial. Los antecedentes revelan que en la legislación comparada no prospera el voto popular, que los motivos de esa falta de adhesión a ese mecanismo son porque lejos de modificar y mejorar al Poder Judicial, lo debilitan. Y aquellos que impulsan estas modificaciones aspiran a limitar el control que cabe a cada poder, concentrándolo todo en el Poder Ejecutivo, debilitando al Poder Judicial y al Legislativo.

**“El juez es el centinela de nuestra libertad.** Cuando todos se ha perdido, cuando todos los derechos han sido conculcados, siempre queda la libertad mantenida por el juez. Pero el día en que el juez tenga miedo, sea pusilánime y dependa de los gobiernos, de las influencias o sus pasiones, ningún ciudadano podrá dormir tranquilo [...]”<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Couture, Eduardo J., “La buena fe en el proceso civil”, *Revista de Derecho y Ciencias Jurídicas*, 1947.

El juez es fundamental no sólo en la aplicación, sino en la creación y transformación del derecho. El desempeño de su cometido requiere, sin embargo, de una conciencia recta, de una imparcialidad absoluta, de lealtad, de honradez, del examen cuidadoso del espíritu de la norma; de la realidad del caso concreto. El juez es el garante de nuestra seguridad, de nuestra libertad, del imperio del orden jurídico y de la realización de la justicia. Por ello, se dice que cuando los jueces tienen miedo, ningún ciudadano puede dormir tranquilo.

# LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS DE LA CARTA DE LA OEA<sup>1</sup>

J. Jesús Orozco Henríquez<sup>2</sup>

Desde la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1948 se reconoce que “la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”<sup>3</sup> y que uno de los propósitos de la OEA es “consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.<sup>4</sup>

Aun cuando la Carta de la OEA no hace referencia explícita a la independencia judicial, debe tenerse presente que sí reconoce como indispensable la

---

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la *Mesa 2. Independencia judicial y democracia*, el día 13 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Ex-comisionado presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

<sup>3</sup> Párr. 3 del Preámbulo de la Carta de la OEA.

<sup>4</sup> Párr. 4 del Preámbulo de la Carta de la OEA.

democracia representativa en la región, fundada en el respeto a los derechos esenciales de la persona humana, aun cuando no los enumere ni defina.

Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva 10/89,<sup>5</sup> la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es la que determina cuáles son los derechos humanos a los que se refiere la Carta de la OEA. La Declaración Americana se elaboró y aprobó en abril de 1948, prácticamente en forma simultánea a la Carta de la OEA, por la misma IX Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá, Colombia.

Por su parte, los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana –que fue la primera de su género en el mundo– establecen los derechos a la justicia y al debido proceso, así como a ocurrir ante tribunales previamente establecidos para proteger sus derechos. Aun cuando la Declaración no sea un tratado, tanto la Corte Interamericana como la Asamblea General de la OEA han sostenido que constituye fuente de obligaciones para los Estados miembros de la OEA.

De manera más explícita, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho humano de acceso a la justicia y a las garantías judiciales, incluido el derecho de toda persona “a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial”.

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han destacado reiteradamente que la relación entre la democracia y, más concretamente, la democracia representativa y los derechos humanos, en particular los derechos políticos, resulta esencial en el Sistema Interamericano, por lo que los Estados miembros de la OEA están obligados a promoverlos y defenderlos.<sup>6</sup> Al respecto, debe tenerse en cuenta que, según reza el invocado artículo 3o. de la Carta Democrática Interamericana, entre los elementos esenciales de la democracia representativa se encuentran “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] y la separación e independencia de los poderes públicos”, en tanto que

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_10\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_esp1.pdf)

<sup>6</sup> Vid. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf)

su artículo 1o. puntualiza que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. El artículo 7o. señala que “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos [...] consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

El principio de independencia del Poder Judicial ha sido reconocido como “costumbre internacional y principio general de derecho” y ha sido consagrado en numerosos tratados internacionales, incluida la invocada Convención Americana. La independencia judicial es un presupuesto indispensable para el cumplimiento de las normas del debido proceso en tanto derecho humano y, su ausencia afecta el ejercicio del derecho de acceder a la justicia, aparte de generar desconfianza y hasta temor, que orille a las personas a no recurrir a los tribunales.

La Comisión Interamericana ha desarrollado en sus informes temáticos –de manera destacada en el de *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, que tuvo el privilegio de coordinar cuando tuvo el alto honor de integrarla– y en el marco del sistema de peticiones y casos una serie de estándares, partiendo de la premisa de que la garantía de independencia es imprescindible para que juezas y jueces puedan garantizar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Al respecto, señala que la independencia judicial se refleja en dos dimensiones, la primera, institucional o de sistema frente a otros poderes públicos, también denominada autonomía judicial y, la segunda, funcional o del ejercicio individual de cada juez o jueza que le garantice un desempeño libre y profesional dentro del organismo judicial, incluyendo los procedimientos y las cualificaciones para su nombramiento y las condiciones de sus ascensos y traslados; así como la seguridad o estabilidad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, o bien por la suspensión o cesación justificadas en sus funciones como medida disciplinaria, todo lo cual se circunscribe a evitar que existan barreras para el acceso a la justicia.

La Corte Interamericana en su jurisprudencia –mucho de ella generada con motivo de diversos casos contra Venezuela y el de *López Lone y otros* contra

Honduras—,<sup>7</sup> se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de las garantías que derivan de la independencia con la que deben actuar juezas y jueces. De acuerdo con la Corte, en el ámbito del sistema interamericano, el derecho de acceso a la justicia deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, de los cuales se desprenden una serie de obligaciones estatales tanto para con las y los justiciables como para con las personas operadoras de justicia, como son la de garantizar a estas últimas su ejercicio independiente a fin de asegurar a todas las personas un acceso efectivo a la justicia. Al respecto, en el caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*,<sup>8</sup> la Corte precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con determinadas “garantías reforzadas” de estabilidad, a fin de garantizar la independencia necesaria del Poder Judicial para los justiciables, lo cual la Corte ha entendido como “esencial para el ejercicio de la función judicial”.

En los minutos que me quedan, permítanme hacer referencia sólo a algunas de las serias preocupaciones que surgen de la iniciativa presidencial de reforma judicial en proceso, por las graves afectaciones a la independencia judicial que de allí se desprenderían.

La propuesta de reforma judicial supone una refundación de todos los tribunales del país. El argumento que expone la exposición de motivos para justificarla es que las causas estructurales de la impunidad e injusticia habrían sido la falta de “verdadera independencia” de los jueces, así como su distanciamiento con la sociedad. Para remediarlo, se propone crear “mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección” de ministros y jueces.

Así, todos los jueces del país, tanto federales como estatales, dejarían sus funciones para ser sustituidos en un plazo perentorio por otros, electos por votación directa de la ciudadanía. Este cambio, más allá de sus forma y justificaciones, implicaría que jueces, magistrados y ministros estarían sujetos a un procedimiento de selección que, aun cuando se prohíba, previsiblemente los pondría en manos de los partidos. De aprobarse el dictamen legislativo de la iniciativa

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_302\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf)

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf)

presidencial de reforma al Poder Judicial, se trataría de una auténtica purga (que contempla la conclusión anticipada y masiva de toda la judicatura del país en su encargo) y su consecuente captura por la fuerza política partidaria mayoritaria por la vía electoral.

Considero que, lejos de una “verdadera independencia judicial” que esgrime la iniciativa como objetivo, su eventual aprobación agravaría los problemas que pretende resolver y constituiría una franca violación a la independencia judicial y al derecho humano de acceso a la justicia, según estándares internacionales.

De acuerdo con el Índice Global de Estado de Derecho 2023,<sup>9</sup> que publica World Justice Project, la puntuación global de México en Estado de Derecho descendió en la edición de este año un 1.3%. Ocupa el puesto 116 de 142 países de todo el mundo. A nivel regional, México ocupa el lugar 27 de 32 países de América Latina y el Caribe. El país mejor colocado es Uruguay, en el 25 de los 142, seguido de Costa Rica y Chile. Los peor ubicados en la región son Nicaragua, Haití y Venezuela, este último en el 142 a nivel mundial. Entre los países de ingreso medio-alto, México ocupa el lugar 38 de 41.

De allí que sea necesaria una reforma a la justicia, pero se requiere de una reforma integral, que abarque fiscalías, policías, centros de readaptación, medios alternativos de solución de conflictos y más, pero no sólo al Poder Judicial, con pleno respeto a la independencia judicial.

Entre las serias preocupaciones por las afectaciones a la independencia judicial que se contienen en la iniciativa presidencial de reforma y el dictamen correspondiente, de acuerdo con los estándares interamericanos en vigor, cabe destacar las siguientes, varias de ellas también destacadas por la Relatora Especial de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados:

1. Aun cuando la elección popular de las personas juzgadoras no es necesariamente incompatible con la Convención Americana, es claro que, de avanzar la iniciativa en los términos en que se encuentra, sí lo sería y conculcaría el principio de independencia judicial y, en consecuencia, el derecho de acceso a la justicia, pues no salvaguarda que su eventual selección sea por mérito, integridad y calidad profesional.

<sup>9</sup> World Justice Project, *Índice Global de Estado de Derecho 2023*, Disponible en: [https://drive.google.com/drive/folders/1OAcL-AlssPGAk\\_Qeb67nNfBLfibRstls](https://drive.google.com/drive/folders/1OAcL-AlssPGAk_Qeb67nNfBLfibRstls)

2. La conclusión anticipada y sin justificación alguna de todas las personas que integran la judicatura equivaldría a un cese masivo arbitrario y sin causa justa que no sólo violaría las garantías reforzadas de estabilidad de juezas y jueces y su independencia individual de cada una de ellas, sino la independencia judicial institucional, que podría implicar, según sostuvo la Corte Interamericana en el caso del *Tribunal Constitucional vs. Ecuador*, “una desviación de poder dirigida a obtener el control de la función judicial a través de diferentes procedimientos [...] [y] una desestabilización tanto del poder judicial como del país en general y [...] una crisis política, con los efectos negativos que ello implica para la protección de los derechos de los ciudadanos”. Por ello, la Corte resaltó que “era inaceptable un cese masivo y arbitrario de jueces por el impacto negativo que ello tiene en la faceta institucional de la independencia judicial”.<sup>10</sup> Además, echa por la borda los significativos esfuerzos y avances en la implantación de una carrera judicial y pone en riesgo el derecho de acceso a la justicia de las personas que, previsiblemente, enfrentarían demoras e insuficiencias en la impartición de justicia.
3. Al pretender que la elección de juezas y jueces coincida con la de candidaturas partidistas al Ejecutivo y el Legislativo, haría prevalecer en los hechos los intereses políticos sobre los de mérito, integridad y calidad profesional,<sup>11</sup> máxime cuando quienes aspiran a la judicatura serían postulados o pre-seleccionados por las ramas políticas de gobierno y los provenientes del judicial previsiblemente serían relegados, debido al contexto actual en el que se estigmatiza al judicial con alegados cuestionamientos de corrupción o parcialidad, con el consecuente riesgo de la captura política partidista del organismo judicial.
4. Al prever periodos breves para la judicatura en el encargo y condicionar su estabilidad y permanencia a su reelección, podría incrementar el riesgo de que los candidatos busquen complacer a los votantes, financiadores de campañas, factores reales de poder o, incluso, integrantes del crimen organizado con el fin de incrementar sus posibilidades de

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 219. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_268\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf)

<sup>11</sup> Vid., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.LN/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, pp. 33-35. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

reelección y salvaguardar su seguridad en las campañas, en lugar de tomar decisiones fundamentadas exclusivamente en lo establecido en el derecho.

5. Al prever que las eventuales faltas de quienes integran los tribunales sean resueltas por un Tribunal de Disciplina Judicial de elección popular, previa postulación de los órganos Ejecutivo y Legislativo, no sólo es incompatible con estándares interamericanos por la intromisión de las ramas políticas de gobierno en la conformación del órgano de disciplina judicial,<sup>12</sup> sino también por los riesgos que conlleva encomendar a un órgano de elección popular dicha tarea por los sesgos político-partidistas e ideológicos en que podría incurrir ante la probabilidad de que sus integrantes coincidan con los intereses de la misma mayoría que conformó a los órganos Ejecutivo y Legislativo, de quienes también dependería su futuro profesional y político, en detrimento de la independencia judicial.
6. Al adolecer de vaguedad diversas causales previstas para la aplicación de sanciones a las personas juzgadoras (por ejemplo, al contemplar sancionarlas cuando sus determinaciones no se ajusten al principio de excelencia), resulta violatorio del principio de legalidad previsto en el artículo 9o. de la Convención Americana.
7. Al incorporarse en el dictamen legislativo de la iniciativa la posibilidad de “resguardar la identidad de las personas juzgadoras”, tratándose de delincuencia organizada, resulta violatorio del artículo 8.1 de la Convención Americana, según jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana, desde diversos casos relacionados con Perú, pues “impide a los procesados conocer la identidad de los juzgadores y por ende valorar su idoneidad y competencia, así como determinar si se configuran causales de recusación, de manera de poder ejercer su defensa ante un tribunal independiente e imparcial”.<sup>13</sup>

Es claro que una reforma a la justicia es necesaria, pero se requiere de una previa, diligente y suficiente reflexión y ponderación de la evidencia empírica, el

<sup>12</sup> *Vid., Ibidem*, pp. 83-89.

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 268, párr. 184. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_275\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_275_esp.pdf) Asimismo, *Cfr. Idem, Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, párrs. 133 y 134; *Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo*, párr. 127 y 128; *Caso De la Cruz Flórez vs. Perú*, párr. 114; *Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 147, y *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 149.

derecho comparado y las aportaciones de personas expertas, sin incurrir en precipitaciones o perspectivas parciales que, en lugar de proporcionar soluciones integrales, consistentes y efectivas a los problemas y desafíos de todo el sistema de justicia y no sólo del Poder Judicial, impliquen el riesgo de agravar la impunidad, corrupción, nepotismo, tráfico de influencias y mora judicial, o bien minar la autonomía, independencia judicial y rendición de cuentas de las personas operadoras de justicia, en contra de los principios y postulados de un Estado constitucional democrático de Derecho y de los estándares interamericanos de derechos humanos, que abriría las puertas a eventuales cuestionamientos ante las instancias internacionales competentes.



# **PILARES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL**



# DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES JUDICIALES. CARRERA JUDICIAL COMO PILAR DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL<sup>1</sup>

Dr. Julio Ríos Figueroa<sup>2</sup>

La carrera judicial constituye un sistema institucional del proceso de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación.

Esta carrera es comparable a la diplomática, médica o militar porque todas ellas no sólo requieren de conocimiento y del desarrollo de una especialidad, sino también de una formación en el quehacer diario que fortalece el ejercicio del

---

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la *Mesa 2. Independencia judicial y democracia*, el día 13 de agosto de 2024. Agradezco a la Mtra. Jacqueline Martínez Uriarte los datos que se presentan en este texto y la información sobre la carrera judicial.

<sup>2</sup> Investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

cargo. El ascenso o promoción en estas profesiones es resultado de procesos de selección institucionales basados en méritos y capacidades.

La carrera judicial tiene como principales objetivos garantizar la independencia, imparcialidad, idoneidad, estabilidad, profesionalización y especialización de las personas servidoras públicas que forman parte de ella; propicia la permanencia y crecimiento de sus integrantes, con base en expectativas de desarrollo personal y contribuye a la excelencia y eficacia de la impartición de justicia.

La carrera judicial en México se integra por cinco cargos: oficial judicial, actuario, secretario, juez y magistrado.

- Las y los oficiales judiciales son el personal de apoyo en todos los órganos jurisdiccionales.
- Las personas que ocupan el cargo de actuario están dotadas de fe pública y se encargan de comunicar a las partes o a un tercero que pudiera ser afectado, las resoluciones que han tomado las y los jueces y magistrados en los juicios o procedimientos legales que se tramitan.
- Las personas que ocupan los cargos de secretario están encargadas de dar constancia de la autenticidad de las actuaciones, así como de examinar las solicitudes de demandas y procedimientos legales, para posteriormente estudiar los problemas y presentar proyectos de resolución a su titular, sea juez o magistrado.

Actualmente, al 31 de mayo de 2024 de acuerdo con datos del CJF, hay un total de 17,402 personas que son parte de la carrera judicial (60% oficiales judiciales; 9% actuarios judiciales; 12% secretarios de juzgado; 12% secretarios de tribunal; 2% jueces; y 3% magistrados).

Entre los jueces (750), 15% tienen licenciatura, 13% al menos una especialidad, 53% maestría y 18% doctorado. Entre los magistrados (885), 15% tienen licenciatura, 10% al menos una especialidad, 47% maestría y 26% doctorado. El 94% de la capacitación se da a través de la Escuela Federal de Formación Judicial o de instituciones públicas nacionales.

El punto es el siguiente: en la carrera judicial hay una cantidad muy importante de personas en las que el Poder Judicial de la Federación, el Estado Mexicano, y el Pueblo de México, han invertido una cantidad importante de recursos para su reclutamiento y profesionalización.

La carrera judicial es un proceso de formación, profesionalización y acumulación de experiencia:

Los oficiales judiciales duran, en promedio, 3 años y 4 meses en su cargo. Los actuarios 1 año y 5 meses. Las y los secretarios, 11 años y 4 meses. Las y los jueces 6 años. Y las y los magistrados 12 años y 4 meses.

Las y los jueces que actualmente están en funciones se han desempeñado, en promedio, 16 años en los cargos de oficial judicial, actuario o secretario, antes de su nombramiento. Y las y los magistrados, 19 años y 8 meses.

El desarrollo y el perfeccionamiento del criterio judicial para fundar y motivar decisiones se adquiere a través del conocimiento jurídico, de la especialización teórica en alguna de las ramas del derecho, y también, y fundamentalmente, a través de la experiencia en el ejercicio de proyectar sentencias y la retroalimentación que solo pueden dar los jueces, magistrados y ministros a los secretarios proyectistas.

La reforma judicial propuesta por el Presidente de la República que incluye la elección de jueces y magistrados por elección popular corta la carrera en la parte superior, la deja trunca y descompone su sentido. Se le cortan las alas, por decirlo coloquialmente, a las personas: oficiales, actuarías y secretarías que se están preparando para llegar a ser juzgadores. El golpe a la carrera judicial, por tanto, es un golpe a la independencia judicial que la carrera busca promover y proteger.

Si el ascenso a la carrera ya no es por méritos y capacidades, ¿quién va a llegar a los puestos de juez y magistrado? Es muy probable que se produzca lo que en ciencia política se llama “sesgo de selección”:

Quienes estarán interesados en postularse a la elección serán probablemente

- (i) militantes o convencidos ideológicamente del proyecto del gobierno, o
- (ii) personas abogadas a quienes el salario y las condiciones en comparación con su situación actual les parezca una mejora, y no les importe ir a unos juzgados politizados (es decir, ser postulados por instituciones en que una coalición política específica muy probablemente tendrá supermayorías legislativas y la presidencia).

Esto es un problema grave porque en México la educación y la profesión jurídicas están abandonadas a los caprichos y las fuerzas salvajes del mercado con casi nula regulación. En México no tenemos escasez de abogados, sino exceso de éstos, cuya calidad varía enormemente.

En México hay más de 2000 escuelas de derecho (en comparación con aproximadamente 250 en Estados Unidos y 80 en Alemania). Muchas de esas escuelas dan un título de abogado en 2 años. Y una vez titulados, las y los abogados no hacen un examen nacional para demostrar conocimientos mínimos.

Tampoco es obligatoria la pertenencia a un colegio o barra de abogados que garantice un mínimo de profesionalismo o de garantías contra malas prácticas profesionales.

Hay muchas personas abogadas. Si se trunca la carrera judicial (y se imponen algunas otras propuestas perniciosas como el Tribunal de Disciplina Judicial) veo muy poco probable que a los puestos de juez y magistrado del Poder Judicial de la Federación lleguen los mejores abogados y abogadas con vocación de juzgadores: será posible que personas que cumplan con los requisitos mínimos sean propuestos como candidatos y ganen una elección a otras personas que han pasado años formándose y acumulando experiencia en el arte y la técnica de la resolución de disputas con base en la Constitución y las leyes.

En conclusión, la carrera judicial es indispensable para la independencia judicial. Es, por supuesto, un trabajo en construcción constante, siempre perfectible, siempre ajustable. La carrera judicial que tenemos obviamente no está exenta de problemas y retos.

Pero la reforma propuesta no busca mejorarla, sino que la hiere en el corazón y por tanto la reforma ataca directamente la independencia judicial.

La reforma propuesta es un gasto de recursos materiales y humanos que el pueblo de México ha invertido en miles de personas para que cumplan la labor constitucional de la resolución institucional de conflictos.

Es una reforma contraproducente, que va a afectar los intereses, los objetivos y el funcionamiento del gobierno de la virtual Presidenta electa Claudia Sheinbaum Pardo.

Es una mala reforma que no debería ser aprobada por los legisladores de la coalición que llevó a la doctora Sheinbaum al Poder Ejecutivo.

## ANEXOS

**Cuadro 1.** Número de personas que actualmente integran la carrera judicial federal.

PERSONAL JURISDICCIONAL <sup>3</sup>				
PUESTO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	
OFICIAL JUDICIAL	11,815	7,641	19,456	60.5%
ACTUARIO/A JUDICIAL	1,283	1,558	2,841	8.8%
SECRETARIO/A DE JUZGADO	1,840	2,179	3,751	11.7%
SECRETARIO/A DE TRIBUNAL	1,977	2,222	3,964	12.3%
JUECES/ZAS	278	472	750	2.3%
MAGISTRADOS/AS	209	676	885	2.8%
TOTAL	17,402	14,748	32,150	100%

<sup>3</sup> Datos al 31 de mayo de 2024.

**Cuadro 2.**

**Carrera Judicial  
Permanencia por categoría**

Categorías	Permanencia			
	Promedio		Mediana	
	Años	Meses	Años	Meses
<b>Oficial judicial</b>	3	4	2	11
<b>Actuaria/o</b>	1	5	0	11
<b>Secretaria/o</b>	11	4	10	8
<b>Juez/a</b>	6	0	5	7
<b>Magistrada/o</b>	12	4	10	11

## LA RELEVANCIA DE LOS OBSERVATORIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL<sup>1</sup>

Mtra. Ursula Indacochea<sup>2</sup>

Para introducir el tema de la observación internacional, quisiera hablar del tema de las últimas elecciones presidenciales en Venezuela, del 28 de julio de 2024. Existe un consenso internacional en la importancia de poder verificar con evidencia documental los resultados que están anunciados desde los organismos electorales oficiales. ¿Por qué este tipo de observación nos importa mucho? Y ¿por qué en cambio, la observación de los procesos de selección, especialmente de las altas cortes, la consideramos un asunto de derecho interno que no le debe interesar a la comunidad internacional? Solemos considerar que este tipo de procesos, fundamentales para la independencia de la justicia, es un asunto que

---

<sup>1</sup> Colaboración de la ponente, enviada en el marco de su participación en la Mesa 5. Factores que fortalecen la independencia judicial, el día 14 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Directora del programa de independencia judicial de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF).

solamente les corresponde a políticos, en quienes normalmente delegamos estas tareas.

Desde la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) trabajamos para desafiar esa idea desde hace mucho tiempo, basándonos en que el proceso de selección de las personas juzgadoras, y especialmente de las altas cortes, de las altas autoridades, es un asunto de altísimo interés público. Como tal, requiere la mayor atención, pero también supone el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos, y no solamente los nacionales, a participar en él. Entonces la observación de los procesos de selección supone una forma de ejercer el derecho de participar, el derecho humano de todo ciudadano y ciudadana de participar en los asuntos públicos, que tiene base convencional en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;<sup>3</sup> es decir, estamos ante un derecho humano de carácter político.

Además, este derecho requiere de ciertas condiciones para ser ejercido y requiere de condiciones de transparencia máxima; por lo tanto, si bien la observación es el ejercicio de un derecho, también requiere correlativamente que se ejecuten obligaciones que derivan de otros derechos humanos, como el derecho de acceso a la información pública, derivado del artículo 13 de la misma Convención.<sup>4</sup> Cualquier evento de alto interés público, que se ejecute con fondos

<sup>3</sup> “[...] todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país”.

<sup>4</sup> Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

públicos, y cuya información –recibida, recabada o producida– por agencias del Estado, exige la máxima transparencia y los procesos de selección, especialmente los de altas autoridades no son la excepción.

Aquí estamos hablando no solamente de la obligación de publicar las reglas del proceso, sino también de publicar las carpetas completas de los antecedentes de las personas aspirantes, publicar el listado de objeciones ciudadanas a esas candidaturas, sus sustentos documentales, toda la información que se aporte, que se produzca, que se recabe de entidades públicas y privadas, por supuesto dejando a salvo la privacidad y los datos personales de las personas aspirantes. Toda esta información es importante para poder realizar una observación ciudadana efectiva.

La DPLF ha promovido la observación y el monitoreo de procesos de selección de altas autoridades del sistema de justicia. Hace muchos años que se trabaja con la sociedad civil local de diferentes países de la región para monitorear los procesos de selección, y ese monitoreo ha ido ajustando su forma y su metodología. Se ha ido perfeccionando, profesionalizando de alguna forma con metodologías y enfoques innovadores; por ejemplo, la observación de las entrevistas o comparecencias, como se llaman en México, es un momento clave del proceso porque es una etapa en la cual existen espacios amplios para la discrecionalidad y más dificultad para evaluar objetivamente algunos aspectos del perfil, como por ejemplo la idoneidad ética de las personas aspirantes, y por ello requiere un mayor escrutinio ciudadano.

Muchos países le otorgan a esta etapa de entrevistas un alto valor o peso relativo, con lo cual la calificación que se ha dado a una persona candidata es determinante, y por lo tanto las entrevistas/comparecencias son clave. Al monitorear las comparecencias hay dos cosas que uno puede observar: (i) las respuestas de los candidatos, y (ii) las preguntas de los evaluadores. Es justamente esa segunda parte, en observar al evaluador y lo que pregunta y cómo se trata a los candidatos varones –en comparación con las candidatas mujeres, por ejemplo –que se puede vislumbrar cuál es el perfil que en la realidad se está buscando, más allá de lo que diga formalmente el perfil de cargo, o las normas, o los reglamentos, o las convocatorias. Esto es un ejemplo de cómo la observación ha ido cambiando, al introducir una perspectiva de género.

También es cierto que, con el tiempo, la observación que se hacía a nivel doméstico ha empezado a innovar a través de mecanismos internacionales, como los paneles internacionales de expertos o las misiones internacionales de

expertos, que observan las elecciones de altas autoridades y que son impulsadas desde la sociedad civil. Nosotros comenzamos a hacerlo en 2018, con un Panel Internacional para la elección de la Sala de lo Constitucional de El Salvador. Actualmente tenemos la iniciativa de las MIO (Misiones Internacionales de Observación sobre procesos de selección de altas autoridades en América Latina) que ya concluyó la observación de la elección de la Corte Suprema y del Fiscal General en Honduras,<sup>5</sup> y actualmente está observando la elección de Corte Nacional en Ecuador<sup>6</sup> y de la Junta Nacional de Justicia en el Perú.<sup>7</sup>

¿Por qué es importante esta observación internacional y cuáles son sus ventajas respecto de la observación nacional? En primer lugar, la observación internacional puede ser especialmente útil en ciertos contextos, especialmente cuando hay mucha polarización social, contextos en los cuales la sociedad civil puede perfectamente observar el proceso, pero sus conclusiones muchas veces van a ser desacreditadas por otro sector relevante de la sociedad. En esos contextos, donde hay dos o tres grupos, con narrativas irreconciliables y que no logran encontrar puntos de encuentro, la observación internacional puede ser un tercer elemento externo que ayude a dar credibilidad a los hallazgos de la observación de un proceso de selección, que le ayude a resaltar su carácter técnico.

Ocurrió esto en El Salvador en 2018, en el que promovimos un panel cuyas conclusiones pudieron ser validadas y reconocidas como valiosas por distintos sectores que en principio estaban en posiciones encontradas.<sup>8</sup> Quiero resaltar también que la observación internacional es crucial en los contextos nacionales en los que la elección misma judicial es un elemento clave para la recuperación del rumbo democrático. En contextos donde ha habido un fuerte autoritarismo y en que la captura de las instituciones de justicia y de las cúpulas judiciales y fiscales ha sido fundamental para mantener un régimen autoritario, pues la renovación de esas cúpulas, de esos cargos, es fundamental para recuperar el sistema democrático y, por lo tanto, la observación internacional es fundamental.

<sup>5</sup> Disponible en: <https://dplf.org/informe-final-de-veeduria-del-proceso-de-eleccion-y-seleccion-de-magistrados-as-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-honduras-lecciones-aprendidas-y-recomendaciones-para-futuros-procesos-de-eleccion-de/>

<sup>6</sup> Disponible en: <https://dplf.org/amicus-curiae-accion-de-proteccion-iniciada-por-postulante-descalificado-en-el-proceso-de-seleccion-de-jueces-y-juezas-de-la-corte-nacional-de-justicia-en-ecuador-en-2023/>

<sup>7</sup> Disponible en: <https://dplf.org/mision-internacional-de-observacion-sobre-la-junta-nacional-de-justicia-del-peru-2/>

<sup>8</sup> Disponible en: <https://dplf.org/informe-final-del-panel-independiente-seleccion-de-magistradas-os-de-la-sala-de-lo-constitucional-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-el-salvador-2018/>

Pensemos en el caso de Guatemala, por ejemplo. En este momento, Guatemala está eligiendo a sus altas cortes: la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones. Las altas cortes guatemaltecas en el pasado han sido parte de un fenómeno de criminalización de operadores de justicia, de persecución de defensores de derechos humanos y periodistas a través de su participación en procesos judiciales, pero también levantando indebidamente la protección otorgada por la garantía del antejudicio, a operadores de justicia independientes, para poder perseguirlos penalmente, por lo cual se han visto obligados a salir al exilio. Entonces, la recuperación democrática en Guatemala pasa por la renovación de la composición de esas cortes y es por eso que, incluso la Organización de Estados Americanos (OEA) ha aceptado el pedido del Presidente de la República Bernardo Arévalo, para observar estas elecciones, debido al alto interés hemisférico, no solamente nacional, acerca de ellas.<sup>9</sup>

Entonces, la observación internacional, y la observación en general, no solamente tiene como base el derecho de participación en asuntos públicos, sino que al existir estándares internacionales como la elección con base en el mérito y las capacidades, la transparencia, la publicidad, el escrutinio de los sectores sociales, la paridad de género; todos estos estándares internacionales, al derivar de compromisos internacionales en materia de derechos humanos, muestran que las selecciones, los procesos de selección, no solamente son un tema interno de cada país, que le interesa sólo a sus ciudadanos y que puede ser ocultado o blindado de la observación internacional bajo argumentos de soberanía nacional. Les interesa a los ciudadanos de un país, le interesa a la comunidad de las naciones, les interesa a los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos porque garantizar un proceso de selección adecuado es una obligación internacional y porque de esa forma se logra designar a personas que no solamente van a ser independientes, sino que al ocupar altos cargos de los poderes judiciales van a defender esa independencia frente a otros poderes públicos. Entonces un Estado en el cual existen poderes judiciales independientes, es un Estado donde la democracia está fortalecida y existe un mejor equilibrio y contrapeso recíproco entre los poderes. Eso es de interés hemisférico porque los Estados, al menos en nuestra Organización de los Estados Americanos, la OEA, existe un compromiso por escrito, convencional, de los Estados de proteger y defender la democracia representativa –plasmado en la Carta

---

<sup>9</sup> Disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-014/24](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-014/24)

Democrática Interamericana<sup>10</sup> y la separación de los poderes y la independencia judicial es uno de los elementos de este régimen democrático.

Desde la comunidad internacional se está poniendo mucha atención a los procesos de reforma judicial de los países y a los eventuales procesos de elección que eventualmente se pueda derivar de ellas.

---

<sup>10</sup> [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)



**EXPERIENCIAS  
CONTEMPORÁNEAS  
SOBRE INDEPENDENCIA  
JUDICIAL**



# INDEPENDENCIA JUDICIAL Y ESTADO DE DERECHO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

Dra. Mónica Castillejos-Aragón<sup>2</sup>

A lo largo de la historia latinoamericana, hemos observado que el ideal de la doctrina de la separación de poderes ha estado frecuentemente alejado de la realidad. En la región, ha habido numerosos intentos por cuestionar la validez y vigencia de este principio, especialmente debido al predominio del modelo presidencialista y la concentración de poder en el Ejecutivo, lo que ha permitido el otorgamiento de amplias facultades a esta rama del gobierno.

Históricamente, el Poder Ejecutivo en América Latina ha gozado de considerables atribuciones, tales como la capacidad de sancionar o modificar la legislación, influir en las funciones judiciales e incluso suspender los derechos fundamentales de los ciudadanos por periodos. Este ejercicio ha tenido efectos profundos en la estabilidad política y la calidad democrática de los países de la región. Sin

---

<sup>1</sup> Colaboración de la ponente, enviada en el marco de su participación en la Mesa 1. La independencia judicial frente a las tendencias reformadoras a nivel mundial, el día 12 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Profesora invitada en la Universidad de Berkeley.

embargo, es importante destacar que la tendencia a concentrar poder en el Ejecutivo no es exclusiva de América Latina, aunque en esta región ha sido particularmente acentuada.

### **LA IMPORTANCIA DE ANALIZAR EL PODER EJECUTIVO Y SU RELACIÓN CON LA INDEPENDENCIA JUDICIAL**

¿Por qué es fundamental examinar el papel del Poder Ejecutivo para entender el principio de separación de poderes y su relación con la independencia judicial? En febrero de 2023, la Unidad de Inteligencia del *Economist* publicó el Índice Global de Democracia, que muestra cómo diversos líderes en el mundo han fortalecido su control político.<sup>3</sup> El informe describe un estancamiento en la calidad de la democracia a nivel global durante 2022.

Este índice evalúa la democracia en 167 países basándose en cinco dimensiones: 1) Proceso electoral y pluralismo; 2) Funcionamiento del gobierno; 3) Participación política; 4) Cultura política democrática, y 5) Libertades civiles. En su última edición, reveló que casi la mitad de la población mundial (45.3%) vive en algún tipo de democracia, mientras que más de un tercio (36.9%) lo hace bajo un régimen autoritario. La puntuación global promedio fue de 5.29 sobre 10, lo que supone un estancamiento que ha persistido desde 2016.

En América Latina y el Caribe, el retroceso democrático continuó, aunque a un ritmo más lento. La puntuación de la región cayó de 5.83 en 2021 a 5.79 en 2022. Países como El Salvador y México experimentaron deterioros significativos en sus indicadores. Sólo cinco países cambiaron de categoría de régimen en el índice de 2022, tres de manera positiva y dos de manera negativa. Chile, Francia y España, por ejemplo, fueron restaurados a la categoría de “democracia plena” tras la suspensión de las restricciones impuestas durante la pandemia. En contraste, Perú fue degradado de una “democracia defectuosa” a un “régimen híbrido”, marcando una caída en la calidad democrática.

Los descensos más notables en la región incluyeron a Haití (-0.68), El Salvador (-0.66) y México (-0.32). Perú (-0.17) y Brasil (-0.08) también registraron caídas, aunque más modestas. Preocupa especialmente que 45% de la población

<sup>3</sup> The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023*, EIU Report. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

latinoamericana viva en países con regímenes híbridos o autoritarios, y que 62% habite en naciones cuyo puntaje democrático se deterioró en 2022.

## LA RELACIÓN ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

¿Por qué es crucial vincular el estudio de los niveles de democracia con el respeto al principio de separación de poderes y la independencia judicial? En marzo de 2023, durante la Cumbre de la Democracia,<sup>4</sup> Samantha Power, administradora de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), destacó en un foro sobre la Alianza por la Democracia que la democracia mundial está bajo ataque. Estos ataques, subrayó, no sólo provienen de fuerzas externas, sino también de las propias instituciones gubernamentales que buscan dividir a la ciudadanía y minar la confianza en las instituciones públicas.

Los regímenes autoritarios y los actores corruptos están colaborando activamente para debilitar las democracias, compartiendo prácticas represivas y exportando leyes restrictivas que limitan el trabajo de las organizaciones no gubernamentales y la libertad de prensa. Esto no sólo ocurre en países aislados, sino que forma parte de una tendencia más amplia, en la que los líderes autoritarios están aprendiendo unos de otros cómo expandir la propaganda, la desinformación y la corrupción, así como compartir tecnología de vigilancia para silenciar la disidencia.

Sin embargo, dentro de esta crisis democrática, Power identificó una ventana de oportunidad: los regímenes autocráticos están cada vez más incapaces de cumplir con las demandas de sus ciudadanos, lo que ha generado una creciente resistencia en forma de protestas masivas. Este despertar ciudadano es una señal alentadora para la democracia.

En los últimos años, hemos visto cómo líderes autocráticos han desmantelado sistemáticamente los espacios donde la democracia y el Estado de Derecho prosperan. Ejemplos de estos espacios incluyen los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, y, crucialmente, las instituciones

---

<sup>4</sup> Estados Unidos, Costa Rica, los Países Bajos, la República de Corea y la República de Zambia convocaron en marzo de 2023 a todas las y los líderes de la comunidad internacional a participar en la Cumbre por la Democracia (sitio del evento en inglés: <https://summit4democracy.org/>)

estatales que actúan como contrapesos al poder político, con especial énfasis en el Poder Judicial.

### **PATRONES GLOBALES DE EROSIÓN JUDICIAL**

Es relevante revisar algunos casos recientes que ejemplifican cómo los regímenes autocráticos han debilitado la función judicial en democracias constitucionales.

El primer caso es Hungría. El Primer Ministro Viktor Orban, líder del partido Fidesz, ha transformado el sistema político de Hungría hacia un régimen autocrático. Desde 2010, Orban ha trabajado para dismantelar los mecanismos de frenos y contrapesos previstos en la Constitución, promulgando leyes que limitan la función del Tribunal Constitucional y el Poder Judicial en general. Una de las primeras medidas fue reducir la edad de jubilación de los jueces, lo que resultó en la salida de los magistrados más experimentados, debilitando significativamente la independencia judicial.

Este caso ilustra cómo los líderes autocráticos aprenden unos de otros. Las acciones de Orban han servido como modelo para otros líderes que buscan socavar el Estado de Derecho.

El segundo caso es Polonia. A finales de 2019, el parlamento polaco aprobó una ley conocida como la “ley de mordaza”, que permite iniciar procedimientos disciplinarios contra jueces que emitan fallos contrarios a las directrices del gobierno. Desde la creación de la sala disciplinaria en 2017, más de mil jueces han sido destituidos.

Otro ejemplo reciente es Israel. En febrero de 2023, el gobierno de Benjamín Netanyahu presentó proyectos de ley que buscan limitar la facultad de la Corte Suprema para declarar inválidas las Leyes Básicas y modificar la composición del comité de selección de jueces, otorgando al gobierno un mayor control sobre las nominaciones judiciales.

### **RESISTENCIA COMO ESPERANZA**

A pesar de los desafíos que enfrentan las democracias en todo el mundo, la resistencia de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación han mostrado ser un factor crucial para la defensa del Estado

de Derecho. Como dijo la jueza de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Sandra Day O'Connor: "Proteger la independencia judicial no es fácil. Requiere trabajo, diligencia y atención".

La defensa de la democracia y la independencia judicial no es tarea exclusiva de un sector. Requiere el compromiso de actores políticos, servidores públicos, sociedad civil, medios de comunicación y la academia, todos unidos en la defensa de estos principios cuando se ven amenazados. Así, foros como éste siguen siendo esenciales para reflexionar sobre la manera de salvaguardar la separación de poderes y la independencia judicial en tiempos difíciles.



# INDEPENDENCIA JUDICIAL Y ESTADO DE DERECHO: RETROCESOS Y GARANTÍAS PARA SU DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

Magistrado Juan Martínez Moya<sup>2</sup>

Independencia judicial y Estado de Derecho: retrocesos y garantías para su defensa en la Unión Europea. Una rúbrica, sin duda, pretenciosa, ambiciosa, llena de aristas, que necesariamente debe ser observada con perspectiva temporal, evolutiva e inevitablemente en un contexto o varios contextos. Cada palabra que integra el título de este breve estudio está cargada de un enorme significado. Y unidas o vinculadas dan lugar a múltiples reflexiones.

De manera comprimida, abordaré esta temática en cuatro epígrafes: (i) el marco conceptual, referido a la conexión independencia judicial y Estado de Derecho; (ii) se hará un esbozo del contexto europeo: retrocesos en los estándares del Estado de Derecho ¿erosiones en materia de independencia judicial? con

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la Mesa 4. Experiencias de crisis en la Independencia Judicial, el día 13 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (España). Especialista en el orden social. Miembro de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Ha sido vocal del Consejo General del Poder Judicial (2013-2024).

alusión a algunos casos concretos; (iii) se procederá a describir el cuadro de herramientas que posee la Unión Europea orientadas a la defensa de la independencia judicial en los estados que la integran. Y, (iv) por último, se hará una sucinta referencia al caso de España.

## MARCO CONCEPTUAL

El concepto de independencia judicial admite una visión conceptual clásica, imprescindible desde el punto de vista dogmático. Sin embargo, hoy día está más necesitada de una mirada nueva, una mirada necesaria. Es preciso atender a las nuevas tendencias y enfoques.

Los temas clásicos que integran núcleo y zona periférica de este concepto abarcan, en primer lugar, la razón de ser de la independencia de los jueces/zas; el nivel en el que ha de estar garantizada; las condiciones para su ejercicio (inamovilidad y régimen de sanciones disciplinarias); el cuidado y prevención para que esté presente –valga el oxímoron– una ausencia de influencia externa indebida; la independencia en el seno del aparato judicial; en algunos casos, el papel de los/as jueces/zas y fiscales: sistemas en los que las funciones, en algunos países, son intercambiables al existir puentes o zonas de tránsito; y, por último, la incidencia de los sistemas de inspección y disciplina.<sup>3</sup>

Son estándares comunes al concepto de independencia judicial de los jueces/zas: 1) no ser una prerrogativa o un privilegio otorgado por su propio interés, sino en beneficio del Estado de Derecho y de las personas que buscan y esperan justicia; 2) entrañar el medio con que se garantiza la imparcialidad de los jueces/zas; 3) supone la condición previa para garantizar a todos los ciudadanos (y a los demás poderes del Estado) un proceso equitativo ante los tribunales; 4) ser un elemento inherente al deber de dictar resoluciones imparciales; y 5) entrañar la condición fundamental que permite al Poder Judicial salvaguardar la democracia y los derechos humanos. Sólo un Poder Judicial independiente puede hacer valer los derechos de todos los miembros de la sociedad, y en especial los de los grupos vulnerables o impopulares.

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Red-europea-de-servicios-de-inspeccion-judicial-RESIJ>

Esta última consideración conceptual nos lleva a reparar en un escenario de asentamiento actual de la independencia judicial. Es lugar común en la doctrina constitucionalista afirmar que una democracia constitucional no se basa sólo en la celebración de elecciones periódicas. Si así fuera, estaríamos ante una aproximación simplista al concepto de democracia, que entiende que el principio de mayoría prevalece sobre cualquier otra consideración. Las democracias constitucionales, consolidadas en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, son regímenes complejos que van más allá de la mera agregación del voto.

Las razones que avalan esta tesis son rotundas: una democracia liberal debe garantizar los pesos y contrapesos, la separación de poderes, el pluralismo, los derechos fundamentales y, en particular, la independencia del Poder Judicial.<sup>4</sup>

En el ámbito de la Unión Europea: la independencia judicial es tema tendencia, porque afecta a su esencia: el Estado de Derecho como premisa esencial de su fundación y para el debido funcionamiento de sus instituciones y políticas comunes.

La independencia judicial debe construirse en clave internacional, no es un concepto automático. Se logra de manera dinámica y progresiva, sabiendo que cada Estado responde a una tradición democrática, una cultura e historia jurídico política propia.<sup>5</sup>

Vivimos en permanente globalización. Nuestros ordenamientos jurídicos no sólo están conectados, sino que, en cierta medida beben unos de otros. También están interconectados nuestros tribunales que no sólo dialogan, sino que interpretan las normas bajo esa clave global internacional.<sup>6</sup> El Poder Judicial ha sido visto por la comunidad internacional como la pieza clave en la defensa de los derechos

---

<sup>4</sup> *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, núm. 50, 2022 (Ejemplar dedicado a: Poder Judicial). Universidad Nacional de Educación a Distancia. *Encuesta a los profesores* Rafael Bustos Gisbert, Luis Esteban Delgado del Rincón, Ángela Figueruelo Burrieza, Juan Fernando López Aguilar, Luis María López Guerra, Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Gema Rosado Iglesias, Rosario Serra Cristóbal, pp. 15-114.

<sup>5</sup> Fernández Riveira, Rosa María, "El órgano de gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado, y ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias", en *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, núm. 50, 2022, *op. cit.*, pp. 390 y 391.

<sup>6</sup> *Idem*.

fundamentales y las libertades públicas, en la salvaguarda y garantía del *rule of law*.<sup>7</sup>

Con todo, el diálogo entre Poderes se torna indispensable. Como ha tenido ocasión de indicar el Informe 18 *La posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna* de 2015, del Consejo Consultivo de Jueces Europeos.<sup>8</sup>

- El principio de la separación de poderes es en sí mismo garantía de la independencia del poder judicial. No obstante, aunque se mencione con frecuencia la importancia de la independencia judicial, hay que señalar que nadie, incluido el poder judicial, puede ser totalmente independiente de toda influencia, en especial de las influencias sociales y culturales de la sociedad de la que forma parte. Al fin y al cabo, “Ningún hombre es una isla entera por sí mismo” (poeta inglés, John Donne en Meditación XVII).
- Ningún sistema judicial –como ocurre con los demás poderes de un sistema democrático– es totalmente independiente. El poder judicial depende de los demás para obtener medios y servicios, concretamente del poder legislativo para su financiación y el marco jurídico que debe interpretar y aplicar. Aunque la labor de resolver pleitos aplicando la ley corresponde a la justicia, la sociedad cuenta con el poder ejecutivo para que se ejecuten las resoluciones judiciales. Las deficiencias en la ejecución de las resoluciones judiciales menoscaban la autoridad de la justicia y ponen en cuestión la separación de poderes. Aunque los tres poderes compartan la responsabilidad de garantizar una adecuada separación entre sí, ni este principio, ni el de la independencia judicial impiden el diálogo entre ellos. Por el contrario, es fundamental un discurso respetuoso con los demás poderes, que tenga en cuenta tanto su necesaria separación como su necesaria interdependencia. Sigue siendo crucial, sin embargo, que el poder judicial quede al margen de relaciones inadecuadas con los demás poderes del Estado y de influencias indebidas por parte de estos.

<sup>7</sup> Informes de la Comisión de Venecia «Report on the Independence of the Judiciary» 2010, o «Report on Judicial appointments» 2007. Disponible en: <https://www.venice.coe.int>

<sup>8</sup> Consejo Consultivo de Jueces Europeos. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/ccje/home>

La Comisión de Venecia reiteradamente nos recuerda que “Los Estados deberían respetar las siguientes normas con el fin de garantizar la independencia judicial interna y externa: 1. Los principios fundamentales que garantizan la independencia de los jueces deberían establecerse en la Constitución o en un texto equivalente. Estos principios [*entre otros*] son los siguientes: el poder judicial es independiente de otros poderes estatales; los jueces/zas sólo están sometidos a la ley; los jueces/zas sólo se distinguen por sus funciones; el principio del juez/a natural predeterminado por la ley y el principio de inamovilidad de los jueces/zas. 2. Todas las decisiones relativas al nombramiento y a la carrera profesional de los jueces deberían basarse en el mérito, evaluado a través de criterios objetivos en el marco de la ley [...]”.<sup>9</sup>

De ahí que confluyan nuevos enfoques (denominémoslos “temas nuevos”) de la independencia judicial que discurren por diferenciar tres planos de legitimidad: (a) la del Poder Judicial y sus elementos; (b) la constitucional o formal de los jueces y (c) finalmente, la legitimidad funcional de los/as jueces individuales. A estas cuestiones nucleares se agregan temas periféricos llamados a cumplir una función de blindaje y garantía de la independencia judicial tanto desde la percepción y confianza social como también dentro de la estructura organizativa y autónoma del Poder Judicial. Nos estamos refiriendo: 1º/ a la rendición de cuentas y la transparencia como elementos indispensables de la independencia: sobre qué debe rendir cuentas el Poder Judicial; ante quién; la responsabilidad explicativa (audiencia públicas y sentencia, y otros mecanismos); Y 2º/ a otros elementos integrantes de la independencia, la económica y la protección social.<sup>10</sup>

El Estado de Derecho ha sido descrito por la Comisión Europea como “la columna vertebral de cualquier democracia constitucional moderna” y “la independencia del poder judicial es central para la realización del Estado de Derecho, puesto que, sin ella, los principios que componen el Estado de Derecho quedan sin protección judicial”.

Aunque el Estado de Derecho deba referirse a todos los poderes, “los jueces asumen una responsabilidad especial a la hora de defender el Estado de

<sup>9</sup> Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre la independencia del sistema judicial parte i: la independencia de los jueces. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 82a. reunión plenaria (Venecia, 12-13 de marzo de 2010).

<sup>10</sup> Martínez Moya, Juan, Sáez Rodríguez, Concepción, *La protección social de la carrera judicial*. Segunda edición. Prólogo, Carlos Lesmes Serrano, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial. Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado. Biblioteca jurídica digital, Madrid, 2021.

Derecho, ya que su función judicial consiste en resolver disputas y en interpretar y aplicar la ley de manera autorizada. Los tribunales operan como los últimos guardianes del Estado de Derecho”.

En definitiva, la independencia del Poder Judicial se erige en uno de los elementos clave del Estado de Derecho; es uno de los principios que están en la base de la integración europea. La independencia judicial es un elemento crucial para el respeto y la garantía de la tutela judicial efectiva protegida por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

### **CONTEXTO EUROPEO: EROSIÓN, RETROCESO, PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN**

Como ha destacado la doctrina constitucionalista (Bustos Gisbert) la garantía judicial de la independencia de las jurisdicciones nacionales por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) constituye un desarrollo reciente, surgido a golpe de necesidad, en el contexto de la crisis del Estado de Derecho en algunos Estados miembros en buena medida por el auge de gobiernos con ideologías populistas. Los retrocesos en la independencia judicial en Europa se enmarcan en una profunda crítica al funcionamiento de las democracias europeas del siglo XXI y el surgimiento de movimientos que pretenden encarnar una suerte de voluntad popular sin límites por lo que se rechaza toda forma de control externo como es el judicial.<sup>11</sup>

Desde el año 2018 vienen produciéndose pronunciamientos del TJUE, que tiene como palabras clave la independencia judicial y el Estado de Derecho, y ha permitido que la independencia judicial como elemento del Estado de Derecho constituya pieza principal del debate sobre la “normativización” de los valores de la Unión. La independencia del Poder Judicial ha sufrido graves deterioros en algunos países.

El TJUE ha venido dictando importantes resoluciones en materia de independencia judicial como elemento vertebrador del Estado de Derecho en situaciones conflictivas concretas (Polonia, Hungría, Rumanía, principalmente) construyendo un cuerpo de doctrina, ciertamente complejo en su articulación jurídica –no olvidemos la diversidad funcional de este Tribunal (dialoga con los tribunales nacionales pero también responde y pone “orden” al cumplimiento de la normativa de

<sup>11</sup> Bustos Gisbert, Rafael, *Encuesta, Teoría y Realidad Constitucional*, op. cit., pp. 17 y ss.

la Unión Europea para garantizar las competencias de las instancias orgánicas que la conforman frente a las decisiones de los Estados que la integran)–pero doctrina, en definitiva, imprescindible para fortalecer el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Las reticencias de algunos Estados de la Unión Europea a ver cuestionadas en el TJUE sus políticas legislativas (y más llanamente alineadas a sus programas políticos) afectante a su sistema judicial ha sido una constante. El TJUE frente a estas objeciones ha mantenido una doctrina clara: “si bien [...] corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión”.

Los casos más emblemáticos se refieren:

(A) A propósito de una reducción salarial a los jueces. La sentencia del TJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018<sup>12</sup> que decide, contestando a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Cuentas de Portugal, que el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que el principio de independencia judicial no se opone a que se apliquen a los miembros del Tribunal de Contas (Tribunal de Cuentas, Portugal) medidas generales de reducción salarial como las controvertidas en el litigio principal, vinculadas a exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo y a un programa de ayuda financiera de la Unión Europea.

Pasajes decisivos de esta sentencia son:

*42 La garantía de independencia, que es inherente a la misión de juzgar (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 49; de 14 de junio de 2017, Online Games y otros, C-685/15, EU:C:2017:452, apartado 60, y de 13 de diciembre de 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, apartado 40), no sólo se impone, en el ámbito de la Unión, en lo que respecta a los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y a los jueces del Tribunal General, tal como prevé el artículo 19 TUE, apartado 2, párrafo*

---

<sup>12</sup> ECLI:EU:C:2018:117.

*tercero, sino que también obliga, en el ámbito de los Estados miembros, en lo que respecta a los jueces y tribunales nacionales.*

*43 En particular, la independencia de los órganos judiciales nacionales resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, habida cuenta de que, de conformidad con la reiterada jurisprudencia recordada en el apartado 38 de la presente sentencia, tal mecanismo únicamente puede activarlo un órgano que, con competencia para aplicar el Derecho de la Unión, se atenga, entre otros, al criterio de independencia.*

*44 La noción de independencia supone, entre otras cosas, que el órgano en cuestión ejerza sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 51, y de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, apartado 37 y jurisprudencia citada).*

*45 Pues bien, al igual que la inamovilidad de los miembros del órgano en cuestión (véase, en particular, la sentencia de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 51), el hecho de que éstos perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial.*

*46 En el caso de autos procede señalar que, según resulta de las indicaciones del tribunal remitente, las medidas de reducción salarial controvertidas en el litigio principal fueron adoptadas en función de las exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo del Estado portugués y en el contexto de un programa de ayuda financiera de la Unión a dicho Estado miembro.*

*47 Las referidas medidas preveían una reducción limitada del importe de las retribuciones, en aplicación de un tanto por ciento variables en función del nivel de las propias retribuciones.*

*48 Las medidas no se aplicaron únicamente a los miembros del Tribunal de Contas, sino, con mayor amplitud, a una serie de cargos públicos y de personas que ejercen funciones en el sector público, incluidos representantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.*

*49 Por ello, no puede considerarse que tales medidas hayan sido adoptadas específicamente en relación con los miembros del Tribunal de Contas, sino que constituyen, por el contrario, medidas generales destinadas a lograr que un conjunto de miembros de la función pública nacional contribuya al esfuerzo de austeridad que imponen las exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo del Estado portugués.*

(B) A propósito de una rebaja de edad de jubilación de jueces en Polonia, la sentencia del TJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019<sup>13</sup> decide que la República de Polonia incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 157 TFUE y de los artículos 5, letra a), y 9, apartado 1, letra f), de la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, al establecer en el artículo 13, puntos 1 a 3, de la ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Ley por la que se modifican la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras leyes), de 12 de julio de 2017, una edad de jubilación diferente para las mujeres y los hombres que desempeñan el cargo de juez en los tribunales ordinarios y en el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) o el cargo de fiscal. Y también decide que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al facultar al ministro de Justicia, mediante el artículo 1, punto 26, letras b) y c), de la Ley por la que se modifican la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras leyes, de 12 de julio de 2017, para autorizar o denegar la prórroga del ejercicio del cargo de los jueces de los tribunales ordinarios una vez alcanzada la nueva edad de jubilación de éstos, reducida por el artículo 13, punto 1, de esta misma Ley.

<sup>13</sup> ECLI:EU:C:2019:924.

Entre sus pasajes decisivos puede leerse que:

*124 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que la facultad que en el caso de autos tiene atribuida el ministro de Justicia para autorizar o denegar la prórroga del ejercicio del cargo de juez en los tribunales ordinarios polacos de los 60 a los 70 años en el caso de las mujeres y de los 65 a los 70 años en el caso de los hombres puede suscitar dudas legítimas, en particular en el ánimo de los justiciables, en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces afectados frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses contrapuestos en los litigios de que puedan conocer [véase, por analogía, la sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, EU:C:2019:531, apartado 118].*

*125 Por otra parte, esta facultad viola también el principio de inamovilidad, inherente a la independencia judicial [sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, EU:C:2019:531, apartado 96].*

(C) Sobre el principio de no regresión por parte de los Estados del nivel de protección de los valores conformadores del Estado de Derecho y en particular la independencia del Poder Judicial, la muy relevante sentencia del TJUE (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, asunto Repubblika (Polonia) en la que se ponían trabas a recurrir las resoluciones del órgano de gobierno del Poder Judicial con relación a las propuestas de nombramiento para cubrir plazas en el Tribunal Supremo de Polonia, incluso vedando el planteamiento de la cuestión prejudicial ante el TJUE. El TJUE deja claro que los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial [véase, por analogía, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial de emisión), C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, apartado 40].

Sin embargo, la contestación interna por parte de Polonia a esta sentencia fue muy polémica. El Poder Ejecutivo polaco, a través del Ministerio de Justicia, presentó un escrito ante el Tribunal Constitucional de Polonia para que se pronunciara sobre la compatibilidad de la Constitución polaca con el derecho de la Unión Europea (en adelante, UE). La respuesta del Tribunal Constitucional polaco, marginando en su aplicación el principio de primacía que rige en el Derecho de

la Unión Europea, afirmó que algunos artículos del Tratado de la UE son incompatibles con el orden constitucional polaco dado que permiten al TJUE anular disposiciones constitucionales, incluyendo el procedimiento polaco de nombramiento de jueces. La Comisión Europea emitió una nota de prensa donde anunció que se disponía a iniciar un procedimiento de infracción contra Polonia por violación del derecho de la UE por parte de su Tribunal Constitucional.<sup>14</sup>

(D) En el contexto de un litigio comercial entre particulares y una entidad bancaria, se cuestiona la independencia e imparcialidad de un juez en un Tribunal de apelación que fue nombrado en Polonia cuando el régimen era no democrático en Polonia la Sentencia de 29 de marzo de 2022 (Gran Sala), Getin Noble Bank (C-132/20)<sup>15</sup> el TJUE precisa que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, están obligados, en el ejercicio de dicha competencia, a cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, incluida la de garantizar la observancia del principio de tutela judicial efectiva.

En cuanto al impacto de las circunstancias anteriores a la adhesión sobre la independencia y la imparcialidad de un juez, el TJUE recuerda que, en el momento de la adhesión de Polonia a la Unión Europea, se consideró que, en principio, su sistema judicial se ajustaba al Derecho de la Unión. Además, el órgano jurisdiccional remitente no ha facilitado ninguna explicación concreta que demuestre de qué manera las condiciones en que se produjo el primer nombramiento podrían posibilitar que se ejerza actualmente sobre él una influencia indebida.

(E) El adelanto radical en la edad de jubilación de los jueces húngaros constituye una discriminación por motivos de edad injustificada. Así lo decidió, en el marco de un recurso por incumplimiento, el TJUE en sentencia de 6 de noviembre de 2012.<sup>16</sup> Con todo, no sirvió, de facto, para reinstalarlos en sus puestos.

(F) Finalmente, en materia de inspección y disciplinaria, reseñaremos dos importantes sentencias:

---

<sup>14</sup> González Campaña, Nuria, “La defensa europea de la independencia del poder judicial en el marco de la protección del Estado de Derecho: la crisis del CGPJ en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, núm. 50, 2022, *op. cit.*, pp. 467-468.

<sup>15</sup> ECLI:EU:C:2022:235.

<sup>16</sup> ECLI:EU:C:2012:687.

- La primera de las sentencias afecta al sistema de inspección y disciplinario de Rumania. Se trata de la sentencia del TJUE de 11 de mayo de 2023.<sup>17</sup> Un particular que es parte en varios procesos penales ante órganos jurisdiccionales rumanos presentó varias denuncias disciplinarias ante la Inspección Judicial contra jueces y fiscales adscritos a dichos órganos jurisdiccionales. Estas denuncias fueron objeto de diversas resoluciones de archivo adoptadas por la Inspección Judicial. Impugnadas en vía judicial, el Tribunal Superior de Bucarest plantea una cuestión prejudicial (esto es, una pregunta al TJUE), en particular sobre la solidez del sistema de garantías que resulta de la normativa rumana en relación con el control de la acción del inspector jefe. El TJUE responde a la cuestión prejudicial planteada que es contraria a la normativa de la Unión Europea una normativa nacional:
  - que confiere al director de un órgano competente para investigar y ejercer la acción disciplinaria contra jueces y fiscales la facultad de adoptar actos reglamentarios e individuales relativos, en particular, a la organización de dicho órgano, a la selección de sus agentes, a la evaluación de estos y a la realización de sus actividades o, incluso, a la designación de un director adjunto,
  - en tanto, en primer lugar, estos agentes y ese director adjunto son los únicos competentes para llevar a cabo una investigación disciplinaria contra dicho director, a continuación, la carrera de estos depende, en gran medida, de las decisiones del citado director y, por último, el mandato del director adjunto finalizará al mismo tiempo que el mandato del mismo director, cuando esta normativa no está concebida de modo que no pueda suscitar ninguna duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la utilización de las prerrogativas y funciones de ese órgano como instrumento de presión sobre la actividad de esos jueces y fiscales o de control político de esa actividad.
- La segunda sentencia es la de fecha 5 de junio de 2023 (Gran Sala) TJUE, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces) (C-204/21).<sup>18</sup> En la sentencia dictada en este asunto, el TJUE, en Gran Sala, estima el recurso de la Comisión. La normativa cuestionada se refería a unas modificaciones en la organización de los Tribunales que supuso en 2017 el establecimiento de dos nuevas salas del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), la Izba Dyscyplinarna (Sala

---

<sup>17</sup> ECLI:EU:C:2023:391.

<sup>18</sup> ECLI:EU:C:2023:442.

Disciplinaria) y la Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos). Mediante una Ley, de 20 de diciembre de 2019, de modificación de la Ley del Tribunal Supremo, que entró en vigor en 2020, se atribuyeron a esas dos salas nuevas competencias, en particular, para autorizar la incoación de procesos penales contra jueces o para decretar su prisión provisional. Por su parte, a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos se le atribuyó competencia exclusiva para examinar las imputaciones y cuestiones jurídicas relativas a la independencia de los jueces y tribunales.

Pues bien, el TJUE declara que estas nuevas disposiciones nacionales menoscaban la independencia judicial garantizada por el artículo 19 del TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta, y transgreden, además, por un lado, las obligaciones que recaen sobre los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco del instrumento de remisión prejudicial y, por otro lado, el principio de primacía del Derecho de la Unión. Además, las disposiciones que establecen los mecanismos declarativos respecto de los jueces y la publicación en línea de los datos recabados vulneran el derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Reglamento General de Protección de Datos.

### **CUADRO DE INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA FRENAR Y REVERTIR LAS VULNERACIONES DEL ESTADO DE DERECHO EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

Las instituciones europeas han ido desarrollando en las últimas décadas una serie de herramientas con el fin de prevenir y, en su caso, reparar vulneraciones que afectan al Estado de Derecho.<sup>19</sup>

Los instrumentos más relevantes:

1. *El procedimiento previsto en el Artículo 7 del TUE Cláusula de suspensión.* Este precepto permite suspender los derechos como miembro de

---

<sup>19</sup> Un detallado estudio puede verse en González Campaña, Nuria, “La defensa europea de la independencia del poder judicial en el marco de la protección del Estado de Derecho: la crisis del CGPJ en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, núm. 50, 2022, *op. cit.*, pp. 462 y ss.

la UE (como los derechos de voto en el Consejo de la Unión Europea) si un país infringe de forma grave y persistente los principios en los que se basa la UE según lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías). Con todo, las obligaciones de ese país como miembro de dicha organización siguen siendo vinculantes.

El mecanismo del artículo 7 se activó por primera vez en diciembre de 2017 contra Polonia y en septiembre de 2018 contra Hungría. En el caso de Polonia, la Comisión Europea justificó la activación del mecanismo por el ataque a la independencia del Poder Judicial. Así, la Comisión “considera preocupante los siguientes aspectos: 1) la falta de un control constitucional independiente y legítimo; 2) la adopción por el Parlamento polaco de nueva legislación relacionada con el Poder Judicial que suscita graves dudas por lo que respecta a la independencia judicial e incrementa significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia”.

2. *Los procedimientos judiciales ante el TJUE, el recurso por incumplimiento y la cuestión prejudicial.* Nos remitimos a la relación de resoluciones del TJUE expuestas en el apartado anterior.
3. *Mecanismo marco del Estado de Derecho*

El mecanismo europeo del Estado de Derecho establece un proceso de diálogo anual entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo junto con los Estados miembros, los Parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas sobre el Estado de Derecho. El Informe sobre el Estado de Derecho es la base de este nuevo proceso que se emite todos los años. En el último apartado de esta exposición volveremos sobre esta cuestión cuando tratemos la situación de España.

Los mecanismos de *soft law*, como el mecanismo marco del Estado de Derecho o los informes sobre el Estado de Derecho.

Principalmente hallamos, los dictámenes del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (en adelante, CCJE)<sup>20</sup> y los trabajos e informes de la Red Europea de

<sup>20</sup> Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/ccje/home>

Consejos de Justicia.<sup>21</sup> Sus documentos e informes son de un interés incuestionable, son verdaderas guías conceptuales en la materia dotadas de un contenido práctico indudable dado el origen de los sujetos que los emiten. El CCJE –adviértase que es ámbito del Consejo de Europa– ha emitido desde 2001 hasta 2023, 26 informes de enorme interés, el primero, de 2001 sobre Independencia e inamovilidad de los jueces, y el publicado en 2023 sobre el uso de la tecnología de asistencia judicial (IA). Entre los informes de la RECJ (*European Networks of Councils for the Judiciary*, ENCJ, siglas en inglés), destaca el “Informe de Independencia, rendición de cuentas y calidad del poder judicial: El siguiente paso en la medición de la independencia, las experiencias de los usuarios de los tribunales y la evaluación de la calidad”.

4. Por último, un novedoso instrumento es el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un *régimen general de condicionalidad* para la protección del presupuesto de la Unión.

## **SITUACIÓN DE ESPAÑA: VICISITUDES ACONTECIDAS EN EL PODER JUDICIAL**

Para terminar la exposición unas referencias telegráficas, meramente testimoniales, sobre la situación vivida y estado actual en España en materia de independencia judicial.

### **\*INDEPENDENCIA JUDICIAL: UN PROBLEMA DE PERCEPCIÓN, PERO NO DE EXISTENCIA**

En general, la independencia del Poder Judicial en España puede valorarse de forma positiva, a pesar de que sobre ella exista un nivel bajo de percepción entre la sociedad y las empresas. Tras el diálogo estructurado en el que intervino la Comisión Europea como facilitadora, se llegó a un acuerdo para renovar el Consejo General del Poder Judicial por parte de los representantes de los dos grupos parlamentarios que permitían alcanzar la mayoría reforzada de 3/5 de las

<sup>21</sup> Disponible en: <https://www.encj.eu/>

Cámaras para alcanzar la renovación, y ello después de más de cinco años de demora en su renovación.<sup>22</sup>

Para ilustrar esta situación, traeremos a tal efecto dos opiniones doctrinales autorizadas. El profesor López Guerra afirma que

*[E]n lo que se refiere al riesgo de politización del poder judicial, en mi opinión se trata en España de una cuestión distinta de la independencia; se trataría de la extendida percepción de que (incluso desde una situación de independencia) en determinados sectores de la judicatura existen tendencias o preferencias ideológicas que coinciden con las de los diversos partidos políticos y que esas preferencias influyen en sus decisiones, en temas de relevancia política o sujetos a intensa discusión en la sociedad, y ello sobre todo (aunque no sólo) en los niveles jurisdiccionales superiores. Sería más por tanto una cuestión de parcialidad (o falta de imparcialidad).<sup>23</sup>*

Y el parecer del profesor y Magistrado del Tribunal Supremo, Pablo Lucas Verdú, se mueve también en esta línea cuando señala que

*“[L]a independencia de los jueces españoles me parece fuera de discusión. Es una realidad. Son y se consideran a sí mismos independientes en el ejercicio de la jurisdicción tal como lo muestran sucesivamente sus respuestas al respecto en las encuestas que les preguntan sobre ello. No es que sean independientes porque lo digan, sino que lo dicen porque lo son. Su posición constitucional les pone a resguardo de presiones o intimidaciones procedentes de los poderes públicos o desde dentro del Poder Judicial y les ayuda a afrontar las que proceden de la sociedad. A pesar de lo que a menudo se afirma en el debate público, en general merecen una consideración destacada por parte de la sociedad e, incluso, por parte de la clase política. Buena prueba de ello es el respeto que todos sus integrantes dicen tener por las sentencias y otras resoluciones judiciales, aunque no las compartan y critiquen cuando no les satisfacen.<sup>24</sup>*

<sup>22</sup> *Post scriptum*: significativo e histórico es el nombramiento, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, de la primera mujer Presidenta del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en la persona de la Magistrada Doña María Isabel Perelló Doménech (Real Decreto 888/2024, de 3 de septiembre).

<sup>23</sup> López Guerra, Luis María, *Encuesta*, op. cit., p. 26.

<sup>24</sup> Lucas Verdú, Pablo, *Encuesta*, op. cit., p. 27.

## \*CÓMO NOS VE EUROPA: EL INFORME DE ESTADO DE DERECHO

El informe del Estado de Derecho publicado por la Comisión Europea en 2024 ha puesto de manifiesto que la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial ha lastrado la labor del Tribunal Supremo y perjudicado al sistema judicial en su conjunto.

Los informes anuales sobre Estado de Derecho de los países de la UE (y el informe publicado en 2024 incluye, por primera vez la evolución de la situación en Albania, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia, países candidatos a su incorporación a la UE) permiten en su conjunto detectar, prevenir y abordar los retos emergentes. Esto contribuye a la resiliencia de nuestras democracias europeas y a la confianza mutua en la UE. También contribuye al buen funcionamiento del mercado único y beneficia a un entorno empresarial que fomenta la competitividad y el crecimiento sostenible.

Desde su primera publicación en 2020, el informe se ha convertido en un verdadero motor de reformas positivas: dos tercios (68%) de las recomendaciones formuladas en 2023 se han abordado, total o parcialmente. Sin embargo, en algunos Estados miembros persisten las preocupaciones sistemáticas y la situación se ha deteriorado aún más. Estas preocupaciones se abordan en las recomendaciones del informe de este año.

Por ejemplo, en el caso de España se explica su sistema judicial de manera esquemática (clases, número, composición y división competencial de los mismos). El Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes del Derecho. El Consejo General del Poder Judicial, establecido por la Constitución Española y regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, es el órgano de autogobierno del Poder Judicial y garantiza la independencia de los órganos jurisdiccionales, los jueces y magistrados. No forma parte, en sí mismo, del sistema judicial. Ejerce una función disciplinaria y es competente para nombrar, trasladar y ascender a los jueces y magistrados, así como responsable de su formación y designación. La Constitución y una Ley Orgánica regulan el Tribunal Constitucional, que no forma parte del Poder Judicial. El Ministerio Fiscal está integrado en el Poder Judicial y dispone de autonomía funcional; su misión es promover la justicia en defensa de la ley, los derechos de los ciudadanos y el interés general. El fiscal general del Estado es nombrado por el jefe del Estado, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ). España participa en la Fiscalía Europea.

En dicho informe se aprecia que

*la valoración de la independencia judicial en España sigue siendo baja tanto entre la ciudadanía como entre las empresas. En total, el 37% de la ciudadanía y el 32% de las empresas perciben que la independencia de los órganos jurisdiccionales y de los jueces es «bastante buena» o «muy buena» en 2024. La valoración de la independencia judicial entre la ciudadanía ha aumentado en comparación con 2023 (34%), pero sigue siendo inferior a la de 2020 (44%). La valoración de la independencia judicial entre las empresas ha disminuido en comparación con 2023 (34%) y con 2020 (42%). El 41% de las empresas españolas tienen mucha confianza o bastante confianza en la protección de sus inversiones por parte de la ley y los órganos jurisdiccionales del Estado miembro.*

**\*CRISIS POR LA NO RENOVACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: VICISITUDES Y SU FINALIZACIÓN CON LA VUELTA A LA NORMALIDAD INSTITUCIONAL (JULIO DE 2024)**

La crisis derivada de la no renovación del Consejo General del Poder Judicial, que comportó en octubre de 2022 la dimisión del Presidente del CGPJ que a su vez lo es del CGPJ, tuvo su fin, tras cinco años y ocho meses de demora sobre el mandato legal previsto de cinco años. Las incidencias y vicisitudes que han envuelto esta crisis derivada de la no renovación del órgano de gobierno del Poder Judicial del Reino de España escapan, por extensión y detalle, esta exposición. Nos limitaremos a reseñar que mediante la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo de 2021, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, este órgano de gobierno, ante su no renovación, vio limitadas sus funciones, entre ellas, la de nombramientos de altos cargos judiciales. Recurrída ante el Tribunal Constitucional dicha Ley, fue declarada constitucional por sentencia 128/2023, de 2 de octubre de 2023<sup>25</sup> con un voto particular muy crítico por parte de cuatro magistrados, llegándose a afirmar que “[...] no solo el Estado de Derecho y el principio de división de poderes queda afectado cuando se atribuyen a un poder funciones constitucionalmente reservadas a otro poder del Estado, sino también cuando se le priva de aquellas competencias esenciales atribuidas para el desarrollo de la función que

<sup>25</sup> ECLI:ES:TC:2023:128.

tiene constitucionalmente atribuida.” Asimismo otra sentencia del Tribunal Constitucional posterior, la número 30/2024, de 28 de febrero de 2024,<sup>26</sup> desestimó el recurso de amparo por diputadas en relación con los acuerdos de las mesas del Congreso de los Diputados y de la Comisión de Justicia de esta Cámara sobre tramitación de la proposición de ley orgánica para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, que implicaron, en particular, el rechazo de la solicitud de comparecencias de expertos y petición de diversos informes; sentencia esta última que también cuenta con votos particulares.

#### \* TRABAS A LAS DENOMINADAS “PUERTAS GIRATORIAS” Y ALGUNAS MEDIDAS ¿REMEDIOS? PARA EVITAR LA POLITIZACIÓN DE LA JUSTICIA

Tras la renovación del Consejo General del Poder Judicial se ha publicado la Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto de 2024, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Esta ley contiene la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial (LOPJ), y consta de quince apartados que afectan a: (i) los requisitos para el nombramiento de magistrados y magistradas en las Salas del Tribunal Supremo. La ley incrementa a veinte años el tiempo que deben haber cumplido los miembros de la carrera judicial para poder ser nombrados magistrados o magistradas del Tribunal Supremo, (ii) los servicios especiales y las excedencias voluntarias de jueces y magistrados. Se trata de neutralizar o, al menos, poner trabas el margen a lo que se ha denominado “las puertas giratorias” (el tránsito de la judicatura a cargo político y su retorno) y (iii) diferentes cuestiones referidas al Consejo General del Poder Judicial, entre las que abundan las referentes a dotar de rigidez al régimen de incompatibilidades para poder ser designado vocal del Consejo General del Poder Judicial por el turno de juristas de reconocida competencia, de manera que no podrán ser elegidos quienes, en los cinco años anteriores, bien hayan sido titulares de un Ministerio, de una Secretaría de Estado, de una Consejería de un Gobierno autonómico o de la Presidencia de una Corporación local, o bien hayan ocupado cargos públicos representativos en el Parlamento Europeo, el Congreso de los Diputados, el Senado o las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Y también, entre otras medidas, obliga a que los candidatos comparezcan ante la Comisión

<sup>26</sup> ECLI:ES:TC:2024:30.

de nombramientos de la Cámara correspondiente y presenten una memoria de méritos y objetivos, antes de ser elegidos vocales del Consejo General del Poder Judicial.

**\*RESPUESTAS INSTITUCIONALES FRENTE A ATAQUES A LA  
INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL POR PARTE DE OTROS PODERES  
DEL ESTADO RESPONSABLES. LA ACUSACIÓN DE *LAWFARE***

Aunque han sido, lamentablemente, muchas las ocasiones en la que el Consejo General del Poder Judicial ha tenido que realizar llamamientos a la contención, mesura y respeto a la independencia judicial frente ataques injustificados por parte de miembros de responsables de otros poderes (Ejecutivo y Legislativo) a determinadas actuaciones de los Juzgados y Tribunales españoles en asuntos donde, más allá de la cuestión jurídica y judicialización del asunto, existía un escenario de confrontación política, destacaremos dos declaraciones institucionales emblemáticas, recientes, del Consejo General del Poder Judicial. Nos obliga a hacer un pequeño salto en el tiempo con relación a las últimas reformas normativas aludidas precedente y lógicamente a la vuelta a la normalidad institucional tras la renovación del mencionado órgano de gobierno del Poder Judicial en España. Advertamos, no obstante, que en España, lo que resulta generalizable también al resto de países que integran la Unión Europea, no está establecida la institución del *impeachment*, instrumento de influencia norteamericana (sección cuarta del artículo II de la Constitución de los Estados Unidos), que se refiere a la acusación constitucional o juicio político al que puede verse sometidos jueces y magistrados por violencia flagrante de la ley.<sup>27</sup>

En primer término, el Pleno del CGPJ en sesión de fecha 21 de diciembre de 2023, instó, por unanimidad al Congreso y al Senado a no citar a jueces y magistrados para declarar sobre hechos conocidos en las actuaciones objeto de su actividad jurisdiccional; y si, a pesar de ello, fuesen citados con ese objeto a una comisión de investigación, la Comisión Permanente del CGPJ denegará la autorización para que comparezcan.

El texto del acuerdo aprobado era del siguiente tenor:

<sup>27</sup> Paredes Paredes, Felipe. La independencia e imparcialidad judicial en el sistema interamericano. Independencia Judicial y Estado de Constitucional. El estatuto de los jueces. Maribel González Pascual (dir.) y Joan Solanes Mullor (coord.) Tirant Monografías. 1026. Valencia. 2016. pp. 75 y ss.

1. En las últimas semanas se han repetido las declaraciones y comunicados de este Consejo, a través de la Comisión Permanente, su Presidente (p.s.) y de sus Vocales, así como las del Tribunal Supremo, los Tribunales Superiores de Justicia, las Audiencias Provinciales, los Jueces Decanos y numerosas instituciones públicas y privadas alertando de los riesgos que para la independencia judicial pudiera suponer que las Comisiones de Investigación recientemente constituidas en el Congreso de los Diputados pudieran acordar la comparecencia ante ellas de miembros de la Carrera Judicial a fin de que declaren sobre asuntos de los que conozcan o hayan conocido en el ejercicio de la función jurisdiccional.
2. A pesar de ello, destacados portavoces de los grupos parlamentarios que han promovido la constitución de las comisiones de investigación insisten en que se recabe la comparecencia en ellas de jueces y magistrados. Se hace necesario, por lo tanto, que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial deba pronunciarse de nuevo al respecto para manifestar, en primer lugar y sin reserva alguna, el absoluto respeto de este órgano constitucional a la autonomía de las Cámaras que forman las Cortes Generales para que creen cuantas comisiones de esa naturaleza estimen conveniente al amparo del artículo 76 de la Constitución (CE) a fin de esclarecer los hechos acaecidos sobre los asuntos objeto de las mismas con el propósito de exigir, en su caso, la responsabilidad política gubernamental que proceda.
3. En segundo lugar, con la misma claridad y firmeza que respeta la autonomía parlamentaria, el Consejo General del Poder Judicial debe garantizar en todo momento y bajo cualquier circunstancia la independencia judicial. Por ello y por imperativo del propio artículo 76 CE, en conjunción con el artículo 117 CE y los artículos 396 y 399 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), ha de quedar constancia de que dichas comisiones parlamentarias carecen de atribuciones para llamar a declarar ante ellas e investigar a jueces y magistrados sobre asuntos que estos conozcan o hayan conocido en su labor de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.
4. Los jueces y magistrados están plenamente sometidos a la Constitución y a las leyes y sujetos a responsabilidad disciplinaria y penal cuando incurran en los supuestos tipificados como infracciones o delitos, respectivamente. Ahora bien, la exigencia de la primera corresponde en exclusiva a este Consejo por mandato del artículo 122 CE y, la segunda, a los órganos judiciales servidos por “jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y

sometidos únicamente al imperio de la ley.” Unas condiciones que, obviamente, no reúnen los miembros de las comisiones parlamentarias de investigación, pues, al fin y al cabo, su función representativa se desenvuelve en el plano estrictamente político y está orientada y limitada, en lo que aquí importa, a la exigencia de responsabilidades de esa naturaleza.

5. En consecuencia, en el supuesto de que, a pesar de lo anterior, los jueces y magistrados fueran llamados a declarar ante las repetidas comisiones de investigación sobre asuntos en los que hayan o estén interviniendo en su condición de tales, incluso bajo la advertencia de que pudieran incurrir en responsabilidad penal si no comparecieran, no tendrán la obligación de atender el requerimiento que se les envíe a tal efecto, no deberán comparecer en ellas y el Consejo General del Poder Judicial tampoco autorizará comisiones de servicios por tal motivo.
6. Por último, el recordatorio de que cada poder ha de circunscribir su actuación a su ámbito respectivo ha de completarse con el llamamiento a que se proceda cuanto antes a la renovación de este Consejo y se ponga fin a la anomalía constitucional en la que nos encontramos cuya duración ha rebasado con creces el límite de lo tolerable.

*En su virtud, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial acuerda:*

*Primero: Instar al Congreso de los Diputados y al Senado a que, de conformidad con los artículos 76 y 117 de la CE, 396 y 399 de la LOPJ, se abstengan de citar a jueces y magistrados para que declaren ante las comisiones de investigación constituidas en ellas sobre hechos que hayan conocido en las actuaciones objeto de su actividad jurisdiccional.*

*Del mismo modo, los jueces y magistrados no podrán revelar por escrito, o de cualquier otra forma, hechos o circunstancias de las que hubieren tenido conocimiento por razón de su ejercicio profesional.*

*Segundo: Los jueces y magistrados que, a pesar de lo anterior, fueran convocados a una comisión de investigación deberán ponerlo en conocimiento inmediato de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial remitiéndole copia de la citación recibida.*

*Tercero: La Comisión Permanente denegará la autorización de comisiones de servicios a los jueces y magistrados para que comparezcan a declarar ante las mencionadas comisiones de investigación sobre hechos de los*

*que tengan o hayan tenido conocimiento con ocasión de su actividad jurisdiccional.*

*Cuarto: Comunicar este Acuerdo a las presidencias del Congreso de los Diputados y del Senado y a la Red Europea de Consejos de Justicia.*

Con posterioridad, en línea de la anterior declaración, en fecha 5 de febrero de 2024 nuevamente el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, reunido en sesión extraordinaria, aprobó, también por unanimidad, una declaración institucional en relación con lo sucedido en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados desarrollada el pasado día 30 de enero en el marco del debate sobre el dictamen de la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en la que los representantes de diversos grupos parlamentarios vertieron diversas acusaciones contra miembros de la Carrera Judicial. En dicha sesión se pronunció y fueron objeto de ataques jueces de manera personalizada. El Pleno del Consejo General del Poder Judicial textualmente manifestó:

1. Consideramos, en línea con las declaraciones del presidente del Consejo General del Poder Judicial de fecha 31 de enero del presente, que el hecho de que las manifestaciones realizadas por las y los diputados en el libre desarrollo plural de una sesión parlamentaria se encuentren especialmente protegidas por la inviolabilidad parlamentaria no le resta gravedad a su actuación. Máxime teniendo en cuenta que en el debate social y parlamentario sobre la referida proposición de ley se vienen profiriendo acusaciones de “lawfare” contra miembros del Poder Judicial sobre lo que ya nos pronunciamos en el Pleno del 21 de diciembre de 2023.
2. Rechazamos con toda firmeza determinadas manifestaciones y comportamientos llevados a cabo por miembros del Poder Legislativo, al tiempo que manifestamos que seguiremos defendiendo la independencia del Poder Judicial residenciada en todos y cada uno de las y los jueces españoles. Debería asegurarse en el curso de las intervenciones parlamentarias el respeto a la independencia del Poder Judicial, evitando descalificaciones que puedan minar la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial.
3. Entendemos que el respeto institucional debe presidir las relaciones entre todos los Poderes del Estado. Como ha señalado el Consejo Consultivo de Jueces Europeos ‘ante una injerencia inadecuada, los poderes del Estado deben cooperar con lealtad para restablecer el equilibrio y,

con ello, la confianza de la sociedad en el buen funcionamiento de las instituciones públicas’, recordando también que ‘las valoraciones y las críticas de un poder del Estado hacia los demás poderes deben formularse en un clima de respeto mutuo’ y que “existe una clara diferencia entre la libertad de expresión y la crítica legítima, por una parte, y la falta de respeto y presiones inadecuadas hacia el poder judicial, por otra parte’ [Dictamen del CCJE nº18 (2015) sobre la posición del Poder Judicial y su relación con los demás Poderes del Estado en una democracia moderna]

4. Reiteramos que la independencia judicial es una pieza clave del Estado de Derecho y su defensa es imprescindible en el marco de los valores sobre los que se asienta la Unión Europea y su salvaguarda corresponde a todos los Poderes del Estado.

Estos dos pronunciamientos constituyen toda una declaración de principios indeclinables en un Estado de Derecho y justifican toda una acción en defensa de la independencia judicial.

Para el logro de fortalecimiento del Estado de Derecho por la vía del garantizar la independencia judicial ha de partirse de un *príus*, una base común: la excelencia y alto nivel de las competencias profesionales de los jueces. El sistema debe garantizar la elección de los miembros de la carrera judicial basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Ello constituye una condición previa indispensable a la confianza que la opinión pública otorga a los jueces (y los fiscales), y de la cual proviene, principalmente su legitimidad y el reconocimiento en cuanto al ejercicio de su función. Formación permanente, pero ante todo estabilidad (inamovilidad). Las fórmulas de participación ciudadana en la elección de los jueces, desde una perspectiva realista –el influjo de las redes sociales como forma de crear estados de opinión no es desdeñable–, y atendidas las circunstancias sociales cambiantes que viven la inmensa mayoría de países con un Estado de Derecho consolidado o al que aspiran a consolidar, casan mal, de facto, si se quiere garantizar la independencia judicial en los términos expuestos. Crean, y agravan, las problemáticas expuestas. Por otra parte, la formación profesional ha de ser adecuada y permanente. Debe abarcar los aspectos más diversos de su vida profesional, incluso la gestión administrativa de los tribunales y servicios de investigación penal y ha de responder también a las necesidades de especialización [Consejo Consultivo de Jueces Europeos, Informe nº 12 *Jueces y fiscales en una sociedad democrática*, 2009], todo ello orientado a una justicia de calidad.

En fin, una cosa son los procedimientos de selección (sistemas de concurso, oposición libre o mixtos) y otra cosa bien distinta los principios a que deben responder: seleccionar por mérito, capacidad y bajo parámetros de igualdad.

Cobra pleno sentido en la actualidad lo que concluyeron hace décadas Guarneri y Pederzoli cuando señalaban que “en conjunto se trata [...], de actuar para reforzar la magistratura, mejorando sus cualificaciones profesionales y estimulando la identificación institucional de sus componentes, contrapesando a la vez su poder [...] El crecimiento del pluralismo institucional que se ha producido en los países de la Europa latina y que ha tenido una de sus expresiones más significativas en el incremento de la incidencia política de la magistratura, presenta aspectos positivos que hay que salvaguardar [...] sin olvidar que una democracia constitucional que funcione bien requiere, sí, la presencia de un fuerte poder judicial, pero lo quiere también limitado, al igual que otros poderes”.<sup>28</sup> Sin duda, ese es el gran desafío en un Estado de Derecho cohesionado.

---

<sup>28</sup> Guarneri Carlo y Pederzoli Patrizia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999, p. 177.



# INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>

Jorge H. Meza Flores<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la independencia judicial ha sido reconocido como “costumbre internacional”.<sup>3</sup> Se encuentra consagrado en tratados regionales de derechos humanos, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a nivel universal por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin independencia judicial no existe Estado de Derecho ni es posible la democracia. Así lo

---

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la Mesa 4. Experiencias de crisis en la independencia judicial, el día 13 de agosto de 2024. Importante: El presente escrito corresponde a las ponencias dictadas los días 13 y 14 de agosto de 2024. No representa la posición de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, la CIDH o la Organización de Estados Americanos

<sup>2</sup> Secretario Ejecutivo Adjunto de peticiones y Casos de la CIDH.

<sup>3</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 14.

reconoce el artículo 3o. de la Carta Democrática Interamericana que contempla a la división de poderes como un elemento esencial de la Democracia Representativa.

El derecho internacional incorpora una serie de obligaciones a cargo de los Estados con el objetivo de asegurar la independencia judicial. Estos deberes se encuentran en los tratados internacionales y en los diversos pronunciamientos de sus órganos supervisores. En el caso del sistema interamericano, estos órganos son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH” o “la Comisión”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte Interamericana” o “la Corte”).

En América, la defensa de la independencia judicial ha trascendido a las esferas nacionales. Dado el deber que tienen los países parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) de cumplir con sus obligaciones internacionales, un Estado puede ser juzgado, como un todo, por haber vulnerado la independencia judicial, dando por resultado la responsabilidad internacional, surgiendo con ello el deber de reparar tales violaciones.

El presente trabajo recapitula, en términos generales, el desarrollo de la jurisprudencia y estándares del sistema interamericano relacionados con la independencia judicial. Este panorama posibilita tener una noción de los temas y obstáculos a la independencia judicial que han sido conocidos por la Comisión y la Corte Interamericanas, la manera en la cual se ha interpretado el alcance de este derecho, y las obligaciones correlativas a cargo de los Estados.

### **PANORAMA DE LA EVOLUCIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

Pueden existir diferentes métodos de análisis del desarrollo jurisprudencial y de los estándares del sistema interamericano en materia de independencia judicial. A los efectos de esta presentación, se señalan a continuación algunos de los desarrollos que se estiman de gran relevancia y que constituyen los parámetros de análisis de los casos que versan sobre afectaciones al mencionado derecho. Cabe precisar que existen aspectos más específicos que exceden este panorama y que pueden ser objeto de posteriores estudios.

## EL RECONOCIMIENTO EN LOS CASOS INICIALES SOBRE EL VÍNCULO ENTRE LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA CON EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PERSPECTIVA DE LAS Y LOS JUSTICIABLES)

Desde sus primeras decisiones, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han reconocido a la independencia judicial como un derecho de las y los justiciables. Así se encuentra literalmente en el artículo 8.1 de la Convención Americana que establece el derecho de “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial”. El sistema interamericano se ha pronunciado en numerosos casos sobre la violación a esta garantía desde la dimensión de su afectación al acceso a la justicia como del debido proceso, por ejemplo, cuando la justicia penal militar ha conocido de casos de violaciones a derechos humanos perpetrados por militares.<sup>4</sup>

## EL RECONOCIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO PARA LA SEPARACIÓN DE JUEZAS Y JUECES DE SUS CARGOS

El sistema interamericano ha conocido de varios casos respecto de destituciones arbitrarias de jueces y juezas de sus cargos, considerando que, al tratarse de un proceso de carácter sancionatorio, estas separaciones deben ser antecedidas de un debido proceso.

Esta conclusión no resultó automática y tuvo que ser desarrollada. La CIDH –al menos desde el año de 1994– se pronunció en el caso relacionado con la destitución de Jueces de Circuito y Municipales en Chiriquí, Panamá en los años 80,<sup>5</sup> quienes se negaron a cumplir con el fallo en un sentido solicitado por el Presidente del Tribunal Superior y fueron separados de sus cargos.

Este precedente es de gran relevancia, pues el Estado indicaba que la remoción de un juez era de carácter administrativo, en vista de que era potestad de la misma autoridad que los nombró, de tal forma que no aplicaba el debido proceso al

<sup>4</sup> Véase al respecto, Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 132, y *Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 191.

<sup>5</sup> CIDH, *Chiriquí v. Panamá*, Caso 10.026, Informe No. 28/94, OEA/Ser.L/V/II.88 rev.1 Doc. 9 at 56 (1995).

tratarse de un asunto no penal. En dicho caso, la CIDH se refirió a la aplicabilidad del debido proceso en las separaciones de las personas juzgadoras de sus cargos, no obstante no fueran procesos penales. Esta perspectiva ha sido fundamental para el desarrollo de la posterior jurisprudencia en la materia.

### EL RECONOCIMIENTO DE GARANTÍAS REFORZADAS PARA LAS JUEZAS Y LOS JUECES

Habiéndose reconocido que el Estado debe garantizar la existencia de juezas y jueces independientes y, por otra parte, que son aplicables las garantías de debido proceso para poder separarles de su cargo, la Comisión y la Corte desarrollaron la noción de que, en vista de la independencia requerida para su actuación, las juezas y los jueces cuentan con garantías “reforzadas”, las cuales tienen un alcance propio.

Así, al menos desde la sentencia del caso *Reveron Trujillo vs. Venezuela*,<sup>6</sup> la Corte Interamericana reconoció que las juezas y jueces a diferencia de personas funcionarias públicas, deben contar con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial. Tales garantías conllevan necesariamente a modular el alcance o contenido de ciertos derechos a la luz de la independencia judicial, el cual reposa fundamentalmente en tres aspectos: i) un adecuado proceso de nombramiento y selección, ii) la inamovilidad del cargo, y iii) la garantía contra presiones externas. En la jurisprudencia interamericana, como se indicará posteriormente, se han desarrollado diversos contenidos de tales garantías.

### EL RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO DE LA PERSONA JUZGADORA A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SU VÍNCULO CON LOS DERECHOS POLÍTICOS

A partir de casos relacionados con Ecuador (*Quintana Coello*<sup>7</sup> y *Camba Campos*)<sup>8</sup> sobre el cese masivo de jueces y juezas del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema que sucedió en un periodo de dos semanas, la Corte

<sup>6</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67.

<sup>7</sup> Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

<sup>8</sup> Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268.

Interamericana realizó un desarrollo más, en el que señaló explícitamente que del artículo 8.1 de la Convención Americana que reconoce a las garantías judiciales, se desprende un derecho del juez y jueza a la independencia judicial, el cual debe ser leído conjuntamente con el derecho reconocido en el artículo 23.1.c del mismo tratado que consagra el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público.<sup>9</sup> Este pronunciamiento es de gran importancia, pues avanzó en el reconocimiento de la independencia judicial de manera expresa como un derecho de las juezas y los jueces, evolucionando comparativamente de su reconocimiento inicial donde era percibido fundamentalmente como un derecho de las y los justiciables.

#### DESARROLLO DEL ALCANCE DE ALGUNOS DERECHOS DE JUECES Y JUEZAS Y SU MODULACIÓN EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD

El sistema interamericano ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el contenido y restricciones de algunos derechos de las juezas y jueces, teniendo en cuenta la necesidad de que mantengan su independencia e imparcialidad.

Por ejemplo, en materia de libertad de expresión y el derecho de asociación, el caso *López Lone vs. Honduras*<sup>10</sup> trató sobre la separación de personas juezas que fueron objeto de procesos disciplinarios arbitrarios, en vista de sus actuaciones y expresiones en contra del golpe de Estado en el año 2009. La Corte determinó que la interposición de acciones judiciales por las opiniones manifestadas en el marco de una conferencia universitaria, así como los comunicados emitidos por la organización de personas juzgadoras a la que pertenecían reclamando la necesidad de restitución del Estado de Derecho, constituían expresiones protegidas por la Convención, pero además, en el contexto en que ocurrieron, protegidas por la Declaración Americana, que imponía un deber de defender la democracia y, por lo tanto, no deberían ser objeto de ese tipo de retaliaciones.

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de agosto de 2013, párr. 155.

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302.

El caso *Urrutia Laubreaux vs. Chile*<sup>11</sup> trató sobre una sanción impuesta a un juez que cursó un diplomado, y envió su trabajo académico a la Corte Suprema donde proponía adoptar diversas medidas de reparación a víctimas por la responsabilidad de dicho poder por sus actuaciones en el contexto del régimen militar chileno. En este caso, la Corte Interamericana desarrolló el contenido de la libertad de expresión para personas juzgadoras. En lo fundamental, señaló que al estar reconocido el derecho de las y los justiciables a contar con un juez independiente ello legítimamente puede traducirse en una restricción a algunos derechos de la persona juzgadora, incluida su libertad de expresión. Por lo tanto, resulta acorde con la Convención Americana la restricción de ciertas conductas a las juezas y los jueces, con la finalidad de proteger la independencia y la imparcialidad en el ejercicio de la justicia. Sin embargo, determinó que la compatibilidad de dichas restricciones con la Convención Americana debe ser analizada en cada caso concreto, tomando en cuenta el contenido de la expresión y las circunstancias que se presentan.

### **ASPECTOS RELEVANTES EN MATERIA DE LAS GARANTÍAS CON QUE DEBEN CONTAR JUECES Y JUEZAS**

Como se mencionó anteriormente, el sistema interamericano ha reconocido tres dimensiones de la independencia judicial que los Estados deben asegurar, las cuales están referidas a: i) los procesos de nombramiento, ii) la estabilidad en el cargo y, iii) finalmente, a la protección respecto de presiones externas.

A continuación, se resumen algunos de los contenidos relevantes de dichas garantías:

### **EN CUANTO A LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO**

Los Estados tienen libertad para definir y organizar los procesos y los órganos que deben intervenir para la selección y nombramiento de las personas juzgadoras. Es decir, en el derecho internacional no hay un modelo único para estos efectos. Sin perjuicio de ello, los Estados deben asegurar que esos procedimientos tengan por finalidad que sean nombradas personas que garanticen el

<sup>11</sup> Corte IDH. *Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 40.

derecho a contar con tribunales independientes e imparciales. De allí, que la CIDH ha recomendado una serie de aspectos o salvaguardas a tener en cuenta en tales procesos.

El primero de ellos es observar el principio de no discriminación y garantizar la igualdad de condiciones.<sup>12</sup> En segundo lugar, los procedimientos de selección deben buscar la elección con base en el mérito y las capacidades profesionales.<sup>13</sup> Para ello, la Comisión ha valorado, por ejemplo, la realización de entrevistas o pruebas de conocimiento.<sup>14</sup> En tercer lugar, los requisitos deben ser objetivos y los procedimientos deben estar claramente establecidos, de tal forma que garanticen una oportunidad abierta e igualitaria, a través de un procedimiento transparente.<sup>15</sup> En cuarto lugar, el nombramiento debe ser realizado de manera que garantice la estabilidad en el cargo. Ello implica la existencia de un plazo de duración claramente definido, sea por un tiempo específico, o por una condición resolutoria a la que se sujete el nombramiento.<sup>16</sup>

En particular, respecto de este último punto, la CIDH se ha manifestado expresando su preocupación por los nombramientos en provisionalidad indefinida o por periodos a prueba.<sup>17</sup> La Corte ha declarado recientemente en al menos dos casos<sup>18</sup> relacionados con personas fiscales una violación del derecho a la independencia de tales operadores de justicia, en vista de que la manera en que se nombraron. Dicho Tribunal consideró que su nombramiento no garantizó la

<sup>12</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 60.

<sup>13</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párrs. 75 y ss., y recomendación 6.

<sup>14</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 249, recomendación 6.

<sup>15</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 79 y ss.

<sup>16</sup> 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. Serie C No. 182, párr. 43. En sentido similar, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 107; CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 94.

<sup>17</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 89 y ss.

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso Casa Nina vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419; Corte IDH. *Caso Martínez Esquivia vs. Colombia*. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412.

estabilidad del operador de justicia frente a presiones externas, debido a que se nombraron en provisionalidad sin término o plazo, siendo de libre remoción.

### EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL CARGO

El sistema interamericano ha entendido al principio de inamovilidad de jueces y juezas en su cargo, en el sentido de que éste se cumple cuando una persona juzgadora termina el periodo de su nombramiento o la condición señalada desde un inicio. Esta regla admite una excepción consistente en la separación del cargo, como resultado de una falta disciplinaria. Pero para ello, se han reconocido algunos requisitos como los siguientes:

- Que se observe el principio de legalidad,<sup>19</sup> para lo cual debe seguirse un proceso previamente establecido en la ley que permita tener previsibilidad sobre la conducta indebida y la sanción a la que daría lugar.
- Debe analizarse si se ha respetado el principio de máxima gravedad,<sup>20</sup> en el sentido de que las juezas y los jueces sólo podrán ser separados de sus cargos por aquellas conductas que demuestren su incapacidad y demuestren su falta de idoneidad.
- Debe verificarse que el juez o la jueza no esté siendo juzgada por el sentido de sus resoluciones.<sup>21</sup> La motivación de las decisiones disciplinarias opera como una garantía que permite distinguir entre una “diferencia razonable de interpretaciones jurídicas” y un “error judicial inexcusable”, supuesto en el cual podría separarse a una persona juzgadora de su cargo, siempre que se analice la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En cualquier caso, debe asegurarse, incluyendo en los juicios políticos, que la separación en el cargo no responda a una retaliación por las decisiones o el criterio jurídico que haya sido adoptado.

<sup>19</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 206 y ss.

<sup>20</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 259.

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso Ríos Avalos y otro vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429, párr. 101.

- Debe garantizarse un debido proceso<sup>22</sup> que incluye el derecho a ser oído, el derecho de defensa y que se cuente con un recurso para controvertir tales decisiones.

## EN CUANTO A LAS GARANTÍAS CONTRA PRESIONES EXTERNAS

En el caso *Villaseñor vs. Guatemala*,<sup>23</sup> la Corte indicó que de esta garantía deriva una doble obligación para los Estados. La primera, que el propio Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes. La segunda, es que debe evitar que tales injerencias se produzcan por terceros. Las presiones externas, según la Corte, no solamente se refieren a amenazas o intromisiones indebidas, sino incluso también en alicientes que pueden ser ofrecidos a las juezas y los jueces en caso de cumplir determinada cuestión.

## APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES A PROBLEMÁTICAS CONOCIDAS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO

La Comisión ha observado con preocupación el debilitamiento de la institucionalidad democrática e independencia judicial en algunos países de la región. Los tipos de problemas afrontados que la Comisión ha abordado en varios de sus pronunciamientos incluyen: la falta de reconocimiento institucional al principio de división de poderes;<sup>24</sup> operadores de justicia que realizan sus labores con periodos vencidos y prorrogados ante la falta de activación oportuna de los nombramientos por parte de las entidades involucradas, lo cual genera una situación de inestabilidad;<sup>25</sup> un excesivo número de personas juezas provisorias de libre

<sup>22</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 219 y ss.

<sup>23</sup> Corte IDH. *Caso Villaseñor Velarde y otros vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Serie C No. 374.

<sup>24</sup> CIDH. *Informe Anual 2011. Capítulo IV. Cuba*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 de diciembre de 2011, párr. 215. En igual sentido, CIDH. *Informe Anual 2012. Capítulo IV. Cuba*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 5 de marzo de 2013, párrs. 113 y 114; y *La situación de los derechos humanos en Cuba*. Séptimo Informe, 1983. OEA/Ser.L/V/II.61. Doc.29 rev. 1. Capítulo IV, párr. 5.

<sup>25</sup> Un ejemplo documentado de esta situación ocurre en Nicaragua, donde integrantes de las más altas cortes como el Consejo Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia permanecen en sus puestos, con cargos ya vencidos y prorrogados, debido a que no se realizaron los procesos de nombramiento en tiempo y forma. Desde luego, esto fomenta un mayor control sobre las altas cortes por aquellos que tienen la posibilidad de hacer estos nombramientos, generando incertidumbre sobre su duración en las funciones y el encargo que ya fue prorrogado. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nicaragua: Concentración del poder

remoción;<sup>26</sup> el cese masivo de jueces y juezas,<sup>27</sup> incluyendo de Altas Cortes;<sup>28</sup> un poder disciplinario carente de garantías de independencia; restricciones a la libertad de expresión de las juezas y los jueces en quiebres democráticos;<sup>29</sup> discursos de deslegitimación de la justicia<sup>30</sup> y, en algunos casos, amenazas, o incluso denuncias de criminalización<sup>31</sup> de personas operadoras de justicia.

En la experiencia regional, muchos de los ataques y debilitamiento a la independencia judicial están dirigidos a afectar las tres garantías con las que deben contar, las cuales han sido reconocidas por la CIDH y la Corte: es decir, adecuados procesos de selección y nombramiento, la estabilidad en el cargo, y la garantía contra presiones externas.

Con el objetivo de dar seguimiento a la situación de la independencia judicial, desde el año de 2012 la Relatoría para los Derechos de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, incorporó dentro de sus funciones monitorear la situación de jueces y juezas. A través de esta Relatoría, la CIDH busca identificar cuáles son los obstáculos a la independencia judicial en la región, así como desplegar todos los mecanismos con los que cuenta para que sea respetada. Estos mecanismos son fundamentalmente las peticiones y casos en los que se tramita una denuncia, permitiendo que la Comisión establezca si se violaron

---

y debilitamiento del Estado de Derecho. Octubre de 2021. Disponible en: [https://www.cenidh.org/media/documents/docfile/2021\\_Nicaragua-ES\\_1.pdf](https://www.cenidh.org/media/documents/docfile/2021_Nicaragua-ES_1.pdf)

<sup>26</sup> Véase Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, en: [www.tsj.gov.ve/designaciones/designaciones\\_lista.asp?ano=2011&mes=1](http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designaciones_lista.asp?ano=2011&mes=1); [http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designacion.asp?fecha\\_id=1270](http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designacion.asp?fecha_id=1270); [http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designacion.asp?fecha\\_id=1271](http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designacion.asp?fecha_id=1271). No aparecen, por lo menos en las listas que el Tribunal Supremo publica para 2012, jueces ni juezas con cargo en propiedad.

<sup>27</sup> Como ocurrió en Perú bajo el argumento de reorganización del Poder Judicial, cuando en 1992 el Gobierno en cabeza del Presidente Fujimori anunció el cese de jueces y vocales a través de Decretos Ejecutivos.

<sup>28</sup> La separación de jueces y juezas de Altas Cortes en procesos arbitrarios por parte del Congreso ocurrió en Ecuador en el año de 2003 de las tres Altas Cortes del Estado. Véanse al respecto casos: Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266; Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268; Corte IDH. *Caso Aguinaga Aillón vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2023. Serie C No. 483.

<sup>29</sup> A ese respecto, la Comisión se pronunció sobre la separación arbitraria de jueces en el contexto del golpe de Estado en Honduras en 2009.

<sup>30</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párrs. 219 y 164.

<sup>31</sup> CIDH, CIDH expresa preocupación por nuevas afectaciones a la independencia judicial en Guatemala, 22 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/037.asp>

derechos y, consecuentemente, si se trata de un Estado parte de la Convención Americana y que ha reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana, se puede enviar a dicho tribunal para que decida sobre el caso. Asimismo, la Comisión protege a personas que se encuentran en situación de riesgo real e inminente, a través de medidas cautelares. Además, se encarga de realizar informes temáticos y por país, con el objetivo de proteger la independencia judicial. Uno de los mayores desarrollos realizados por la Comisión en esta materia es el Informe *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas*,<sup>32</sup> el cual desarrolla varias de las obligaciones que tienen los Estados en la materia.

Dada la situación existente en la región, la Comisión decidió incluir “el acceso a la justicia e independencia judicial” como uno de sus ejes transversales en su Plan Estratégico 2023-2027. La CIDH ha desplegado todos sus mecanismos: peticiones y casos, medidas cautelares, informes temáticos y de país, para proteger este derecho.

El sistema interamericano ha dado y continuará dando acompañamiento y seguimiento con un especial acento a los obstáculos que puedan existir para la independencia judicial en la región. Se trata finalmente de proteger a la justicia para todos y todas, cuya independencia, como se ha señalado reiteradamente, es corolario de la existencia de la democracia misma.

---

<sup>32</sup> CIDH, Informe para las Garantías de Independencia de las y los Operadores de Justicia en las Américas, 31 de diciembre de 2013, párr. 60.



# LAS TENSIONES SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL<sup>1</sup>

Ministro Ricardo Lorenzetti<sup>2</sup>

La cuestión judicial exige un análisis profundo enfocado en las causas institucionales que provocan que sea un problema global.<sup>3</sup>

## GLOBALIZACIÓN DEL PROBLEMA

En numerosos países se observa una creciente utilización de instrumentos que afectan al Poder Judicial o a quienes lo integran. Los medios más frecuentemente identificados para esto son:

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la Mesa 4. Experiencias de crisis en la independencia judicial, el día 13 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Ministro de la Corte Suprema de la Nación Argentina.

<sup>3</sup> Ampliamos sobre estos temas en Lorenzetti, Ricardo, *La sentencia. Teoría de la decisión judicial*, Rubinzal y Culzoni, 2022. También ha sido publicado en Brasil: *Teoría da Decisão Judicial. Fundamentos de Direito, tradução Bruno Miragem, Notas e revisão da tradução*, Editora Revista dos Tribunais, 2009; en Colombia: *Fundamentos del Derecho y Razonamiento Judicial*, Editorial U. Javeriana, Bogotá, 2011; en México: *Fundamentos de Derecho y Teoría de la Decisión Judicial*, México D.F., Editorial Sista, noviembre de 2008; en Perú: *Razonamiento Judicial. Fundamentos de Derecho Privado*, con prólogo de Fernando de Trazegnies Granda, Editorial Jurídica Grijley, septiembre de 2006.

- **Descalificación de la decisión judicial:** las sentencias no son cuestionadas por sus argumentos, sino mediante una descalificación del juez o la jueza que la dicta. Se intenta esta deslegitimación relacionando al juez o la jueza con el sector político que lo designó, o por sus vínculos con alguna persona o por algún suceso de su pasado. Este tipo de argumentación *ad hominem*, de origen antiguo,<sup>4</sup> ha sido ampliamente criticada porque puede llevar a la persecución y la discriminación.
- **Presión sobre la persona:** en los casos relevantes se presiona, antes o después del dictado de la sentencia, mediante campañas de todo tipo en redes y medios, dirigidas al juez/a o a su familia y círculo cercano. En algunos países se ha llegado a la violencia física.
- **Desprestigio del Poder Judicial:** se sostiene que el Poder Judicial tiene mala imagen, acudiendo a las encuestas. Sin embargo, la actividad judicial no puede intentar lograr la aprobación de las mayorías, porque si lo hicieran, retrocederían a los tiempos medievales, en los que se juzgaba en la plaza pública mediante el aplauso popular.<sup>5</sup> Las tremendas injusticias de ese método llevaron al nacimiento del Estado de Derecho.
- **Modificaciones legislativas:** en este caso se propone aumentar el número de miembros de un Tribunal para cambiar sus mayorías, o fijar plazos para que termine el mandato de jueces inconvenientes, o para quitar facultades de juzgamiento. También se propone la elección popular de los jueces alterando el carácter contra mayoritario del Poder Judicial.
- **Conflictos institucionales:** en algunos casos, se desconoce el efecto obligatorio de las sentencias y éstas no se cumplen; en otros, se presentan denuncias de todo tipo en todos los ámbitos.
- **Presupuesto:** el recorte presupuestario para afectar el funcionamiento o bien la disminución salarial, para quitar incentivos.
- **El “populismo judicial”:** es necesaria una autocrítica, ya que los tribunales pueden profundizar el problema al incurrir en lo que se denomina “populismo judicial”. Esto ocurre cuando los/as jueces/as, designados/as por sectores partidarios, o son débiles o mediocres y entonces, terminan haciendo lo que se les pide. Ello provoca el aplauso momentáneo, pero provocan la caída en el mediano plazo, cuando cambian los que aplauden.

<sup>4</sup> Locke, John, *Ensayo sobre el entendimiento humano*, Fondo de Cultura Económica, 2005.

<sup>5</sup> Huizinga, Johan, *El otoño de la edad media*, Alianza, Madrid, 1993.

Comúnmente se piensa que estas prácticas son producto de malos gobiernos locales, lo cual es evidentemente cierto. Sin embargo, en la actualidad se advierte una peligrosa generalización en varios países de distintos continentes. Esta globalización del problema nos obliga a buscar explicaciones más generales, complementarias a las que se usan habitualmente.

Estamos asistiendo a un periodo histórico en el que se afirma que, así como hay “recesión económica”, también puede haber “recesión democrática”, cuyo propósito es lograr el vaciamiento o la ineficacia de las instituciones. Es una manera menos dramática que el tradicional golpe de Estado, pero puede ser efectiva; es un intento de destruir las democracias desde adentro.<sup>6</sup>

Sin embargo, los mecanismos utilizados han resultado insuficientes, por ejemplo, se sancionan leyes, pero sin instrumentos para aplicarlas; siguen los poderes judiciales, pero con jueces aplacados; siguen los organismos de control, pero en poder de los controladores; sigue la prensa, pero bajo un fuego constante; sigue el periodismo profesional, pero se le agrega el periodismo militante para confundir.

Para explicar y resolver ¿por qué se ataca a los poderes judiciales?, es necesario identificar tres factores principales:

- Todos los conflictos se hacen judiciales, con lo cual aumenta la importancia político-institucional de los poderes judiciales y por lo tanto hay un fuerte incentivo para intentar influir sobre sus decisiones;
- Esta judicialización se produce porque hay cambios en la estructura del poder constitucional, y
- El rol personal de los jueces/as se ha acentuado porque todo depende de la discrecionalidad judicial.

En este sentido, respecto de los dos primeros factores, podemos decir que:

## LA JUDICIALIZACIÓN DE LA VIDA

El primer aspecto que explica el interés sobre los jueces es la judicialización creciente de todo tipo de conflictos privados y públicos. Los poderes judiciales

<sup>6</sup> Levitsky, Steven y Zibblatt, Daniel, *How democracies die*, Broadway books, Nueva York, 2019.

deben resolver cuestiones sobre discriminación, tarifas, impuestos, pensiones, aborto, matrimonio, libertad de expresión, monopolios, ataques a las empresas, cambio climático, presupuestos económicos, narcotráfico, inseguridad ciudadana, pobreza y un largo etcétera que conforma una agenda inimaginable hace cincuenta años. La pregunta que sigue es ¿por qué razón se produce esta judicialización?

### EL CAMBIO EN EL ESTATUTO DEL PODER

Una de las causas de la judicialización es una transformación del estatuto del poder. El vínculo entre gobernantes y gobernados es inmediato. La tecnología disolvió la distancia entre gobernantes y gobernados que era típica de la democracia representativa del siglo XX.

La consecuencia es que los sistemas políticos de base electoral resultan fuertemente incentivados a orientarse hacia decisiones que confieren beneficios a quienes los votan, ya que nadie gana elecciones prometiéndolos.<sup>7</sup>

Los problemas más complejos requieren soportar costos actuales para obtener beneficios futuros y por esa razón se trasladan hacia los sectores que no dependen de los sistemas electorales, como el Poder Judicial.

La única solución para sostener políticas de largo plazo es gestionarlas a través de agencias independientes de los ciclos electorales.<sup>8</sup> Mientras esto no ocurra, la judicialización continuará.

### LA “VETOCRACIA”

La democracia basada en proyectos está siendo reemplazada por una democracia de veto, de cuestionamiento, donde el poder se diluye porque se lo paraliza. Siempre se puede frenar una decisión: una denuncia, una falsa noticia, un rumor, un planteo judicial.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Berggruen, Nicolas y Gardels, Nathan, *Intelligent governance for the 21st Century. A middle way between west and east*, Polity Press, Cambridge, 2013.

<sup>8</sup> Lorenzetti, Ricardo, *El nuevo enemigo. El colapso ambiental*, Sudamericana, 2021.

<sup>9</sup> Rosanvallon, Pierre, *La contra democracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, 2011.

La llamada “vetocracia” ocurre cuando hay numerosos actores que tienen la posibilidad de impedir o demorar una decisión.<sup>10</sup> Nadie tiene el poder suficiente para hacer lo que se sabe que hay que hacer. La paradoja es que mientras más herramientas se tienen para saber lo que hay que hacer, hay menor capacidad de lograrlo. Esta parálisis de gestión provoca también la judicialización.

## EL OCASO DEL CONSENSO

La polarización, que impide consensos, es otro factor que logra paralizar decisiones y que lleva a la judicialización. En una sociedad plural, el consenso no significa que todos piensen igual, sino que es el resultado final del encuentro de posiciones diferentes.<sup>11</sup>

Actualmente hay un diseño institucional y tecnológico que hace que cada individuo o grupo reciba la suficiente información para confirmar lo que piensa, promoviendo los extremos<sup>12</sup> y esto hace que el debate se transforme, rápidamente, en un choque de posiciones.<sup>13</sup> No hay argumentos y predomina el ruido, que es una referencia acústica a la incipiente descomposición del poder.<sup>14</sup>

Hay una pérdida del control de las narrativas unificadoras de los países; una suerte de colapso de la esfera de consensos sociales.<sup>15</sup> Hoy hay muchos relatos diferentes, sectoriales, que compiten entre sí y dificultan la unificación en la idea de una Nación.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Naim, Moisés, *El fin del poder*, traducción de María Luisa Rodríguez Tapia. ISBN 978-987-1786-73-2. La imagen de Gulliver atado al suelo por miles de minúsculos liliputienses capta bien la situación de los gobiernos en estos tiempos: gigantes paralizados por una multitud de micropoderes.

<sup>11</sup> Lorenzetti, *El nuevo enemigo*, op. cit.

<sup>12</sup> La organización de algunos operadores de internet promueve fuertemente las opiniones extremas. Sunstein, Cass, *Going to the extremes*, Oxford Univ Press, 2009.

<sup>13</sup> Las opiniones no surgen del tema, sino antes, es decir, hay una formación previa que hace que se sepa quién es el que opina, y luego se sabe qué va a responder en toda una serie de cuestiones. Se forman “grupos tribales” que pugnan entre sí, pero no tienen la sofisticación ideológica ni la preparación intelectual de los partidos políticos que luchaban en el siglo XX por organizar la sociedad de un modo diferente.

<sup>14</sup> Byung Chul Han; *En el enjambre*, ed. Herder; 2014.

<sup>15</sup> Ferguson, *The square and the tower*, Penguin, Nueva York, 2018.

<sup>16</sup> Un buen ejemplo es si uno se imagina que los animales de la selva tuvieran que elegir a la reina de la belleza: el león diría que debería elegirse a la que tuviera mayor melena y mejor rugido; la jirafa a la que tuviera el cuello más alto; la cebra a la que tuviera más rayas; el pájaro a la que supiera volar más alto. Si no se puede acordar un criterio único, no hay concurso.

El esquema anterior permite entender las causas más generales que se refieren a la parálisis de los acuerdos sociales y de las soluciones políticas que llevan a judicializar los conflictos.

Este aluvión de causas judiciales se da en un contexto donde no están claras las reglas de decisión y hay una impresión de que todo depende de la discrecionalidad judicial. La coherencia legislativa “a priori” de la decisión judicial, se ha visto deteriorada por la multiplicidad de leyes, tratados internacionales, pluralidad de fuentes, que obligan a una “reconstrucción a posteriori” de la coherencia del sistema, de carácter judicial y casuística.

La conclusión es que el derecho está sometido a un proceso de indeterminación creciente, es decir, que la decisión se adopta teniendo en cuenta criterios de todo tipo y concepciones diferentes que conviven de modo tenso y contradictorio.<sup>17</sup> Muchos autores señalan que hay una “Babel jurídica”<sup>18</sup> al diluirse progresivamente la especificidad del discurso jurídico y la posibilidad de tener un mínimo de orden jurídico compartido.

Fuller presentó este problema<sup>19</sup> respecto de los acusados de un delito penal, exponiendo los votos que, con base en los mismos hechos, responden a diferentes concepciones de cada juez, lo que en un país pluralista obligaría a designar jueces de una multiplicidad de concepciones para equilibrar el juzgamiento.<sup>20</sup> En el mismo sentido, Kahneman-Sibony-Sunstein señalan<sup>21</sup> que las decisiones judiciales sobre un mismo caso penal tienen una amplia variación, ya que la sentencia no depende de los hechos o del derecho, sino de la formación y otras circunstancias del juez/a.

<sup>17</sup> Kress, Kenneth, “Legal indeterminacy”, en *Philosophy of law and legal theory*, Blackwell, 2006, Oxford, pp. 253 y ss.

<sup>18</sup> Ericsson, Lars, “Tendencias conflictivas en el derecho moderno”, en Aulis Aarnio, Ernesto Garzón Valdés, Jyrki Uusitalo (comps.), *La normatividad del derecho*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997.

<sup>19</sup> Fuller, Lon, *El caso de los exploradores de cavernas*, Abeledo Perrot, Bs. As, 1987, trad. de Genaro Carrió y Leopoldo Niilus, (*The case of the speluncean explorers*).

<sup>20</sup> “The case of the speluncean explorers: a fiftieth anniversary symposium”, *Harvard Law Review*, junio de 1999, vol. 112, núm. 8.

<sup>21</sup> Kahneman, Daniel; Sibony, Olivier y Sunstein, Cass, “A Flaw in Human Judgment”, Little Brown, 2021.

La sentencia, al ser un producto discrecional, depende de la concepción del juez/a, y por esa razón, quienes desean otro tipo de sentencias, terminan postulando por cambiar a esos jueces por otros.<sup>22</sup>

Todo ello genera un nivel de incertidumbre que es necesario acotar, por claras razones de seguridad jurídica.

## POSIBLES RESPUESTAS

El panorama descrito es difícil y requiere una actitud valiente e idealista de los integrantes de los poderes judiciales, así como de toda la sociedad.

En general, los ataques a la independencia suelen fracasar o debilitarse cuando hay un Poder Judicial fuerte, que reacciona y que hace públicas sus posiciones. La experiencia muestra que el fortalecimiento surge del apoyo de la sociedad, de los partidos políticos democráticos y de los medios de comunicación.

Para que esto ocurra, es necesario que el Poder Judicial haga su propia auto-crítica acerca del funcionamiento, del distanciamiento que existe respecto de las demandas sociales, ya que hay que evitar la fractura entre la sociedad y las instituciones.

En el orden general, hay dos tipos de cuestiones que parecen relevantes: la primera es relacionada con el carácter contra mayoritario del Poder Judicial. No significa que los jueces están contra las mayorías. Los jueces defienden la Constitución, y en ese supuesto surgen del consenso mayoritario. Dentro de ese diseño constitucional, hay poderes electivos y el Poder Judicial que no es electo.

La segunda, se vincula con la actitud de las juezas y los jueces que deben mostrar su imparcialidad, lo que implica no sólo estar distante entre los intereses de las partes, sino respecto de las concepciones partidarias o sectoriales. Un metavalor que exige entender el pluralismo de valores. Ambas cuestiones serán expuestas seguidamente.

---

<sup>22</sup> Sobre el tema político: Breyer, Stephen, *Authority of the Court and the Peril of Politics*, Harvard University Press, 2021.

En el campo de la filosofía del derecho se ha trabajado formulando un interrogante a modo de disparador del razonamiento: ¿por qué razón debatimos arduamente, votamos, elegimos, etc., si luego hay un grupo de jueces, no elegidos, que deciden por nosotros?

Este planteamiento señala que los jueces, que son una minoría, sustituyen a la mayoría y afectan la base de la democracia. Para que esto ocurra debe haber una justificación y un límite.

La justificación está sustentada en la noción de democracia constitucional, puesto que interesa no sólo la regla de la mayoría, sino la tutela de las minorías. En tal sentido, los jueces son custodios de la Constitución y por lo tanto de las instituciones y de los derechos individuales.

El límite es importante, porque la actuación no debe estar encaminada a sustituir la voluntad de las mayorías o minorías, sino a asegurar el procedimiento para que ambas se expresen. De tal modo, la actuación de los jueces no debe ser, en este sentido, sustantiva, sino procedimental, garantizando los instrumentos de una expresión diversificada y plural, antes que sustituirlas mediante opiniones propias.

La Democracia funciona con base en el respeto de las decisiones de la mayoría.<sup>23</sup> En este sentido, la Corte Argentina ha señalado:

*Que, sin dudas, la voz del pueblo de la Nación es la fuente más legítima para adoptar decisiones en una sociedad organizada democráticamente, ya que toma en cuenta la opinión del mayor número de individuos que se expresan sobre una cuestión precisa sometida a su consideración. El principio mayoritario está fundado en la Constitución y las decisiones de este tipo gozan de una presunción de razonabilidad y de prioridad argumentativa... La Corte ha respetado este límite respecto de las decisiones contra mayoritarias al establecer el criterio de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas (Fallos: 53-420) como principio general...<sup>24</sup>*

Las reglas mayoritarias encuentran un primer límite en una sociedad multicultural y diversa. La mayoría no es la de un grupo circunstancial, sino que se trata

<sup>23</sup> Waldron, Jeremy, *The Dignity of Legislation*, Cambridge, University Press, 1999, p. 158.

<sup>24</sup> CS. "Persico c. San Luis", Voto Dr. Lorenzetti.

de reglas que deben ser definidas con base “al velo de ignorancia”,<sup>25</sup> es decir, sin saber qué puesto uno va a ocupar cuando sean aplicadas. Ello fue expuesto por la Corte:

*Que es función de esta Corte fundamentar y proteger los consensos básicos para el funcionamiento de una sociedad en la que puedan convivir personas y grupos con opiniones diferentes. Este común sentir se edifica sobre algunas reglas que deben ser aceptables para quienes están distanciados por una controversia particular, y que lo serán en los conflictos subsiguientes cuando cambien sus posiciones de poderío o debilidad, y que serán aplicadas por las generaciones futuras porque se habrán transformado en una práctica constitucional consolidada.<sup>26</sup>*

Un segundo límite está dado por la Constitución y así lo ha dicho la Corte:

*Que la Constitución no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de Derecho ni permite que las mayorías puedan derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos...*

*El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del Estado de Derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar...*

*Estas normas constituyen un presupuesto para que la decisión mayoritaria sea válida. Por esta razón, no es admisible modificar las reglas sobre la base de los resultados que surgen luego de incumplirlas. Un principio de estas características no podría fundar la competencia política, ya que ninguna persona razonable aceptaría formar parte de una sociedad organizada de esa manera...*

<sup>25</sup> Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

<sup>26</sup> CS. “Persico c. San Luis”, Voto Lorenzetti. La Ley. AR/JUR/13/2005.

*Como conclusión de este primer aspecto, cabe afirmar que los principios del Estado de Derecho deben ser respetados como garantías para la expresión de las mayorías y una adecuada protección de las minorías.<sup>27</sup>*

Estos principios marcan un contexto para la decisión mayoritaria, que debe ser controlada por los Tribunales: la división de poderes, la descentralización institucional y la garantía que tiene el ciudadano a un rango de opciones electorales suficientemente amplio, así como al ejercicio de su libertad decisoria sin condicionamientos,<sup>28</sup> la intangibilidad de las remuneraciones<sup>29</sup> como principios republicanos.

En la aplicación de estos principios, la Corte puso en claro el obstáculo constitucional a la elección popular de miembros del Poder Judicial.<sup>30</sup>

La imparcialidad no es sólo una actitud del juez/a, sino también la percepción que tiene la comunidad. Por esta razón, es importante exhibir los argumentos, evitando la mera discrecionalidad o la sola autoridad. Por eso es necesario un procedimiento de argumentación legítima y controlable por la sociedad a través de los recursos judiciales,<sup>31</sup> conforme surge de la obligación de decidir razonablemente, prevista en el artículo 3 del Código Civil y Comercial Argentino.

Examinemos seguidamente cuáles son esos pasos:

### **1) Primer paso: deducir la solución de una regla formalmente válida.**

Para resolver un caso, si existe una regla de derecho aplicable, se debe comenzar por intentar resolver un caso mediante la deducción,<sup>32</sup> ya que fallar en contra de la ley implica una descalificación. Habiendo encontrado la solución de un caso derivada de la deducción de una regla, hay otros pasos necesarios.

<sup>27</sup> CS. "Persico c. San Luis". Voto Lorenzetti, *op. cit.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> CS, "Alonso de Martina", TR LA LEY. AR/JUR/39243/2019.

<sup>30</sup> CS. Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) c. Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida cautelar s/ acción de amparo LA LEY 26/06/2013, LA LEY 2013-D, 30 ED 04/07/2013.

<sup>31</sup> "La Sentencia. Hacia un procedimiento de argumentación legítima controlable", Revista *La Ley*, TR LaLey AR/DOC/1106/2022, 30 de marzo de 2022.

<sup>32</sup> La Corte Suprema ha dicho que "cuando la letra de la ley no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente", con prescindencia de otras consideraciones (CSJN, Fallos, 324:1740, 3143 y 3345), y si no se procede así, se corre el riesgo de prescindir del texto legal sin declararlo inconstitucional (CSJN, Fallos, 323:3139).

- 2) “Mirar hacia atrás” (elemento de consistencia).** Este paso obliga a mirar hacia atrás, hacia los precedentes judiciales que establecieron reglas jurídicas para casos con elementos de hecho similares, porque las partes obraron con base en la creencia de que esa regla iba a ser mantenida porque la ley se aplica con base en la previsibilidad e igualdad. Por esta razón, quien quiera apartarse de un precedente asume la carga de argumentación que justifique el cambio.<sup>33</sup>
- 3) “Mirar hacia arriba” (elemento de coherencia).** Este paso obliga a que la solución, sea coherente con el resto del sistema jurídico, teniendo en cuenta la pluralidad de fuentes, nacionales e internacionales. Este proceso implica mirar hacia arriba, es decir, hacia las reglas generales que dan coherencia al sistema jurídico.<sup>34</sup>
- 4) Mirar hacia adelante (elemento consecuencialista).** Este paso se enfoca en el análisis de las consecuencias generales jurídicas o económico-sociales que puede producir la decisión en el futuro.<sup>35</sup> Estos pasos pueden verse distorsionados por el efecto de los paradigmas. Algunos autores han llamado a esto concepciones políticas, principios ocultos, ideologías, sesgos cognitivos, que son términos distintos unos de otros, pero que, en general, tienen a poner de relieve que la interpretación de las mismas reglas y principios puede llevar a conclusiones diferentes por la “ideología” de quien toma la decisión.

Estamos aquí en un caso de “discreción fuerte”, que, en nuestra opinión debería ser, por lo menos expuesta para su conocimiento y debate. Asimismo, entendemos que la decisión en estos casos es armonizar paradigmas que son, en cierto modo, competitivos entre sí o bien presentan límites conflictivos o situaciones de exceso que hay que contemplar.

En una sociedad pluralista cada uno tiene su concepción de la vida y, naturalmente, el juez no escapa a esa regla, pero si falla con base en su propia

<sup>33</sup> En este tema véase los fundamentos de la CS al cambiar un precedente en “Schiffrin” (Fallos 340:257).

<sup>34</sup> La Corte Suprema ha dicho que el juez puede apartarse de las palabras de la ley, cuando su interpretación sistemática así lo impone (Fallos, 283:239 y 301:489). Debe atenderse a la totalidad de los preceptos de una norma (Fallos, 320:74) y su vinculación con el ordenamiento jurídico (Fallos, 314:445, 321:730, 324:4349).

<sup>35</sup> “La decisión debe fundarse, entonces, en una razonable ponderación de los principios constitucionales en juego y en una adecuada consideración de las consecuencias económicas y sociales de la resolución que se adopte”; CS. “Cambiaso” (Fallos 330:3725; *idem* Fallos: 336:1378, voto Lorenzetti).

convicción, afectará a quienes no la comparten. Es habitual que ello ocurra tanto en la doctrina como en la actividad judicial, porque el jurista se ha convertido en un militante de verdades parciales.

El problema es la decisión basada en las propias convicciones puede afectar la igualdad ante la ley y principios de la democracia republicana. Por esta razón es que en casos en que hay paradigmas competitivos o bien concepciones diferentes de la vida, el juez imparcial en una sociedad pluralista debería aplicar los siguientes criterios:

- No reemplaza las decisiones de las mayorías por sus propias convicciones, en cambio, busca fortalecer los procedimientos para que dichas decisiones se expresen adecuadamente (posición procedimental);
- Identifica los consensos básicos de la sociedad para que la vida en común sea posible y no los sustituye por sus propias apreciaciones;
- Trata de armonizar los diferentes paradigmas competitivos, examinando los beneficios y perjuicios de cada uno de ellos;
- Es consciente de que existen principios y valores en tensión, pero que hay un “metavalor”, que es el pluralismo de valores. La sociedad pluralista actual encomienda a la Constitución la tarea de realizar la condición de posibilidad de la vida en común, abandonando la de establecer un proyecto de vida determinado.<sup>36</sup> El objetivo a lograr es una sociedad más inclusiva, tratando de superar la dialéctica amigo-enemigo;
- El juez no es necesariamente un científico, en el sentido de que su preocupación principal es citar doctrina, jurisprudencia y en virtud de ello construir un concepto normativo preciso. Nunca ha sido así, ya que los jueces no ejercitaron la “ratio especulativa”, sino la “juris-prudentia”, es decir, la persuasión, el análisis enfocado en problemas y la búsqueda de la pacificación;<sup>37</sup>
- El juez debería utilizar como argumentos básicos, las razones que se darían recíprocamente dos personas que dialogan para ponerse de acuerdo y buscan elementos de consenso, siempre que exista una situación igualitaria, libre de coacciones y de igual capacidad. Se debería tomar en cuenta el grado de maduración que la sociedad muestra sobre la concepción de la justicia, entendida como los principios

<sup>36</sup> Zagrebelsky, Gustavo, “Il diritto mite”, Einaudi Contemporánea, nuova edizione, p. 9.

<sup>37</sup> *Op. Cit.*, p. 167.

morales que aceptarían personas libres, iguales, racionales y razonables que permitan una convivencia basada en la cooperación<sup>38</sup> y que no son otros que los del Estado de Derecho constitucional.

- En todos estos casos se plantea el problema de que las decisiones de las mayorías podrían ser injustas, totalitarias o moralmente censurables, y por ello se debe admitir un límite basado en los derechos fundamentales. La democracia, basada en el principio mayoritario, es constitucional, es decir, limitada por derechos fundamentales.
- La tarea del juez en este caso es identificar los consensos mayoritarios y limitarlos cuando éstos transgredan derechos fundamentales.

---

<sup>38</sup> Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971; del mismo autor "Justice as Fairness. A Restatement", Ed Erin Kelly, Harvard, 2001; Barry, Brian, "Justice as impartiality", Oxford, Clarendon Press, 1995.



# EL FRACASO DE LAS ELECCIONES JUDICIALES POR VOTO POPULAR EN BOLIVIA: DEL PRINCIPIO A LA PRÁCTICA<sup>1</sup>

Eduardo Rodríguez Veltzé<sup>2</sup>

Bolivia vive el período democrático más largo y sostenido de su historia republicana. Próxima a cumplir el bicentenario de su independencia en 2025 y después de haber transitado por más de una docena de enmiendas a su Carta Fundamental, a principios de los 80 recuperó el orden constitucional. Desde entonces, y como resultado de acuerdos políticos se produjeron sucesivas reformas bajo los términos previstos en la Constitución, entre ellas tuvieron especial significación las referidas al ámbito judicial. Hasta entonces, la conformación de los principales tribunales e incluso su desempeño había estado sometido a los gobiernos de facto o a los partidos mayoritarios en el Congreso legislativo. Se institucionalizó el Ministerio Público, hasta entonces dependiente del Ministerio de Gobierno; se crearon instituciones como el Defensor del Pueblo y la Defensa Pública, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Magistratura, se reconoció el valor de las

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la *Mesa 4. Experiencias de crisis en la independencia judicial*, el día 13 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Expresidente de la Corte Suprema y Expresidente de Bolivia.

decisiones de justicia indígena en materia penal y se modificaron las modalidades de elección de magistrados de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura a través del voto de dos tercios del Congreso. Hasta entonces, en 1999, su elección estuvo a cargo de una simple mayoría de votos en las Cámaras del Congreso.

Estas reformas transcurrieron en paralelo a un tiempo de crisis y ajustes en múltiples ámbitos, económico, social y político que incubaron la demanda de una Asamblea Constituyente y cuya convocatoria se produce en 2006 cuando se instala con carácter independiente de los poderes constituidos para tratar la reforma total de la Constitución a través de un procedimiento que comprendía la aprobación final del texto constitucional mediante referendo constitucional aprobatorio. En el curso de la Asamblea surgieron confrontaciones que, en muchos casos, perjudicaron la calidad de los debates y las modalidades de aprobación de un texto final que fue sometido a una consulta celebrada en enero de 2009. La población la aprobó con el 61.4% del voto y fue promulgada por el presidente Evo Morales en febrero de 2009.

La Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) promulgada en febrero de 2009, marca un profundo cambio en las estructuras jurídico-constitucionales que rigieron el país desde la aprobación de la Constitución de 1967. Su primer artículo define que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.<sup>3</sup>

Desde la vigencia de la CPE de 2009, Bolivia tiene, en términos generales, un Estado más inclusivo, su diversidad étnica y cultural es reconocida y valorada. Contiene disposiciones que ponen de protagonistas a los pueblos indígenas que habían sido mantenidos sistemáticamente al margen del desarrollo nacional y se les reconoce derechos.

La introducción del carácter “plurinacional” del Estado boliviano es un giro conceptual que supera el tradicional modelo de Estado liberal y monocultural como un reconocimiento a la “demo diversidad” conjugada con el constitucionalismo

---

<sup>3</sup> Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado, La Paz: Vicepresidencia del Estado, 2009.

democrático. Pero también hay que reparar en que, pese a su legitimidad histórica, el Estado no se convierte en lo que distingue y menos puede servir para impulsar proyectos políticos de poder hegemónico con base identitaria, sea indígena, burguesa, partidista, proletaria o de ningún tipo. Salvador Shavelzon destacó la relevancia del modelo “plurinacional”, como resultado de un constitucionalismo “poscolonial y experimental”, en el que la gente debe retener el poder constituyente y que su poder no debe ser tomado por el poder constituido.<sup>4</sup>

La vigencia de la nueva CPE vigorizó el modelo del “neoconstitucionalismo” que debía desarrollar normas secundarias y políticas para comprender, implementar y poner en práctica todos sus textos o la jurisprudencia aplicable. Rojas considera que, desde la celebración de la Asamblea Constituyente, concurre un proceso creador constante de “políticas constitucionales” para interpretar o reinventar la ley, en el que la Constitución no trabaja como un texto unitario, sino más bien como una especie de “mapa de navegación” con múltiples opciones.<sup>5</sup>

Sin embargo, y pese a una modesta producción normativa y de decisiones interpretativas de la Constitución, esta idea de expandir su entendimiento práctico todavía no parece haber logrado la consolidación de instituciones prácticas que canalicen las demandas públicas o contribuyan a solucionar antiguos y nuevos problemas. Especial atención merece la modalidad de elección de jueces y el control judicial de la constitucionalidad. La Asamblea Constituyente apostó por la elección popular de los magistrados como el mejor mecanismo para garantizar su independencia en la función jurisdiccional. Esta modalidad está prevista en los artículos 182, 188 y 198 de la Constitución.

Después de dos elecciones judiciales, la modalidad sigue siendo objeto de críticas por su efecto contradictorio, de no lograr la confianza del voto ciudadano y de convertir a los jueces en una especie de autoridad política representativa. Los votantes relacionaron a los jueces electos con la mayoría política en la Asamblea Legislativa que aprobó la lista corta de candidatos, una mayoría que estuvo en manos del partido gobernante MAS-IPSP en ambas instancias. El nombramiento de jueces requiere de un escrutinio más severo de los candidatos que la simple mayoría del voto para elegirlos. En última instancia, la legitimidad que surge del buen desempeño de la función judicial es más importante que la legitimidad

---

<sup>4</sup> Shavelzon S., *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia, Etnografía de una Asamblea Constituyente Plural*, La Paz, Plural, 2012.

<sup>5</sup> Rojas Tudela, F., *La Constitución Plurinacional*, La Paz, UMSA, 2021.

del origen del mandato, ya que esto es lo que, al final del día, garantizará la verdadera independencia de los tribunales judiciales.

En el proceso de reforma constitucional de finales de los 90, Bolivia creó un Tribunal Constitucional especializado para la revisión e interpretación judicial de la Constitución que ha sido mantenido en la Constitución de 2009. Este Tribunal ha contribuido significativamente al fortalecimiento del Estado de Derecho, sin embargo, algunas de sus polémicas decisiones como aquellas referidas a la reelección de autoridades del Ejecutivo, limitaciones a la función legislativa o su autoproclamación volvieron a abrir debates sobre su naturaleza concentrada y la ausencia de normas de auto restricción competencial. El vigor de la revisión judicial de la constitucionalidad por el Tribunal Constitucional ha desplazado en muchos casos las decisiones legislativas, pero con menor legitimidad, más aún si los magistrados fueron elegidos con el favor de un partido político.

La última crisis política de 2019 puso en evidencia algunas deficiencias institucionales que no fueron resueltas desde mucho antes y cuyos efectos son recurrentes. Uno de los orígenes de la crisis política de 2019 se encuentra en las consecuencias del referéndum de 2016 relativo a la modificación del artículo 168 de la CPE relativo a la reelección presidencial. Pese al resultado que expresó la negativa del pueblo boliviano, el gobierno del MAS acudió a recursos judiciales para subvertir su derrota. En noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional interpretó que la reelección de los titulares de cargos públicos era un “derecho humano” consagrado en el “Pacto de San José”, por lo que tenía aplicación preferente a la limitación establecida en la Constitución.<sup>6</sup>

Una opinión consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en agosto de 2021 concluyó en abstracto y sin referirse a ningún país en particular que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano autónomo previsto en la Convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2021). Esta declaración emitida por el único órgano judicial autorizado para interpretar la Convención desmerece lo resuelto por el Tribunal Constitucional Plurinacional en 2017.

La crisis política de 2019 derivó en una presidencia transitoria y en la celebración de nuevos comicios en octubre de 2020. El recuento está dividido entre

---

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, 2017. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/\(S\(1perzrbslqqqu5ek0xlmwido\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754](https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/(S(1perzrbslqqqu5ek0xlmwido))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754)

quienes insisten en que lo que ocurrió fue un “golpe de Estado” y aquellos que sostienen que fue un movimiento popular que reaccionó ante un “fraude electoral”. Ninguna de estas dos versiones por sí solas capturan la verdadera dimensión de los acontecimientos, sucedió algo aún más grave: el fracaso del orden constitucional revelador del quiebre de su espíritu: la convivencia pacífica entre todos los bolivianos bajo el principio de pluralidad y tolerancia y el quebranto de una gobernanza democrática estable.

A esta crisis de gobernabilidad democrática le sucedió la elección general de 2020 en la que resultaron electos como Presidente Luis Arce y Vicepresidente David Choquehuanca. Durante su mandato vuelven los escenarios de confrontación política sobre la elección de magistrados de los principales tribunales y el papel que desempeña el Tribunal Constitucional restando atribuciones al Órgano Legislativo para conducir el proceso de su propia renovación. Una crisis que siembra un nuevo momento constituyente para reflexionar la pertinencia de modificaciones a la Carta Fundamental.

En este artículo se examinará y desarrollarán cuatro preguntas: ¿por qué Bolivia decide adoptar la modalidad de elección de magistrados de sus principales tribunales de justicia por voto popular?, ¿qué se debate sobre la decisión de la Asamblea Constituyente en esta materia?, ¿cuáles fueron los resultados de las sucesivas experiencias de elección de magistrados en los años 2011, 2017 y 2024? ¿cómo inició esta experiencia en el mejoramiento, la renovación o transformación integral de los servicios de justicia?

El texto se cierra la primera semana de agosto de 2024 cuando la Asamblea Legislativa Plurinacional vota la lista de candidatos a magistrados que podrían someterse al proceso de elección, con prácticamente un año de demora.

Se concluye con reflexiones sobre los desafíos de la reforma judicial.

### **¿POR QUÉ BOLIVIA DECIDE ADOPTAR LA MODALIDAD DE ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PRINCIPALES TRIBUNALES DE JUSTICIA POR VOTO POPULAR?**

La decisión de adoptar la modalidad de elección de magistrados por voto popular nace en la Asamblea Constituyente (AC) celebrada en agosto de 2006 a diciembre de 2007 y cuyo texto final fue aprobado mediante Referéndum en 2009. La AC se organizó en 21 comisiones, una de ellas, la Comisión 6ta. de

Justicia enfocó el tratamiento de las propuestas relativas al órgano judicial y las modalidades de designación de sus autoridades a partir de los conceptos políticos que, de manera transversal, presentó la representación política mayoritaria, el Movimiento al Socialismo, Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (MAS-ISP), partido gobernante. Estos fueron intensamente debatidos con los representantes de la oposición minoritaria (PODEMOS y MNR) y acabaron moldeando el diseño de un nuevo “Estado Plurinacional”, fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. El proyecto de la nueva Constitución reconoce al “pueblo” la titularidad de la soberanía, de la que emanan, por delegación, las atribuciones de los órganos de poder público, entre ellas, la de administrar justicia, y adopta un sistema de gobierno democrático participativo, representativo y comunitario.

Desde el inicio de los debates en la Asamblea Constituyente, se instaló la narrativa de que en Bolivia, desde su fundación en 1825, el sistema judicial fue débil, inaccesible y parcializado con los gobiernos de turno, que tenían a su cargo la designación de los magistrados de la Corte Suprema y de los jueces, a través de su mayoría en el Congreso, o en el caso de los numerosos gobiernos de facto, utilizando simples decretos para renovar una judicatura leal y comprometida con quienes capturaban el poder.

También concurrían razones políticas para justificar esta práctica de cooptar la judicatura, una tenía relación con el control del Tribunal al que podrían someter a los rivales en juicios políticos de revancha o escarmiento y la otra, que persistió a lo largo de la historia, aunque con diferentes matices: el control judicial de la constitucionalidad. Pesaban en el análisis las grandes falencias de la herencia colonial como la cultura jurídica del desacato por la legalidad; el desprecio por los sistemas de justicia de las poblaciones indígenas; la ausencia de servicio judicial en la mayoría de los municipios rurales o la despreocupación del Estado para proveer un presupuesto adecuado y una codificación armónica y actualizada.

El Informe elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Justicia de la AC destacó que la Comisión realizó un análisis de la función y legitimidad de la rama judicial; que el diagnóstico sobre el funcionamiento de la justicia ordinaria, sus fortalezas y debilidades mereció consenso y que las últimas reformas constitucionales no lograron consolidar la legitimidad del Poder Judicial, por lo que la Comisión “consciente del mandato emanado del pueblo boliviano y con

el objetivo de cumplir con este mandato ha iniciado un proceso revolucionario de cambio en el Poder Judicial”.<sup>7</sup>

En los registros no se encuentran los detalles de los diagnósticos mencionados ni que se hubiesen analizado los informes sobre otros anteriores, como el realizado por ILANUD sobre el funcionamiento del sistema judicial en 1992; los informes que precedieron la reforma procesal penal en 1999; o el Informe sobre “Justicia para Todos” de 2004 elaborado por la Corte Suprema o los diversos documentos presentados a los espacios pre constituyentes previos a la celebración de la Asamblea, entre otros trabajos.

De acuerdo con Jorge Lazarte Rojas, la Comisión de Justicia no tuvo una idea cabal de las dimensiones y complejidades del “fracaso secular de la justicia en Bolivia”. Como partícipe de la AC, considera que la mayoría oficialista optó por criterios reduccionistas o hasta de revancha, asumieron que “el problema de la justicia consistió en que siempre estuvo contra el pueblo en lugar de estar con el pueblo, y la única forma de revertir esta situación era que el pueblo elija a los jueces y magistrados para tener una justicia al servicio del pueblo, y que así se curará de sus males endémicos”.<sup>8</sup> Reclama la falta de información en las actas sobre el contenido de los debates y que éstos no tuvieron referencia a reflexiones o análisis técnico-doctrinales y sólo reflejaron los resultados del voto.

Por su parte, Fabian Yaksic, diputado que participó en los primeros procesos de preselección de candidatos a magistrados en la Comisión de Justicia Plural de la Asamblea en 2011, observa que los objetivos de idoneidad, transparencia e independencia en el proceso de preselección y elección de las máximas autoridades del Órgano Judicial no fue posible por la manera como el MAS definió las Reglas de Juego para el proceso. Sostiene que la AC fracasó en su intento de generar un nuevo pacto social al permitirse en octubre de 2008 un “Acuerdo Partitocrático” que incorpora la modalidad previa de selección por 2/3 de votos en la Asamblea Legislativa, desconociendo el texto original de la AC, modificando la voluntad del Constituyente y devolviendo la decisión a los partidos políticos.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Comisión de Justicia, Asamblea Constituyente, Informe Secretaría Técnica, La Paz, Vicepresidencia del Estado, 2007.

<sup>8</sup> Lazarte Rojas, J., *La Caja de Pandora de la Justicia: El “experimento del voto universal para elegir magistrados”*, Santa Cruz, Fundación Nueva Democracia, 2017.

<sup>9</sup> Yaksic Feraudy, F., “INTERPELACIÓN SILENCIOSA DEL VOTO BLANCO Y NULO”, Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales. Escrito por el Sr. Fabián II Yaksic. La

El registro de los debates da cuenta de los informes por mayoría y minoría que revelan la voluntad constituyente.

El primero, por mayoría, del MAS, da cuenta que se recibieron 90 propuestas de la sociedad civil, 15 planteaban la elección de magistrados por 2/3 partes del Congreso, 48 propusieron elección directa de magistrados mediante voto, 9 por pruebas de idoneidad, 2 por meritocracia, 5 por examen de competencias, 2 por carrera judicial, 4 por cabildo, 2 por organizaciones de la sociedad civil y las demás combinaban la elección de magistrados con lógicas de preselección por parte del Órgano Electoral. Un 54% de las propuestas proponía la elección de autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional por voto universal.

El segundo, por minoría, de PODEMOS-MNR, planteaba una modalidad de elección distinta. La mitad de los magistrados serían elegidos por el Consejo de la Magistratura conforme con las normas de la carrera judicial y la otra mitad por el voto de 2/3 partes del total de los miembros del Congreso Nacional de ternas elaboradas por el Consejo de la Magistratura. También proponían la creación de jueces vecinales y que el Consejo de la Judicatura sea conformado por representantes de la Asociación de Jueces, el Colegio de Abogados, las Universidades Públicas, las confederaciones de profesionales, empresarios privados y la central obrera.

La AC no estuvo libre de confrontación política que alteró su regularidad y llevó a trasladar sus sesiones celebradas inicialmente en la ciudad de Sucre a Oruro. El texto del proyecto de Constitución finalmente llegó a La Paz en octubre de 2008, donde el Congreso aprobó la última versión que se sometió a Referéndum aprobatorio en 2009. El artículo 182 de la Constitución referido al Tribunal Supremo y su modalidad de elección es el que consolida todos los textos propuestos con los ajustes realizados por el Congreso Nacional como resultado de un acuerdo político partidario distinto a los resultados iniciales de la Asamblea Constituyente. Uniforma la idea de que sea el Órgano Legislativo el que preseleccione, por dos tercios de votos, una lista de candidatos precalificados para las magistraturas del Tribunal Supremo, Tribunal Agroambiental, Tribunal Constitucional Plurinacional y a los consejeros de la Magistratura.

## ARTÍCULO 182

- I. Las magistradas y los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal.
- II. La Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de las postulantes y los postulantes por cada departamento y remitirá al Órgano Electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral.
- III. Las y los postulantes o persona alguna no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos.
- IV. Las magistradas y magistrados no podrán pertenecer a organizaciones políticas.
- V. Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos. La Presidenta o el Presidente del Estado ministrará posesión en sus cargos.
- VI. Para optar a la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia será necesario cumplir con los requisitos generales establecidos para los servidores públicos: haber cumplido treinta años de edad, poseer título de abogado, haber desempeñado, con honestidad y ética, funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años y no contar con sanción de destitución del Consejo de la Magistratura. Para la calificación de méritos se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia.
- VII. El sistema de prohibiciones e incompatibilidades aplicado a las magistradas y a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia será el mismo que para los servidores públicos.

Según Farit Rojas, el nuevo texto constitucional puede ser analizado como una “carta de navegación política” plural que permite explorar nuevas formas de estatalidad y comprender la voluntad del Constituyente para acordar el voto popular como el mecanismo para elegir autoridades judiciales. Identifica varios

artículos de la Constitución Política del Estado que entretejen el espíritu y la voluntad Constituyente: el artículo 178 define que "la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos", que ya no es el Estado, sino el pueblo boliviano el que materializa la justicia. También el artículo 26, señala que "I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres". Norma que expande a los ciudadanos el derecho de participar en la formación, ejercicio y control del Órgano Judicial, abriendo el escenario de la discusión política sobre la justicia en la ciudadanía.<sup>10</sup>

Pueden agregarse los conceptos señalados en el artículo 191 que dispone que la jurisdicción indígena originario campesina... "se fundamenta en el vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino" y el artículo 196.II que dispone... "En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto".

El nuevo texto constitucional abrió un debate comprensivo a los problemas estructurales de la justicia en Bolivia y que trasciende la modalidad de elección de autoridades judiciales y sus motivaciones políticas que, según el razonamiento del informe de mayorías, es la sociedad plural boliviana la que a través del voto popular "buscaba intervenir directamente en la reconstrucción de la justicia en Bolivia". En los próximos acápite se examinarán algunas reflexiones sobre esta innovación, en la teoría y en su puesta en práctica.

---

<sup>10</sup> Rojas, Farit, "El reto de las Elecciones Judiciales 2017: producir materia estatal", en Rojas Tudela, F., *Revista Andamios*, La Paz, OEP, 2017.

## ¿QUÉ SE DEBATE SOBRE LA DECISIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN ESTA MATERIA?

La incorporación de la modalidad del voto popular para elegir autoridades judiciales en la Constitución de 2009 resultó una innovación frente a los tradicionales mecanismos institucionales tanto en Bolivia como en el resto de la comunidad internacional donde si bien concurren ejemplos de votación para elegir a determinadas autoridades como los Jueces de Paz en Latinoamérica, jueces estatales en los Estados Unidos o Suiza, no existe una experiencia similar para elegir a las máximas autoridades de los principales tribunales nacionales.

La recuperación del “voto popular” para elegir a jueces inicialmente concebida en la Revolución Francesa, pero nunca implementada, abrió importantes consideraciones sobre su significación político constitucional en el marco del “neo-constitucionalismo” del siglo XXI; su congruencia o adecuación con los alcances de la representación política a través del voto y con la naturaleza de las actividades jurisdiccionales, esencialmente independientes de los partidos políticos o los poderes públicos.

No menos relevante resultó la conveniencia de invocar sólo las deficiencias de “falta de independencia” o “sometimiento a la política” de la judicatura por la intervención de órganos de poder público conformados por “políticos” en la designación de las autoridades, sin reparar en la amplitud de sujetos y la complejidad de asuntos que se resuelven diariamente en los tribunales y, por supuesto, en conocer si el mecanismo contribuye a emprender la transformación o el mejoramiento de todo el sistema judicial.

Según Thiago Buckhart la innovación de elección judicial dispuesta en la Constitución boliviana de 2009 es “una innovación sin precedentes en la historia del constitucionalismo moderno” que aporta al entendimiento de las tensiones entre constitucionalismo y democracia desde una nueva teoría del Estado, incluyendo la noción de democracia. Su análisis sobre la elección de magistrados en Bolivia se funda justamente en la ausencia de “independencia judicial” y por su inestabilidad política crónica, un escenario que justificó la propuesta para hacer efectiva la garantía de la independencia judicial y el ejercicio de los derechos y garantías de los ciudadanos que acuden ante los jueces.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Burckhart, T., “Constitucionalismo e Democracia: uma análise crítica do processo eletivo de magistrados para tribunais superiores da Bolívia”, Vale do Itajaí: *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, 2019.

Burckhart introduce otro aspecto que fundamenta la elección judicial: la importancia de la representatividad identitaria en las democracias plurales que comprende rasgos como raza, religión, género, etnia u origen en la composición del Poder Judicial, aunque también reconoce que ésta puede encubrir prácticas constitucionales autoritarias que abren el camino al “populismo judicial”. Considera que la refundación del nuevo Estado comprendía también la reformulación del Órgano Judicial ampliando su legitimidad política, experiencia que contribuye al diálogo entre el “ideal del constitucionalismo y el ideal de la democracia”, aunque destaca que la paradoja del proceso tiene relación con el contraste de la propuesta inicial y las determinaciones normativas posteriores que reviven la designación política.

La innovación sobre el voto popular para elegir magistrados fue destacada por autores como Bartolomé Clavero quien destacó el nuevo constitucionalismo, visitó Bolivia durante la transición constitucional y calificó a la Constitución de Bolivia como la primera realmente emancipadora en el Continente por su dimensión descolonizadora.<sup>12</sup>

También lo hicieron Rubén Martínez Dalmau profesor de la Universidad de Valencia, y Ramiro Paredes Zárate ex integrante del Tribunal Supremo Electoral, quienes califican la elección judicial como una experiencia de la democracia intercultural que “reemplaza el modo elitista aplicado en toda la historia del Poder Judicial”, destacando que la últimas reformas constitucionales de 1994 y 2004 reflejaban un escenario contradictorio entre “el adelanto democrático y la perduración del elitismo en la conformación y el ejercicio de la justicia”.<sup>13</sup>

Lazarte Rojas coincide en que la ausencia de independencia de la justicia y su ineffectividad fue el punto vulnerable de la historia judicial en Bolivia con notables excepciones. Señala como otro de los problemas de la justicia son las creencias colectivas y criterios de justicia de la sociedad, contrarios o ajenos al cumplimiento de la legalidad. Además, y en contraposición a quienes celebraron la innovación de las elecciones judiciales, aproxima otra perspectiva para analizarla. Sostiene que el nuevo modelo de justicia sólo podía concebirse positivamente si lograba resolver los problemas históricos como el déficit

<sup>12</sup> Clavero, B., *Constitución Plurinacional de Bolivia, Una Constitución Descolonizadora*, Sevilla, Athenaica, 2012.

<sup>13</sup> Martínez, R., *Los nuevos paradigmas constitucionales en Bolivia y Ecuador*, Quito, FES, 2009. Paredes Zárate, R., *La Ampliación del Derecho al Sufragio y la Cuestión Judicial*, La Paz, OEP, 2012.

permanente de independencia a partir del cumplimiento de “las condiciones internacionalmente aceptadas acerca de lo que debe ser una justicia moderna y organizada en un sistema institucional apto para hacer efectivo el derecho de toda persona a la protección de los derechos fundamentales, en los términos de las convenciones internacionales”.

Ahora que, si bien el voto universal es una de las conquistas que consagran al ciudadano como fuente de legitimación del poder político, su uso para elegir autoridades judiciales puede anular derechos civiles y políticos restando su significación democrática. Agrega que este voto “confunde por un lado, funciones jurisdiccionales, que son las de los jueces, con las funciones representativas, propias del parlamento, y que esta diferencia funcional marca las obligaciones y las responsabilidades de cada cual: los jueces están al servicio de la ley, mientras que los legisladores están al servicio de sus votantes, ante los cuales deben rendir cuentas, y no así los jueces”. Sostiene que “el voto universal para elegir a los magistrados fue funcional a la apuesta del gobierno de ser poder y no sólo gobierno, y de tener el control de la totalidad del poder y, por tanto, partidos del órgano judicial y del TC con el voto del pueblo”.

Luis Pásara consultor de la fundación DPLF que trabajó en informes sobre el proceso de elecciones judiciales en Bolivia comenta las limitaciones al pretendido papel definitorio de los ciudadanos en la innovación electoral: “A una primera mirada, la opción adoptada podría haber sido considerada como una vía para despolitizar o “despartidizar”, cuando menos, la designación de los magistrados de altas cortes, bajo el criterio de que a menor participación o ausencia de las organizaciones políticas en la constitución de las autoridades judiciales, mayores probabilidades de una justicia independiente e imparcial”. No obstante, la intervención de la Asamblea Legislativa —una instancia inherentemente política y partidaria— en la fase de preselección sugería una contradicción entre los principios declarados y el mecanismo adoptado: “la modalidad adoptada por el Constituyente no reconoce plenamente a los ciudadanos y ciudadanas el derecho de definir qué profesionales asumirán las funciones de magistrados de los altos Tribunales de Justicia, sino que los relega a la función de meros votantes; toda vez que concurren a las urnas a votar por candidatos que son seleccionados por una instancia política como es la Asamblea Legislativa Plurinacional”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Pásara, L., *Elecciones Judiciales en Bolivia, una experiencia inédita*, Washington D.C., DPLF, Fundación Construir, 2014.

Otro de los temas que entretiene un interminable debate sobre la reforma constitucional que introduce la elección judicial tiene relación con la prohibición establecida en el párrafo III del artículo 182: “III. Las y los postulantes o persona alguna no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos”.

Para algunos, se trata de un proceso electoral sin campaña electoral, en el que el votante debe votar por un candidato del que no sabe casi nada y ni puede saberlo, un concepto contradictorio en tanto la propia Constitución admite el proceso electoral, pero prohíbe la campaña electoral; restando derechos civiles, políticos y garantías, en violación a las normas internacionales vinculantes referidas al ejercicio democrático del voto.

Para otros, la línea de tensión entre el mandato constitucional de no propaganda, la responsabilidad del Órgano Electoral de difundir los méritos de los candidatos y candidatas, y el derecho a la comunicación y a la información de la población parece ser una “falsa tensión”, si los medios de comunicación en ejercicio de su autorregulación (artículo 107 de la CPE) desarrollan lógicas para separar lo que es campaña de lo que es información.

La valoración de los resultados de las elecciones judiciales celebradas en 2011, 2017 y en proceso en 2024 que se tratan en el siguiente acápite pueden ampliar y complementan los alcances de estos debates conceptuales que, sin duda, no se agotan en las puntuales referencias a determinadas posturas.

### **¿CUÁLES FUERON LOS RESULTADOS DE LAS SUCESIVAS EXPERIENCIAS DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS EN LOS AÑOS 2011, 2017 Y 2024?**

El Informe sobre la construcción de la Democracia Intercultural en el Estado Plurinacional de Bolivia refleja las contingencias del “novedoso” proceso electoral celebrado el primero en octubre de 2011 y en diciembre de 2017, el segundo.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Órgano Electoral Plurinacional, Informe sobre la Construcción de la DEMOCRACIA INTERCULTURAL en el Estado Plurinacional de Bolivia, 2009-2022, La Paz, Tribunal Supremo Electoral, 2023.

Para el primer proceso, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) y el propio Tribunal Supremo Electoral (TSE) aprobaron leyes y reglamentos que permitieron conducir las elecciones judiciales, incluyendo un Reglamento Especial de Propaganda que regulaba los alcances de la prohibición constitucional para los candidatos de realizar campañas electorales, determinando que la difusión de la información sobre los candidatos estuviese exclusivamente a cargo del TSE.

En 2011 se presentaron 581 postulantes para los tres tribunales: Supremo, Agroambiental y Constitucional y el Consejo de la Magistratura. Concluida la etapa de preselección, la ALP escogió a 118 ciudadanos, mujeres y hombres que figuraron en las papeletas de votación, obligatoria en Bolivia. El TSE reporta que la participación ciudadana fue de 79.67% del padrón electoral expresado en 5,243,375 electores. Contabilizaron 1,768,576 votos válidos (42.34%), 629,469 votos blancos (15.07%) y 1,779,425 votos nulos (42.60%). Ningún candidato obtuvo una votación mayor al 10% de los electores y en promedio fueron elegidos con el 6% aproximado de los votos.

Para el segundo proceso y con base en la experiencia del proceso de 2011, surgieron iniciativas para modificar el régimen legal y reglamentario para la preselección de candidatos, la difusión de información y la participación de la sociedad civil para el seguimiento. La ALP modificó las leyes del Órgano Judicial y régimen Electoral definiendo el número de integrantes del Consejo de la Magistratura a tres, incrementó el número de magistrados del Tribunal Constitucional a nueve, del Tribunal agroambiental a cinco y mantuvo en nueve el número de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, se flexibilizó la difusión de méritos y se modificó la papeleta de sufragio, entre otras relativas a la participación indígena y la paridad de género.

A diferencia del primer proceso, sólo se presentaron 305 personas en una primera convocatoria y 105 en una segunda, ampliatoria. Luego de la preselección, la ALP escogió a 96 ciudadanos como candidatos. De un total de 6,438,801 electores habilitados, un 84%, equivalente a 5,422,897 ciudadanos votaron en las elecciones judiciales. Se contabilizaron 1,899,017 votos válidos (35.02%), 739,666 (13.64%) a votos blancos y 2,784,214 (51.34%) a votos nulos. Tampoco ningún candidato obtuvo votación mayor a 10% y en esta segunda elección se incrementó el porcentaje de votos nulos en 9 puntos.

La respuesta ciudadana en las urnas fue objetiva: los votos blancos y nulos, notablemente más numerosos que los válidos. Este resultado permite deducir varias ideas que van desde atribuir falencias al mecanismo de información sobre los

candidatos, la politización evidente en su preselección o la manipulación del voto ciudadano para consolidar una hegemonía partidista en los principales tribunales.

Fabian Yaksic, quien en 2011 participó en el proceso de preselección en la ALP es crítico del partido oficial, el MAS, al que atribuye haber “malogrado” el proceso al administrar irresponsablemente sus 2/3 de la ALP imponiendo un listado preseleccionado que no respetó el proceso previo de verificación de requisitos, impugnaciones, evaluaciones y entrevistas, falta de información, etcétera, que restaron credibilidad y seriedad al proceso, y reprodujo las viejas prácticas partitocráticas. Atribuye a esta torpeza la disconformidad ciudadana con las listas y que las elecciones se convirtieron en un “plebiscito” en el que la ciudadanía, a través del voto blanco o nulo ejerció su derecho a la indignación frente a una lista impuesta que no garantizaba la independencia del Órgano Judicial a través del voto blanco o nulo. Por entonces y a pesar de las críticas, Yaksic sostenía que la modalidad de elección de autoridades judiciales mediante sufragio debería ampliarse a todos los jueces, aunque afirma que es preciso un debate nacional sobre una reforma constitucional.

Luis Pásara recuerda que unos meses antes de la elección de 2011, un pronunciamiento público del Colegio Nacional de Abogados de Bolivia advirtió que las elecciones judiciales del 16 de octubre se realizarían sin la suficiente información sobre las capacidades de los candidatos en vulneración a la libertad de información, expresión y opinión y sólo “servirá para convalidar una decisión política que fue adoptada en la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

En su informe sobre el proceso electoral de 2018, la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés) destaca que diversos actores sociales y políticos, de gobierno y de oposición, coincidían en que los resultados del primer proceso de 2011 habían sido insatisfactorios, aunque diferían en razones, coincidían en que el sistema de justicia no había mejorado, señalaban la interferencia política en la designación de candidatos, el desconocimiento ciudadano sobre los candidatos y la falta de vigilancia social sobre el proceso.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Fundación para el Debido Proceso Legal DPLF, Elecciones judiciales en Bolivia, ¿Aprendimos la Lección?, Washington D.C., DPLF, 2018.

El informe de la Misión de Expertos Electorales de la Organización de Estados Americanos al término del proceso electoral de 2018 se refirió al tema en los siguientes términos:

*La Misión considera que este resultado debe ser analizado de manera integral, ya que puede atribuirse a múltiples factores. Por un lado, se encuentran las causales de tinte político, como el llamado de sectores políticos a votar nulo y la creciente acogida de esta invitación después del fallo del Tribunal Constitucional Plurinacional que habilita a la Presidenta o el Presidente, la Vicepresidenta o el Vicepresidente, (y otras autoridades) optar por la reelección indefinida. Por otro lado, se destacan aquellos factores de origen como el carácter técnico de la elección judicial, la ausencia de participación de organizaciones políticas en este tipo de elección, sumado a la prohibición del llamado al voto.<sup>17</sup>*

El informe de DPLF sostiene que, con la segunda elección de autoridades judiciales, “poco ha cambiado, pues, en el panorama de la justicia boliviana y, probablemente, poco ha de cambiar en el futuro inmediato, pese a las promesas de campaña formuladas por algunos de los recién electos. En cualquier caso, a partir de estos comicios realizados en el país, en 2011 y 2017, la cuestión que surge para Bolivia es si debe mantener o no el mecanismo de elección de sus autoridades judiciales” y que “La ciudadanía se interesó por la marcha de la justicia y en dos ocasiones rechazó en las urnas la propuesta gubernamental para integrar las cúpulas del sistema judicial; mientras tanto, la insatisfacción social con el funcionamiento de cortes y tribunales se incrementó”. “La experiencia boliviana demuestra que, pese a que el discurso “democratizador” situaba el eje del nuevo mecanismo en el voto ciudadano, en los hechos la toma de decisiones estaba a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la etapa de pre-selección de candidatos.

El proceso de selección de candidatos para la elección de autoridades judiciales que debía celebrarse en 2023 volvió a plantear la necesidad de revisar los alcances del diseño constitucional y a explicitar su inconveniencia práctica. En 2021, un grupo de juristas independientes plantearon una propuesta de reforma constitucional parcial que mantenía la elección de autoridades judiciales por voto popular, pero planteaba la creación de una Comisión Nacional de

---

<sup>17</sup> OEA, Informe Final. Misión de Expertos Electorales. Elecciones judiciales, Judiciales en Bolivia, Washington D.C., 2017.

Postulaciones, un presupuesto mínimo para el órgano judicial, el fortalecimiento de la justicia indígena originaria y el establecimiento de la justicia de paz. Esta propuesta presentada por la vía del referendo popular no logró reunir el registro de firmas suficientes para concretar su procesamiento.<sup>18</sup>

El tercer proceso de elección de autoridades judiciales por voto popular debía iniciarse en 2023, antes de que concluyera el término de seis años de los magistrados electos en 2017. En previsión a la realización de nuevas elecciones judiciales en 2023 y procurando atender las recomendaciones de los procesos anteriores referidas al proceso de preselección e intervención de la sociedad civil, en marzo de 2023, la Asamblea Legislativa aprobó un primer reglamento de Convocatoria y Selección que fue impugnado por dos postulantes que acudieron ante la jurisdicción constitucional reclamando una supuesta vulneración de derechos. Las salas constitucionales departamentales admitieron los recursos y dispusieron medidas cautelares ordenando a la ALP suspender el proceso de convocatoria hasta que sean resueltos. El Tribunal Constitucional demoró seis meses en pronunciarse exhortando a la Asamblea a crear condiciones para la construcción de los consensos políticos necesarios a fin de que dicha convocatoria se apruebe mediante ley por la mayoría calificada de los dos tercios.

En agosto, el Senado aprobó un proyecto de ley para viabilizar las elecciones, atendía los plazos y procedimientos para posibilitar la oportunidad del proceso e incluía disposiciones transitorias en relación con la prórroga de los magistrados en funciones. Esta iniciativa legislativa se vio frenada por el Presidente de la Cámara de Diputados quien, en lugar de disponer su debate, volvió a interrumpir el proceso remitiendo consultas a otros órganos de poder.

En diciembre, a días de cumplirse el mandato de los magistrados, mediante Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023 se dispuso “la prórroga de mandato de las autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional en actual ejercicio, de manera excepcional y temporal, hasta que se elijan y posesionen a las nuevas autoridades”. La ilegal y sorprendente “auto prórroga” dispuesta por el TCP generó diversas reacciones de repudio y protestas que fueron atemperadas con la promulgación de una nueva ley, la 1549, de convocatoria a elecciones judiciales.

<sup>18</sup> FIDES, Noticias, La Paz, 2021. Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/juristas-presentan-al-tse-iniciativa-para-transformar-la-justicia-via-reforma-constitucional-416735>

En febrero se presentaron 715 postulantes, de los cuales quedaron 405 habilitados para la fase de evaluaciones que no logró iniciarse como resultado de nuevas impugnaciones a través de más de 35 recursos de amparo ante la jurisdicción constitucional. Las Salas constitucionales departamentales volvieron a emitir medidas cautelares disponiendo la suspensión del proceso en tanto no se resuelvan los recursos. En agosto se logró concluir la evaluación oral de todos los candidatos y someter las listas ante el pleno de la Asamblea. A tiempo de cerrar este documento, la ALP terminaba una maratónica sesión en la que se aprobaron por 2/3 de votos todas las listas de candidatos a los altos tribunales para ser enviadas al Tribunal Supremo Electoral encargado de conducir el proceso electoral.

En 2023 y 2024, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su preocupación ante los desafíos que se presentan en el proceso de elección, carente de consensos, que pueden “debilitar el funcionamiento del sistema de justicia de Bolivia”. Recomendó la adopción de medidas efectivas para garantizar la independencia de los poderes y el debido funcionamiento del sistema de justicia, en cumplimiento a los estándares interamericanos.<sup>19</sup>

La Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados de las Naciones Unidas, Margaret Satterthwaite, manifestó su preocupación por las demoras en el proceso de elección. Recordó la importancia de la independencia e imparcialidad de los jueces y de un proceso transparente, participativo e integral para preseleccionar a los candidatos en la Asamblea Legislativa Plurinacional y avanzar en la celebración de elecciones. Pidió también prestar atención a las recomendaciones presentadas por su antecesor, Diego García Sayán al término de su visita en febrero de 2022.<sup>20</sup>

### **¿CÓMO INCIDIÓ ESTA EXPERIENCIA EN EL MEJORAMIENTO, LA RENOVACIÓN O TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA?**

F. Rojas argumenta que los problemas de justicia en Bolivia no se solucionan con la elección de autoridades judiciales, se trata de un problema estructural que debe comprender a todo el sistema, incluyendo las enseñanzas que puede

<sup>19</sup> CIDH, RELE, Washington D.C., 2024. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/027.asp>

<sup>20</sup> OHCHR. Ginebra: UN, 2024. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/01/bolivia-un-expert-concerned-about-delay-judicial-elections#:~:text=%22Dado%20que%20hasta%20el%20momento,per%C3%ADodo%20indefinido%22%2C%20dijo%20Satterthwaite>

brindar el pluralismo jurídico que reconoce la existencia de más de un productor de derecho y más de una manera de hacer justicia. Agrega que “[e]s preciso transformar la vieja idea de que la justicia es un espacio de poder (aunque lo sea) y concebirla como un servicio a la gente, un derecho de todos y no un negocio o un botín de disputa político-partidaria. Para lograrlo se necesita avanzar a una transformación de la cultura jurídica, que en el fondo implica hacer modificaciones en la enseñanza del Derecho”.

Jorge Lazarte, sostuvo en una entrevista que la experiencia de elegir magistrados por voto popular generó “un sentimiento entusiasta, un principio por la revolución en la justicia, que además fue presentada como uno de los grandes avances de la Constitución y un modelo aplaudido por los especialistas. Pero luego hizo aguas, no solamente porque el problema de la justicia continuaba, sino porque hubo señales de que estaba peor que antes, por la baja calidad de los que aparecieron como elegidos por votación popular, muchos de los cuales no tenían experiencia ni carrera profesional”.<sup>21</sup>

Para Luis Pásara, “la historia de la designación de las altas cortes en Bolivia, en manos del poder político, no exhibe resultados satisfactorios para el sistema de justicia”, en razón de la insuficiente calidad profesional de los escogidos como la demostrada deficiencia de las altas cortes en términos de independencia con respecto a determinadas fuentes de poder. Señala que, sobre la base de diversos argumentos, concurre insatisfacción con la elección de autoridades judiciales y coinciden en la necesidad de introducir cambios significativos en la forma de designar a las cúpulas de las instituciones del sistema de justicia.

Ramiro Orias concluye que las iniciativas más notables de reforma de la institucionalidad democrática boliviana –aunque escasas– fueron aquellas donde hubo mayores consensos políticos, en esa línea, destaca que “el país entero siente la necesidad de una reforma, y todos los sectores políticos convienen en que, frente a la crisis judicial se debe dar una respuesta política urgente”.<sup>22</sup>

El informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia es revelador sobre varios aspectos estructurales del estado de situación del Órgano Judicial y su desempeño después de los procesos de elección judicial de 2011 y 2017. Reflejan

<sup>21</sup> La Tercera, Jorge Lazarte, analista político boliviano: “Hasta el propio Evo perdió la paciencia con su sistema judicial”, Santiago, La Tercera, 2015.

<sup>22</sup> Orias, R., Reforma judicial en Bolivia, La Paz, FES, 2015.

también la relación indisoluble de la crisis judicial con el resto de los órganos de poder y el sistema político.<sup>23</sup>

Un tema de recurrente preocupación es el de la limitación de los recursos presupuestados al sector justicia en Bolivia que en los últimos años es menor al 0.6% de los recursos del Tesoro General de la Nación. Diversas iniciativas a lo largo de la historia plantearon la asignación de un porcentaje fijo de hasta 5% anual para cubrir los requerimientos básicos del servicio.

Los recursos humanos, columna vertebral del sistema judicial han sido afectados permanentemente por la agitación o la inestabilidad política durante la historia de Bolivia, como la que se vive estos días en vísperas de la tercera elección de magistrados. De acuerdo con un estudio sobre el apogeo y la caída de la revisión judicial en Bolivia, el sistema político ni los órganos Ejecutivo y Legislativo fueron precisamente los que contribuyeron a mantener la estabilidad de los principales tribunales en Bolivia. La Corte Suprema fue reorganizada más de veinte veces durante el siglo XX. Entre 1900 y 2008, la Corte funcionó con una composición incompleta durante aproximadamente el 53 por ciento del tiempo. Los mandatos de los magistrados debían durar los 10 años previstos en la norma, sin embargo, los registros históricos de la Corte Suprema dan cuenta que entre 1900 y 2008, el juez promedio sirvió en el cargo durante 3.6 años y el juez promedio completó sólo dos años.<sup>24</sup>

Después de instalado el gobierno de Evo Morales e incluso después de aprobada la Constitución y celebradas las elecciones judiciales persistieron los cuestionamientos a magistrados que provocaron su retiro. Finalmente, y en otra dimensión anómala de la inestabilidad de la permanencia de los recursos humanos, los magistrados de los principales tribunales cuyo mandato terminaba en diciembre de 2023, decidieron auto prorrogar su permanencia indefinidamente, o por lo menos hasta que se produzcan nuevas elecciones judiciales, por su propia actuación o a través de impugnaciones.

Otro tema que revela la profunda crisis del sistema judicial es la ausencia de políticas públicas, tanto en materia de actualización y armonización de la

<sup>23</sup> Fundación Construir, INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA EN BOLIVIA, 202. La Paz, Construir, 2021.

<sup>24</sup> Castagnola, M. y L., Castagnola, María y Pérez-Liñán, Aníbal, Bolivia: The Rise (and Fall) of Judicial Review, Cambridge, Cambridge University Press, 2011. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.011>

codificación cuyos principales códigos datan de mediados de los años setenta, hasta políticas específicas como la “política criminal” para informar y coordinar las capacidades del estado en la prevención, juzgamiento y rehabilitación de las personas. El Informe de la Fundación Construir describe la situación de ocupación de los 46 recintos carcelarios existentes en el país, determinando niveles de hacinamiento preocupantes que en relación con los 20 recintos del área urbana asciende a 276%, y en los 26 recintos de área rural a 203%, registrando un hacinamiento nacional de 261% al mes de marzo de 2021, toda vez que un total de 17,653 personas habitaban espacios diseñados para albergar una población de 6,765 PPL. También expone cifras actualizadas que –una vez más– demuestran que el 64.1% de las personas privadas de libertad no tienen condena, por lo que el Estado no avanzó en revertir el abuso de la detención preventiva. Estas cifras no han mejorado desde su publicación hace cuatro años, al contrario, hoy la población penitenciaria supera los 30,000 internos con un promedio próximo al 70% de presos sin condena.<sup>25</sup>

El Informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos en Bolivia en 2019 aborda en un capítulo especial las situaciones estructurales para la protección de derechos humanos y estabilidad democrática, “advierte que el Estado requiere implementar reformas profundas en su sistema de justicia, a fin de garantizar que la judicatura y el Ministerio Público no sean utilizados para fines políticos por el gobierno de turno, se respeten las garantías al debido proceso y se utilice la detención preventiva de manera excepcional, como último recurso, en los procesos penales.”<sup>26</sup>

En 2022, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Diego García Sayán, realizó una visita oficial al Estado Plurinacional de Bolivia para examinar la situación de la administración de justicia. Destacan las siguientes recomendaciones: “Todas las instituciones del Estado deben respetar y observar la independencia del sistema judicial”. “El Relator Especial recomienda a todos los sectores relevantes a impulsar un debate nacional sobre las reglas vigentes y deseables para la selección y designación de

<sup>25</sup> Razón, L., La Paz, 2024. Disponible en: <https://www.la-razon.com/nacional/2024/01/18/gracias-a-la-lucha-contr-la-delincuencia-sube-a-30-000-la-cifra-de-privados-de-libertad/>

<sup>26</sup> OHCHR, A/HRC/50/36/Add.1: Visita al Estado Plurinacional de Bolivia, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, Ginebra: UN, 2022.

integrantes de las altas cortes y el Consejo de la Magistratura, para identificar la mejor manera de reformar este mecanismo (OHCHR, 2022).

## REFLEXIONES FINALES

Coincido con varios de los comentaristas de la experiencia boliviana de utilizar el voto universal para elegir a los magistrados del órgano judicial en que la ineludible participación de los partidos, en la etapa preparatoria de preselección o en la misma elección han mantenido la contaminación política del proceso. También en que las limitaciones de información sobre los candidatos y la misma naturaleza de su selección por voto no es democrática, en tanto vulnera derechos políticos y civiles y que los resultados de las elecciones no han logrado mejoras en la calidad de los servicios judiciales, al contrario, han tenido una desmejora en contraste con el pasado inmediato, agravando la crisis judicial y la necesidad de iniciar un nuevo proceso de reformas estructurales.

Las expectativas de que una renovación de los magistrados de los principales tribunales por voto popular, como se estableció en la Constitución de 2009, serviría para mejorar la independencia y eficacia del sistema de justicia, resultó en nuevas frustraciones. Las sucesivas elecciones celebradas en 2011 y 2017 revelaron una reducida participación ciudadana que privilegió el voto blanco o nulo en reacción al desconocimiento de los candidatos que estaban limitados legalmente a realizar campañas y sobre todo a la percepción que su preselección como candidatos por la Asamblea Legislativa respondió a un empaque de la mayoría de dos tercios del partido de gobierno.

No obstante, la dimensión de la justicia, comprendida como un servicio para el resguardo de los derechos y del orden democrático es tan compleja que no puede apreciarse únicamente por quién y cómo se elige jueces o fiscales a lo largo de la historia. Ese, por lo menos parece haber sido el criterio reduccionista en la Asamblea Constituyente que decidió innovar la modalidad de elección sin detenerse a analizar los problemas estructurales del sistema que subsisten desde tiempos coloniales y comprometen a la clase política, a las universidades y la propia población. Problemas propios de una cultura jurídica que todavía preserva prácticas desconsideradas con la legalidad y la justicia, que reflejan la debilidad de la ley, de la seguridad jurídica y se expanden en la vida institucional dominado por el sistema político.

En la reflexión sobre el diseño constitucional que introduce la elección de magistrados por voto popular debe repararse en que la legitimidad del desempeño es más relevante que la legitimidad de origen, que más importante que la modalidad de designación o elección, es el desempeño eficiente, independiente y equilibrado del juzgador. Que los políticos designen o el pueblo elija no convierte necesariamente a los jueces en políticos ni en sabios para el oficio, lo que cuenta es su idoneidad, su desempeño íntegro e independiente, susceptible de evaluación, promoción o censura en el marco de un sistema de recursos humanos, de una academia y gremios profesionales responsables y no sólo de una coyuntura política.

Las sucesivas crisis en el órgano revelan la urgencia de una reforma judicial estructural, de consensos políticos y ciudadanos, idealmente a partir de un diagnóstico plural y comprensivo. El nuevo modelo de Estado, fundado en la “pluralidad” y el “pluralismo” que promueve la convivencia colectiva en un orden democrático, tiene la posibilidad de ajustar y reparar el orden constitucional que diseñó el “poder constituyente” ciudadano, representado en la Asamblea. No obstante, la Constitución, por si sola como texto legal, no puede transformar la compleja realidad del país ni generar certezas sobre el cumplimiento de sus contenidos a menos que la ciudadanía conozca, se apropie y comparta sus principios como la base de un gran acuerdo o pacto de convivencia. La legitimidad de las instituciones, la forma y los límites del ejercicio del poder, la efectividad del ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos son un entramado que se va forjando por la forma en la que se entiende y aplica la Constitución, por un contraste permanente entre la realidad y la consistencia o sentido práctico de la norma.

Estas crisis u otras relevantes en los últimos años, merecen ser aproximadas como episodios “constituyentes”, aunque su desenlace no haya provocado, necesaria o automáticamente los cambios o reformas que podrían atender las causas de las protestas y a través de los intrincados marcos normativos para plantearlas. Son, a pesar del desorden o violencia que pueden generar, la expresión o continuidad de las preocupaciones ciudadanas, abren el desafío a un diálogo amplio y plural sobre la oportunidad de volver a examinar y reformar la Constitución.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente, Comisión de Justicia. (n.d.). Informe.
- Burckhart, T. (2019), “Constitucionalismo e Democracia: uma análise crítica do processo eletivo de magistrados para tribunais superiores da Bolívia”, Vale do Itajaí: *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI.
- Castagnola, M. y L. (2011), Castagnola, María y Pérez-Liñán, Anibal. (2011). Bolivia: The Rise (and Fall) of Judicial Review. 10.1017/CBO9780511976520.011. Cambridge, Cambridge University Press.
- CIDH RELE. (2024). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/027.asp> Washington D.C., CIDH.
- CIDH, GIEI Bolivia (2021), Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019. La Paz, CIDH.
- Clavero, B. (2012), *Constitución Plurinacional de Bolivia, Una Constitución Descolonizadora*, Sevilla, Athenaica.
- Comisión de Justicia, Asamblea Constituyente (2007), Informe Secretaría Técnica, La Paz, Vicepresidencia del Estado.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). Disponible en : [https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp\\_53\\_2021.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_53_2021.pdf) San José, CIDH.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Constitución Política del Estado, La Paz, Vicepresidencia del Estado.
- FES (2024), Contexto y Escenarios prospectivos, Delphi, Julio de 2024, La Paz, FES.
- FIDES, Noticias (2021). Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/juristas-presentan-al-tse-iniciativa-para-transformar-la-justicia-via-reforma-constitucional-416735> La Paz.

Fundación Construir (2021), INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA EN BOLIVIA, 202, La Paz, Construir.

Fundación para el Debido Proceso Legal DPLF (2018), *Elecciones judiciales en Bolivia, ¿Aprendimos la lección?*, Washington D.C., DPLF.

La Tercera (2015), Jorge Lazarte, analista político boliviano: “Hasta el propio Evo perdió la paciencia con su sistema judicial”, Santiago, La Tercera.

Lazarte Rojas, J. (2017), *La Caja de Pandora de la Justicia: El “experimento del voto universal para elegir magistrados”*, Santa Cruz, Fundación Nueva Democracia.

Martinez, R. (2009), *Los nuevos paradigmas constitucionales en Bolivia y Ecuador*, Quito, FES.

OEA (2017), Informe Final. Misión de Expertos Electorales. Elecciones judiciales Judiciales en Bolivia, Washington D.C., OEA.

OHCHR (2024), Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/01/bolivia-un-expert-concerned-about-delay-judicial-elections#:~:text=%22Dado%20que%20hasta%20el%20momento,per%C3%ADodo%20indefinido%22%2C%20dijo%20Satterthwaite> Ginebra: UN.

OHCHR (2022), A/HRC/50/36/Add.1: Visita al Estado Plurinacional de Bolivia, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán. Ginebra: UN.

Órgano Electoral Plurinacional (2023), Informe sobre la Construcción de la DEMOCRACIA INTERCULTURAL en el Estado Plurinacional de Bolivia, 2009-2022, La Paz, Tribunal Supremo Electoral.

Orias, R. (2015), Reforma judicial en Bolivia, La Paz, FES.

Paredes Zarate, R. (2012), *La Ampliación del Derecho al Sufragio y la Cuestión Judicial*, La Paz, OEP.

Pásara, L. (2014), *Elecciones Judiciales en Bolivia, una experiencia inédita*, Washington D.C., DPLF, Fundación Construir.

Razón, L. (2024), Disponible en: <https://www.la-razon.com/nacional/2024/01/18/gracias-a-la-lucha-contra-la-delincuencia-sube-a-30-000-la-cifra-de-pri-vados-de-libertad/> La Paz, La Razón.

Rojas Tudela, F. (2017), Farit Rojas: El reto de las Elecciones Judiciales 2017: producir materia estatal, *Revista ANDAMIOS*, La Paz, OEP.

Rojas Tudela, F. (2021), *La Constitución Plurinacional*, La Paz, UMSA.

Shavelzon, S. (2012), *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente Plural*, La Paz, Plural.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2017), Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/\(S\(1perzrbslqqu5ek0xlmwido\)\)/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754](https://buscador.tcpbolivia.bo/servicios/(S(1perzrbslqqu5ek0xlmwido))/WfrMostrarResolucion.aspx?b=150754) Sucre: TCP.

Yaksic Feraudy, F. (2013), "INTERPELACIÓN SILENCIOSA DEL VOTO BLANCO Y NULO", Análisis y resultados de las elecciones de autoridades judiciales. Escrito por el Sr. Fabián Il Yaksic. La Paz. Disponible en: [https://issuu.com/yaksic/docs/interpelacion\\_silenciosa\\_del\\_voto\\_b?utm\\_medium=referral&utm\\_source=fabianyaksic.blogspot.com](https://issuu.com/yaksic/docs/interpelacion_silenciosa_del_voto_b?utm_medium=referral&utm_source=fabianyaksic.blogspot.com)



# INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL SALVADOR: UNA MIRADA DESDE DENTRO<sup>1</sup>

Magistrado Roberto Carlos Calderón Escobar<sup>2</sup>

Uno de los principios capitales en el Estado Constitucional de Derecho es la independencia de los funcionarios que ejercen jurisdicción. Como se intuye del origen etimológico de esta última expresión, a los jueces les corresponde “decir el Derecho”, esto es, otorgar a las partes procesales titularidad sobre un interés legítimo (lo cual integra el contenido de la pretensión) o declarar la existencia de una obligación que las afecte, así como hacer cumplir sus pronunciamientos en uno u otro sentido. Debido a la gran relevancia de esta atribución, es indispensable que los individuos que la practican gocen de amplia autonomía para decidir los casos sometidos a examen y, al mismo tiempo, cumplan un perfil profesional y ético que potencie esa cualidad.

---

<sup>1</sup> Colaboración del ponente, enviada en el marco de su participación en la *Mesa 1. La independencia judicial frente a las tendencias reformadoras a nivel mundial*, el día 12 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Magistrado Integrante de la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Dada la influencia del sistema jurídico europeo continental y de los principios que inspiraron las revoluciones francesa y estadounidense, la Constitución salvadoreña reconoce de manera expresa la independencia judicial en su artículo 172, párrafo 3o.: “Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes”.<sup>3</sup> Por su parte, el artículo 186, párrafo 4o., dispone que: “La ley deberá asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen; y los medios que les garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuado a la responsabilidad de sus cargos”.<sup>4</sup> Y es que con la independencia de los jueces se pretendió acabar con el condicionamiento que los detentadores del poder político en el período absolutista ejercían sobre la forma en que se impartía justicia. No se puede obtener la confianza de la población sin ofrecer una verdadera garantía de que, ante un conflicto social, el Estado actuará de la manera más justa posible.

El antedicho precepto ha sido objeto de profusa exégesis por parte de la Sala de lo Constitucional salvadoreña, la cual se ha referido a la independencia judicial en los siguientes términos: “Los magistrados y jueces están regidos por el principio de independencia, el cual persigue la finalidad de asegurar la pureza de los criterios técnicos –especialmente el sometimiento al Derecho– que van a incidir en la elaboración jurisdiccional de la norma concreta irrevocable”.<sup>5</sup>

A partir de lo establecido en la Carta Magna sobre la independencia judicial y al desarrollo jurisprudencial que dicho principio ha recibido, se concluye, en primer lugar, que tal independencia es una condición *sine qua non* para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, pues resulta deseable que el juez resuelva el caso sin ataduras de ningún tipo; y en segundo lugar, que para dotar de vigencia al principio de juez técnico, los funcionarios jurisdiccionales deben mostrar un alto estándar de conocimiento jurídico y una moral contrastada, pues sólo se puede juzgar con propiedad un caso si se conocen, desarrollan y aplican suficientemente los principios básicos del Derecho y se le da plena observancia a la Constitución y a las leyes.

<sup>3</sup> Asamblea Constituyente de la República de El Salvador (1983), Constitución de la República. San Salvador.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2006), Sentencia de inconstitucionalidad 2-2005, San Salvador.

Ciertamente la independencia judicial, como interés constitucionalmente protegido, debe ser tutelada principalmente cuando los jueces o magistrados ejercen activamente funciones jurisdiccionales. Pero el Estado no sólo se encuentra obligado a garantizar la independencia de sus jueces, sino también la impartición de una justicia pronta y cumplida. Como ya se expuso, son presupuestos esenciales de la independencia judicial la aptitud técnica y la notoria moralidad de los funcionarios, lo cual obliga a las instituciones relacionadas con dicha función a establecer mecanismos de control en el ingreso a la carrera judicial y la conformación y reconfiguración constante de la planta de jueces de la República. Dicha labor corresponde a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), según lo estatuido en el artículo 182 atribución 9a. de la Constitución salvadoreña: “Corresponde a la Corte Suprema de Justicia: 9a. Nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, jueces de Primera Instancia y jueces de Paz de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura [...] removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencias”.<sup>6</sup>

Por tal razón, es interesante hacer una revisión de las medidas y buenas prácticas que ha implementado el Estado salvadoreño en orden a dotar a la planta de jueces de verdadera idoneidad, con lo cual se garantizan tanto la independencia judicial como el derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva.

## PROCEDIMIENTO PARA EL TRASLADO DE JUECES Y MAGISTRADOS

En el año 2021 se aprobó el Decreto No. 144, de fecha 14 de septiembre, el cual contiene una serie de reformas a la Ley de la Carrera Judicial (LCJ).<sup>7</sup> Este cuerpo normativo tiene como propósito regular el ejercicio de la judicatura en El Salvador, desarrollando las atribuciones que la Carta Magna concede a la CSJ en el ámbito administrativo. Como justificación de tal decreto de reforma se alude a la función jurisdiccional como vehículo para la concreción del derecho a la tutela judicial efectiva y a la exigencia de modernización que generan los cambios en la realidad.

<sup>6</sup> Asamblea Constituyente de la República de El Salvador (1983), Constitución de la República, San Salvador.

<sup>7</sup> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2021), Decreto Legislativo No. 144, *Diario Oficial* 175; Tomo: 432 Reformas a La Ley de la Carrera Judicial, San Salvador.

En primer lugar, operó una modificación del artículo 4, párrafo 1o., de la LCJ,<sup>8</sup> en el sentido de consagrar la independencia de los jueces y magistrados en términos muy precisos:

*Los miembros de la Carrera gozan de estabilidad, por lo que no podrán ser removidos, ni suspendidos, sino en los casos y mediante los procedimientos especiales previstos por la ley. Asimismo, no podrán ser trasladados sin que medie acuerdo del pleno de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 6, letra f) de la presente ley.*

La principal modificación que sufrió este artículo respecto del anteriormente vigente radica en el mecanismo para la decisión sobre traslados de magistrados y jueces a nivel nacional. Dicha facultad se confirió a la CSJ en Pleno, la cual debe emitir el acuerdo correspondiente por mayoría de sus miembros. Tal cambio tiene su base en la necesidad de efectuar movimientos y reasignaciones ágiles de jueces y magistrados en función de aptitudes técnicas y alta demanda de usuarios del sistema, lo cual es particularmente apremiante en la actualidad debido a la orientación de la política criminal en el país.

En ese sentido, como parte de la estrategia de combate frontal a la delincuencia se han creado jurisdicciones especiales de crimen organizado, lo cual ha llevado a la investigación y juzgamiento de una gran cantidad de personas pertenecientes a pandillas y, por ende, a un aumento exponencial de los procesos en trámite. En ese orden, la antedicha reforma evita el inicio de engorrosos procedimientos para decidir traslados dentro de la planta de funcionarios judiciales, los cuales obstaculizan la dispensa de una justicia expedita y oportuna. Se busca, por ejemplo, erradicar situaciones en las cuales no sea posible juzgar en un plazo razonable a los nuevos procesados debido a la falta de jueces o a que éstos tienen en cola una ingente cantidad de expedientes pendientes.

Si bien esta reforma legal, analizada aisladamente, podría generar cierta inquietud sobre los criterios para decidir el traslado de un juez o magistrado de la República hacia otra sede, lo cierto es que se ve complementada por la modificación del artículo 6, letra f), de la LCJ, el cual, como antes se dijo, faculta a la CSJ para:

<sup>8</sup> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1990), Ley de la Carrera Judicial, San Salvador.

*Ordenar traslados por razones justificadas de conveniencia del servicio o por la necesidad, en una determinada sede judicial, dada la complejidad y especialidad de los asuntos que ahí se traten. El traslado deberá realizarse a una sede judicial de igual categoría con independencia de su ubicación geográfica.<sup>9</sup>*

Como puede observarse, si bien se confiere a la CSJ un procedimiento sencillo para decidir traslados de jueces y magistrados a nivel nacional, no está previsto que tal actividad sea llevada a cabo de manera arbitraria o antojadiza. En primer lugar, el movimiento administrativo debe obedecer a razones de conveniencia del servicio –esto es, persiguiendo el uso más eficaz posible del recurso humano y material de los tribunales– o de complejidad y/o especialidad de los asuntos a dirimir –lo mencionado anteriormente sobre las jurisdicciones de crimen organizado, en cuyo contexto a menudo se investigan estructuras conformadas por cientos de personas, que requieren ser juzgadas de forma individual–. En segundo lugar, debe respetarse la estructura jerárquica y el estatus alcanzado por el funcionario judicial en el transcurso de su carrera, pues sólo se permiten traslados a sedes de igual categoría.

## **DISPOSICIONES SOBRE EL RETIRO DE LA CARRERA JUDICIAL**

En otro orden, como parte del antedicho Decreto No. 144 se incorporó la reforma del artículo 4, párrafo 3o., de la LCJ, en el sentido siguiente:

*El ejercicio de la función de Magistrados y Jueces cesará, de manera obligatoria, cuando las personas que ejercen dichos cargos cumplan sesenta años, lo cual implica el cese del funcionario en su cargo. La presente regla no aplicará a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.<sup>10</sup>*

Con ello se pretendió poner fin a ciertas situaciones suscitadas en la práctica, en las cuales había jueces o magistrados de avanzada edad que ya se encontraban pensionados o jubilados y, en un entendimiento errado de la independencia judicial y con cierto sentido de “propiedad” de su investidura, continuaban ejerciendo funciones cuando ya no gozaban de la capacidad física o mental para

<sup>9</sup> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2021), Decreto Legislativo No. 144, *Diario Oficial* 175; Tomo: 432 Reformas a La Ley de la Carrera Judicial, San Salvador.

<sup>10</sup> *Idem*.

llevarlas a cabo. Sin ánimo de valorar la condición particular de dichas personas, lo cierto es que la función jurisdiccional debe ser ejercida por individuos que, aparte de acreditar conocimiento y experiencia en el área de desempeño, también se encuentren en pleno uso de sus facultades. En cuanto a la exclusión de los magistrados de la CSJ, ello se debe a que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, los nombramientos de magistrados de altas cortes son por un periodo fijo de 9 años y no de carácter vitalicio.

Otra reforma incorporada fue la del artículo 20, párrafo 1o., de la LCJ, en cuanto a la finalización de la carrera judicial por motivos de tiempo de servicio:

*El funcionario o servidor judicial comprendido en la carrera judicial finalizará la misma al haber cumplido por lo menos treinta años en su ejercicio, contados desde la toma de posesión del cargo o haya alcanzado sesenta años.<sup>11</sup>*

El propósito de dicha reforma puede apreciarse desde una doble perspectiva. Primero, como se estableció *supra*, existen funcionarios judiciales que, en una comprensión equivocada de la independencia judicial, conciben sus tribunales como una especie de coto privado en el cual pueden ejercer arbitraria e indefinidamente su voluntad, lo cual genera tensiones entre ellos y el personal técnico jurídico, así como conflictos con las partes en contienda. Por ello es necesario que todos los jueces y magistrados sepan que su nombramiento está sujeto a mecanismos legales de control. Segundo, hay otros funcionarios judiciales que, a pesar de tener vasta experiencia en sus ámbitos de jurisdicción, no se preocupan por obtener una formación jurídica continua, lo cual provoca un anquilosamiento en su comprensión del Derecho; en ese orden, el Estado debe procurar que el cuerpo de jueces y magistrados de la República se renueve constantemente y, por ello, es razonable poner un techo a la duración de la carrera judicial.

Como ocurre con la reforma relativa al traslado de jueces y magistrados, una revisión aislada de las reformas en torno a la finalización de la carrera judicial podría llevar a pensar que, lejos de garantizar la independencia judicial, la ponen en riesgo. En ese sentido, las precitadas reformas fueron acompañadas de una adición al artículo 4 de la LCJ, en el sentido siguiente:

---

<sup>11</sup> *Idem.*

*No obstante lo anterior, el Magistrado o Juez que ha cesado en sus funciones quedará en régimen de disponibilidad, si así lo consintiere expresamente, pudiendo la Corte Suprema de Justicia, de manera motivada, determinar la posibilidad de que pueda seguir ejerciendo en determinada sede judicial atendiendo a razones de necesidad o especialidad de la materia.<sup>12</sup>*

Esta adición resulta fundamental en términos de garantía de la independencia judicial, puesto que en la práctica un juez o magistrado no queda automáticamente descartado como tal por haber cumplido 60 años de edad o 30 de servicio, sino que puede acogerse al denominado “régimen de disponibilidad”, es decir, la opción de continuar ejerciendo la carrera judicial toda vez que se cumplan dos condiciones: su consentimiento expreso y el aval de la CSJ, la cual deberá decidir motivadamente sobre tal circunstancia atendiendo a criterios de necesidad o especialidad en la materia.

Como corolario de lo antes expuesto, si bien las reformas a la LCJ pueden ser interpretadas como estrategias encaminadas a menoscabar la independencia judicial, lo cierto es que resultan idóneas para equilibrar la relación entre la autonomía con que resuelven jueces y magistrados y el interés general en la administración de justicia; pues se garantiza que quienes ejercen la función jurisdiccional sean personas técnicamente aptas y moralmente notables.

## **RESARCIMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES AFECTADOS POR LAS REFORMAS A LA LCJ**

Como se ha citado las reformas a la LCJ, del decreto 144; los funcionarios judiciales que se ven incluidos en las reformas, que deberán finalizar su carrera judicial, por el cumplimiento de la edad o tiempo de servicio requerido (60 años cumplidos o 30 años de servicio); La corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, en sesión de Corte Plena Extraordinaria, del 17 de septiembre de 2021; estableció:

- 1) Que se le entreguen al funcionario o Magistrado mayor de sesenta años de edad o que tuviese treinta años en el ejercicio de sus funciones la cantidad de veinticuatro meses de salario, siempre y cuando renuncie voluntariamente antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo

---

<sup>12</sup> *Idem.*

número 144 de fecha 31/8/2021, publicado en el Diario Oficial número 175, Tomo N° 432 de fecha 14/9/2021.<sup>13</sup>

El establecimiento de un monto de 24 salarios, que se ha fijado por la Corte en Pleno, antes de la entrada en vigencia de dicho decreto como sistema de Remuneración a Jueces con una larga trayectoria Judicial, cuya finalización era inminente, muchos por motivos de salud, que les imposibilitaban el debido ejercicio de la Judicatura, sobre todo Magistrados de Cámaras, cuya movilidad se encontraba comprometida, y la mayoría ya jubilados, y aún ejerciendo el cargo de Magistrados, en vista a que la carrera judicial no tenía hasta este momento un mecanismo de limitación, por la edad, en virtud de ello este sistema o mecanismos de remuneración de 60 años cumplidos o 30 de servicio incentivaban el retiro voluntario, con una contraprestación nada despreciable, por ejemplo un magistrado de Cámara se retiró, con un monto de aproximadamente cien mil dólares de los Estados Unidos de América, y para los jueces de primera instancia la indemnización de los 24 salarios, ascendió a un aproximado de ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América.

Generando no sólo el retiro voluntario con el acompañamiento de una contraprestación digna para que el funcionario finalizara su carrera judicial además generó espacios en la estructura de la judicatura que fueron aprovechados por jueces con experiencia en la carrera judicial, los cuales fueron ascendidos de jueces de primera instancia a magistrados; lo que desembocó en un relevo generacional, pero orientado a los jueces con mayor experiencia, cuyo ascenso no había sido posible por la falta de plazas disponibles de dentro de las Cámaras de Segunda Instancia, y a su vez, también un relevo generacional, para los mismos jueces de primera instancia dando paso a secretarios, fiscales, procuradores y litigantes a ocupar los puestos de jueces de primera instancia.

Con la reforma de la Ley de la Carrera Judicial, se dio un salto de calidad, ante un vacío de ley que se tenía, ya que la única norma que amparaba los traslados, y nombramientos de jueces era el artículo 82, atribución 5o., de la Constitución en la que establece:

*Art. 182.- Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*

---

<sup>13</sup> Plena de la Corte Suprema de Justicia, en sesión de Corte Plena Extraordinaria, del 17 de septiembre de 2021

*5°- Vigilar que se administre pronta y cumplida justicia, para lo cual adoptará las medidas que estime necesarias;<sup>14</sup>*

Ya que no había en la legislación secundaria una norma que autorizara a los Magistrados de la Corte a realizar dichos traslados.

Sin embargo, en sus disposiciones transitorias, el citado acuerdo determina en su artículo 9:

*Los Magistrados de Cámara, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, que a la fecha de entrar en vigencia el presente Decreto, tuvieren la edad de sesenta años o más, cesarán inmediatamente en el ejercicio de sus funciones en la sede judicial en que se encontraren. El pleno de la Corte Suprema de Justicia deberá verificar que se le dé efectivo cumplimiento a esta disposición y tomar las medidas pertinentes para cubrir las sedes judiciales que queden vacantes, una vez este Decreto ya se encuentre en vigencia.*

*Se faculta a la Corte Suprema de Justicia para realizar los traslados y nombramientos correspondientes, necesarios e indispensables, en las sedes que quedaren vacantes, a fin de que el acceso a la justicia no se vea alterado o interrumpido de conformidad con lo dispuesto en la presente reforma. La Corte Suprema de Justicia deberá hacer los ajustes necesarios para la nivelación salarial que la nueva estructura de categorías exija.<sup>15</sup>*

Como puede observarse se ha clarificado y rellenado el mandato constitucional del artículo 182 atribución 5a., desarrollando en dicha reforma el mecanismo de renovación, asignación y duración de los jueces y magistrados en la carrera judicial.

Ahora bien el contenido del citado decreto 144, no era de carácter obligatorio, ya que los jueces y magistrados que no se acogiesen a la remuneración de los 24 salarios, podían solicitar al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que evaluase que los mismos continuasen ejerciendo la labor jurisdiccional, bajo la figura del “Régimen de disponibilidad” por un período de 5 años, los cuales pueden

<sup>14</sup> Asamblea Constituyente de la República de El Salvador (1983), Constitución de la República, San Salvador.

<sup>15</sup> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2021), Decreto Legislativo No. 144, Diario Oficial 175; Tomo: 432 Reformas a La Ley de la Carrera Judicial. San Salvador.

ser prorrogables por otros 5 años más si el Pleno de la Corte, lo considera viable, lo cual nos lleva a concluir que el período máximo en cuanto al criterio de edad es de 70 años para que un funcionario desarrolle la carrera judicial.

Esto se ve reflejado en los citados acuerdos de la Corte en Pleno, del 17 de septiembre de 2021, donde se estableció:

- 2) Que al funcionario judicial que no renunciase, antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo número 144 de fecha 31/8/2021, publicado en el Diario Oficial número 175, Tomo N° 432 de fecha 14/9/2021, y tuviese sesenta años de edad o treinta años de servicio en el ejercicio de sus funciones, podrá ser incorporado al régimen de disponibilidad por un período de cinco años o más y si posteriormente este renunciase o no se le diese continuidad en sus funciones se le otorgarán doce meses de salario.
- 3) Que a los Jueces o Magistrados que estuvieren bajo el régimen de disponibilidad se les mantendrá su respectivo seguro médico hospitalario.<sup>16</sup>

Así en el acuerdo *supra* señalado, se les garantiza a los jueces que no se acogieron al retiro voluntario, a una indemnización de doce meses de salario, si cumplían con los requisitos de edad y tiempo de servicio, y no se presentó su renuncia antes de la entrada en vigencia de la reforma, podían optar por mantenerse en régimen de disponibilidad, es decir, ejerciendo la función judicial, solicitando al Pleno de la Corte la venía o autorización, se les coloque bajo régimen de disponibilidad, por un plazo de 5 años o más, si la Corte así lo estima conveniente y viable.

Garantizándoles a estos jueces o magistrados que se mantienen bajo régimen de disponibilidad que mantendrán sus prestaciones y su seguro médico hospitalario, del que gozaban, previo a la entrada en vigencia del decreto.

### DEPURACIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL Y EVALUACIÓN CONTINUA DEL CNJ

Con el escenario planteado, se ha dado la pauta para llevar a cabo una depuración exhaustiva de la planta judicial, investigando denuncias que resultaron en

---

<sup>16</sup> *Idem.*

destituciones, suspensiones y traslados. Este proceso se ha realizado respetando el debido proceso y los derechos de los implicados.

Y como ya se citó, con base en las reformas del decreto 144 en conjunto con la integración de la normativa constitucional:

*Art. 182.- Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*

*9°- Nombrar a los magistrados de las cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz de las ternas que le proponga el consejo nacional de la judicatura; a los médicos forenses y a los empleados de las dependencias de la misma; removerlos, conocer de sus renunciaciones y concederles licencias.<sup>17</sup>*

Éstos que se pueden considerar actos administrativos derivan de atribuciones constitucionales y legales de la CSJ, respetando las categorías, prestaciones y demás derechos de los miembros de la carrera judicial; los cuales individualmente considerados deben justificarse siempre en razón de la necesidad, la administración de justicia y la prevalencia del servicio mismo.

Estos traslados están acordes a la jurisprudencia laboral y la estabilidad en el cargo, concluyendo que no se violenta a menos que implique una desmejora en sus derechos; por lo que el conceder audiencia y demás procedimiento se refiere a un acto privativo de derechos, lo cual no trata en esta propuesta de Traslados, ya que no implican una desmejora en categoría judicial, sino que ésta se mantiene o en el mejor de los supuestos el funcionario judicial se ve ascendido de categoría o pasa de ser juez de primera instancia a ser Magistrado de Cámara.

La Sección de Probidad ha desempeñado un papel crucial en la depuración del sistema judicial, llevando a cabo investigaciones que han identificado irregularidades y actos de corrupción. Estas investigaciones han sido fundamentales para mantener la confianza pública en el sistema judicial.

Base constitucional:

---

<sup>17</sup> Asamblea Constituyente de la República de El Salvador (1983), Constitución de la República, San Salvador.

*Art. 240.- Los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieren sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio lo que hubieren adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las Leyes. Se presume enriquecimiento ilícito cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener, en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa. Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto. Los funcionarios y empleados que la Ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia, [...] La Corte tiene facultad de tomar las providencias que estime necesarias para comprobar la veracidad de la declaración, la que mantendrá en reserva y únicamente servirá para los efectos previstos en este artículo.<sup>18</sup>*

Con dicha normativa se da base a una administración de justicia, que sea más transparente y por tanto de mejor calidad, la misma que siendo integrada con la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, que en sus artículos 2, y 5, ordinales 23° y 24° establecen:

*Art. 2.- Para los efectos de esta ley se consideran funcionarios y empleados públicos:*

*1°.- Las personas que con ejercicio de autoridad o jurisdicción o bien sin él, por elección popular, por elección de la asamblea legislativa, por nombramiento de autoridad competente o por designación oficial, participen de manera principal o secundaria en las funciones o actividades públicas de los organismos dependencias o instituciones centralizadas o descentralizadas, del estado o del municipio.*

*Art. 5.- Están obligados a presentar declaración jurada del estado de su patrimonio, en la forma que indica el artículo tres de esta ley, los siguientes funcionarios y empleados públicos:*

<sup>18</sup> Asamblea Constituyente de la República de El Salvador (1983), *Constitución de la República. San Salvador.*

*23°- todos los funcionarios y empleados públicos, incluidos municipales, de instituciones oficiales autónomas, de la universidad de El Salvador y del servicio exterior, que manejen o intervengan en el manejo de fondos públicos o municipales o fondos particulares encomendados o administrados por el estado, con excepción de aquéllos que manejen o intervengan en el manejo de fondos cuyo monto mensual no sea mayor de mil colones promedio y de aquéllos que desempeñen cargos ad-honores en entidades oficiales autónomas de utilidad pública o asistencia social;*

*24°- los demás funcionarios o empleados públicos, que sin estar comprendidos en los anteriores ordinales, pero estando contemplados en los artículos uno y dos de esta ley, fueren requeridos por la corte suprema de justicia, directamente o por medio de la sección de probidad.<sup>19</sup>*

Sin embargo, no obstante la normativa es clara que en su artículo 1 sobre todo funcionario que ejerce jurisdicción —que es donde se encuentran todos los jueces de Primera instancia y los Magistrados de Cámaras—; o la designación directa que puede hacerse por la Sección de Probidad o la misma Corte Suprema de Justicia, puede requerirse a los funcionarios; se había tenido renuencia en cuanto a que los jueces de primera y segunda instancia, presentasen sus declaraciones de probidad, por lo que en sesión de Corte Plena, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, emitieron el acuerdo 6-P de fecha 11 de octubre de 2011, en relación con la presentación de la declaración jurada de patrimonio de Magistrados de Segunda Instancia, Jueces, Secretarios y Oficiales Mayores; donde quedó vinculada la obligación escrita en la legislación secundaria, a raíz de ello la Sección de Probidad ha llevado a cabo investigaciones en las que ha identificado irregularidades y actos de corrupción. Estas investigaciones han sido fundamentales para mantener la confianza pública en el sistema judicial, de las cuales han servido de base para las consideraciones que se han realizado para la depuración de los miembros de la carrera judicial.

En cuanto a la labor que realiza el Consejo Nacional de la Judicatura, (CNJ) realiza un trabajo continuo de evaluación y control de los jueces, mismo que se encuentra únicamente reservado al control de gerenciamiento de los administradores de justicia, y no en su función jurisdiccional.

<sup>19</sup> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1959), Decreto Legislativo No. 2833, Diario Oficial 87; Tomo: 183, Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.

Ejemplo de ello es la inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por medio de sentencia no. 5-99,<sup>20</sup> del 11 de agosto de 1999, declara inconstitucionales el artículo 68, letra f), de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, en cuanto habilitaba al CNJ a considerar como criterio de evaluación la cantidad de revocaciones por los tribunales superiores, así como las llamadas de atención o amonestaciones impuestas por éstos a los tribunales inferiores, lo cual el Tribunal Constitucional estimó contrario a la independencia judicial consagrada en el artículo 172, inciso 3o., Cn.

Asimismo, en dicha sentencia se declaró inconstitucional y fue sacado del ordenamiento jurídico el artículo 75, inciso 2o., de la Ley del CNJ, en cuanto habilitaba al CNJ a recibir y tramitar denuncias relativas a irregularidades en los procedimientos jurisdiccionales con finalidad sancionatoria, lo cual no es competencia del CNJ, consideró el Máximo Tribunal de interpretación de la normativa Salvadoreña, sino de la CSJ, según lo prescrito en el artículo 182 No. 9o. Cn; en vista de ello la función del CNJ queda supeditada a informar a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) sobre cualquier hallazgo que implique una investigación para los jueces evaluados.

Este proceso es esencial para asegurar que los jueces actúen con integridad y profesionalismo, sin entorpecer la garantía de Estabilidad en el Cargo de los Jueces y Magistrados sometidos a dicha evaluación.

En conclusión podemos decir que la normativa emitida en 2021, en la cual se estableció un sistema o mecanismo reglado sobre la remoción y depuración del cuerpo judicial en El Salvador, ha establecido bajo dos parámetros totalmente medibles cuando un juez o magistrado, debe finalizar su carrera judicial, que estos medidores son la edad y el tiempo de servicio, que dichos indicadores de manera objetiva establecieron un techo para la continuidad de la función judicial en El Salvador, pero que la misma reforma producida por el citado decreto legislativo 144, también dejó la puerta abierta para que mediante una evaluación del Pleno de la Corte, los jueces que aún consideraran que podían continuar ejerciendo la función judicial —mental y físicamente habilitados— se sometieran a un régimen de disponibilidad, que les permitió continuar por un plazo de 5 años más en la función jurisdiccional, los cuales pueden ser prorrogables sometándose nuevamente al aval del Pleno de la Corte Suprema de Justicia; dicho

<sup>20</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1999), Sentencia de inconstitucionalidad 5-99, San Salvador.

mecanismo generó que muchos jueces se acogieran al retiro voluntario —ante un padecimiento de salud— y permitió además un relevo generacional, ante los ascensos en la misma carrera judicial, tanto de primera a segunda instancia como al ingreso de profesionales que no formaban parte de la carrera judicial a las judicaturas de primera instancia, lo que va en pro de una mejor administración de justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Constituyente de la República de El Salvador (1983), Constitución de la República, San Salvador.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1990), Ley de la Carrera Judicial, San Salvador.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2021), Decreto Legislativo No. 144, Diario Oficial 175; Tomo: 432 Reformas a La Ley de la Carrera Judicial, San Salvador.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1959), Decreto Legislativo No. 2833, Diario Oficial 87; Tomo: 183, Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1999), Decreto Legislativo No. 536, Diario Oficial 30; Tomo: 342 Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2006), Sentencia de inconstitucionalidad 2-2005, San Salvador.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1999), Sentencia de inconstitucionalidad 5-99, San Salvador.

# ELECCIÓN POPULAR DE JUECES: ¿EL FIN DE LOS PESOS Y CONTRAPESOS EN MÉXICO?<sup>1</sup>

Adriana García García<sup>2</sup>

La reciente reforma judicial en México, promulgada el 15 de septiembre de 2024, ha generado una profunda preocupación entre expertos y defensores del Estado de Derecho. Presentada como una medida para “democratizar” el sistema judicial, esta reforma introduce cambios radicales en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, con implicaciones potencialmente devastadoras para la independencia judicial y, por extensión, para el delicado equilibrio de poderes que sustenta la democracia mexicana.

---

<sup>1</sup> Nota de la autora: El presente artículo surge de mi participación en el Encuentro Internacional sobre Independencia Judicial: Reflexiones desde la Judicatura, organizado por la SCJN, el CJF, ONU-DH y el IJ-UNAM. Además, se basa en el análisis desarrollado en el siguiente reporte: García, A., y Caballero, D. (2024), “Una amenaza a la independencia judicial: Análisis de la iniciativa de reformas constitucionales en México”, publicado por el Diálogo Interamericano, el Laboratorio de Impacto sobre el Estado de Derecho de la Facultad de Derecho de Stanford y la Barra Mexicana de Abogados. El reporte completo está disponible en: [https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/05/ES\\_Informe-Mexico\\_Independencia-Judicial.pdf](https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/05/ES_Informe-Mexico_Independencia-Judicial.pdf)

<sup>2</sup> Consultora experta del Laboratorio de Impacto del Estado de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford.

En el corazón de esta reforma se encuentra la controvertida propuesta de elegir jueces y magistrados, incluidos las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante voto popular. Esta medida, aunque aparentemente democrática, plantea serios riesgos para la imparcialidad y la independencia judicial. La experiencia en otros países, como Bolivia y Estados Unidos, donde se han implementado sistemas similares, advierte sobre los peligros de politizar el Poder Judicial y someterlo a presiones populistas que pueden comprometer la integridad de las decisiones judiciales.

Además de la elección popular, la reforma introduce otros cambios igualmente preocupantes. La reducción de los mandatos judiciales y su alineación con el ciclo presidencial amenazan con socavar la estabilidad y la continuidad necesarias para un Poder Judicial fuerte e independiente. La creación de un Tribunal de Disciplina Judicial cuyos miembros serían elegidos popularmente plantea el riesgo de que este órgano se convierta en una herramienta de presión política sobre jueces y magistrados. Por último, la vinculación de los salarios judiciales al salario del Poder Ejecutivo podría comprometer la independencia económica del Poder Judicial, haciéndolo vulnerable a manipulaciones presupuestarias.

En las siguientes secciones, se explorará cada aspecto de la reforma, evaluando sus potenciales implicaciones para la independencia judicial, la imparcialidad en la toma de decisiones y la capacidad del Poder Judicial para proteger los derechos de todos los ciudadanos, especialmente de las minorías, frente a posibles abusos de poder.

### **ELECCIÓN POPULAR DE JUECES: ¿DEMOCRATIZACIÓN O POLITIZACIÓN?**

¿Imagina usted un sistema donde los jueces hagan campaña como políticos, prometiendo ser “duros contra el crimen” o “protectores de los derechos”? Bienvenido a la propuesta de elección popular de jueces en México, una idea que suena atractiva en teoría, pero que en la práctica podría convertir nuestros tribunales en circos electorales. Esta iniciativa, presentada como una forma de “acercar la justicia al pueblo”, es en realidad una amenaza directa a la independencia judicial. Lejos de democratizar, amenaza con politizar la justicia hasta sus cimientos, poniendo en riesgo los derechos de las minorías y contradiciendo todos los estándares internacionales sobre independencia e imparcialidad judicial.

La elección popular de jueces introduce una dinámica política en un ámbito que, por su naturaleza, requiere neutralidad y objetividad. Este sistema podría incentivar a los jueces a tomar decisiones basadas en la opinión pública o en intereses electorales, en lugar de fundamentarlas exclusivamente en la ley y los hechos. Tal escenario comprometería la integridad del proceso judicial y la protección de los derechos de las minorías, contraviniendo estándares internacionales sobre independencia judicial.

La experiencia comparada ofrece lecciones valiosas sobre los riesgos de este modelo. En Estados Unidos, donde la mayor parte de los estados implementan la elección popular de jueces, se han observado efectos preocupantes. Las campañas judiciales, frecuentemente financiadas por grupos de interés y partidos políticos, han suscitado inquietudes sobre la imparcialidad de los jueces electos. Estudios han revelado una tendencia de los jueces a emitir sentencias más severas en períodos cercanos a las elecciones, incluyendo un aumento en la imposición de penas de muerte, lo que sugiere una influencia indebida de las presiones electorales en las decisiones judiciales.<sup>3</sup>

El caso de Bolivia también ilustra los desafíos de este sistema. La implementación de elecciones judiciales populares en 2017 resultó en una baja participación ciudadana y un alto porcentaje de votos nulos o en blanco, reflejando una profunda desconfianza en el proceso y cuestionando la legitimidad de los candidatos seleccionados.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Lindquist, Stefanie A., “Judicial Activism in State Supreme Courts: Institutional Design and Judicial Behavior”, 28 *Stanford Law & Policy Review* 61 (2017); Gordon, Sanford C. y Huber, Gregory A., “The Effect of Electoral Competitiveness on Incumbent Behavior”, 2 *Quarterly Journal of Political Science* 107 (2007); Huber, Gregory A. y Gordon, Sanford C., “Accountability and Coercion: Is Justice Blind When It Runs for Office?”, 48 *American Journal of Political Science* 247 (2004). Según Lindquist, investigaciones han detectado que los jueces de primera instancia seleccionados mediante voto popular en procesos penales tienden a imponer penas más severas que aquellos designados por actores políticos, especialmente conforme se acercan las elecciones. Véase Taylor, Travis N., “Judicial Selection and Criminal Punishment. Trial Court Elections, Sentencing, and Incarceration in the States”, 9 *Journal of Law and Courts* 305 (2021). Taylor analizó si los estados de Estados Unidos con jueces seleccionados por voto popular tienen sistemas penales más punitivos que aquellos donde los jueces son designados por órganos políticos. Su estudio concluye que, en términos generales, los estados con elección popular presentan mayor proporción de personas en prisión y penas más severas. Esto se atribuye a que los votantes tienden a recompensar a las autoridades que actúan con dureza contra el crimen, incentivando a los jueces a imponer sanciones más estrictas para atraer el apoyo electoral. Véanse también Boyea, Brent D., “Linking Judicial Selection to Consensus. An Analysis of Ideological Diversity”, 35 *American Politics Research* 643 (2007); DeAngelo, Gregory y McCannon, Bryan C., “Judicial Elections and Criminal Case Outcomes”, 49 *Journal of Legal Studies* 199 (2020); Siegel, Martin J., “In Defense of Judicial Elections (Sort Of)”, 36 *Litigation* 23 (2010).

<sup>4</sup> “La experiencia boliviana demuestra que, pese a que el discurso ‘democratizador’ situaba el eje del nuevo mecanismo en el voto ciudadano, en los hechos la toma de decisiones estaba

Finalmente, contrario a lo que se podría esperar, la evidencia empírica no respalda la idea de que la elección popular de jueces incrementa la legitimidad o diversidad del Poder Judicial. Los estudios comparativos no han encontrado diferencias significativas en estos aspectos entre sistemas de elección popular y aquellos basados en méritos profesionales.

### **MANDATOS JUDICIALES Y EL CICLO PRESIDENCIAL: UNA FÓRMULA PARA LA POLITIZACIÓN**

La reciente reforma incluye la reducción de los mandatos judiciales y su sincronización con el ciclo presidencial, medidas que permiten a cada nueva administración moldear el Poder Judicial a su favor. Esta estrategia no sólo elimina la estabilidad y continuidad necesarias para garantizar la independencia judicial, sino que también introduce un riesgo considerable de politización en un ámbito que debería ser neutral y objetivo. Al alinear los mandatos judiciales con los períodos de gobierno, se fomenta una relación de dependencia entre los jueces y el Ejecutivo, debilitando su función como contrapeso esencial frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La sincronización de los mandatos judiciales con el ciclo presidencial no sólo afecta la confianza pública en la imparcialidad del Poder Judicial, sino que también compromete la certeza jurídica que sostiene cualquier democracia funcional. Cuando los jueces son percibidos como alineados con los intereses del gobierno en turno, se erosiona la credibilidad del sistema judicial y se socavan las garantías de un juicio justo. Este tipo de politización puede llevar a decisiones judiciales influenciadas por consideraciones políticas en lugar de basarse en hechos y derecho, lo que representa una amenaza directa a los principios fundamentales del Estado de derecho.

---

a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la etapa de preselección de candidatos". Véase Fundación para el Debido Proceso, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, 2020, p. 25; Luis Pásara, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una inédita experiencia*, Fundación para el Debido Proceso y Fundación Construir, s.f., disponible en: <https://dplf.org/publicaciones-dplf/>, pp. 2-3; Fundación para el Debido Proceso, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, 2020, disponible en: <https://dplf.org/publicaciones-dplf/>, pp. 23-24.

## **TRIBUNAL DE DISCIPLINA JUDICIAL: UNA HERRAMIENTA PARA CONTROLAR JUECES**

La creación de un Tribunal de Disciplina Judicial, cuyos miembros serán elegidos por voto popular, es otro aspecto preocupante de la reforma. Este tribunal contará con amplias facultades para sancionar a jueces, incluidas decisiones finales e inapelables contra las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte. Aunque se presenta como un mecanismo para garantizar la rendición de cuentas, en la práctica introduce riesgos significativos de politización y control.

La elección popular de los miembros del tribunal plantea serias dudas sobre su independencia, ya que los candidatos podrían estar más inclinados a responder a intereses políticos que a criterios de imparcialidad y justicia. La falta de mecanismos de apelación contra las decisiones del tribunal contraviene principios fundamentales del derecho internacional, como el acceso a recursos judiciales efectivos y el derecho a un juicio justo. Esto podría resultar en un ambiente donde los jueces se sientan presionados a tomar decisiones que favorezcan al gobierno o a ciertos grupos de interés, en lugar de actuar conforme a la ley y al principio de justicia.

## **LA INDEPENDENCIA JUDICIAL: UN PILAR IRREEMPLAZABLE DEL ESTADO DE DERECHO**

La reforma del sistema judicial con el objetivo de hacer a éste más accesible y eficiente es, sin duda, una aspiración legítima. No obstante, es imperativo que dicha transformación no se lleve a cabo a expensas de los principios fundamentales que garantizan la independencia e imparcialidad judicial. La independencia del Poder Judicial no es un lujo prescindible, sino un elemento esencial para la protección de los derechos fundamentales y para asegurar que la administración de justicia no se vea comprometida por intereses políticos o económicos.

Las medidas propuestas en la reforma constitucional representan un desafío sin precedentes para la independencia judicial en México. La elección popular de jueces, la reducción de sus mandatos, la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial electo y la vinculación de los salarios judiciales al del Ejecutivo no sólo contravienen los estándares internacionales sobre independencia e imparcialidad judicial, sino que amenazan con erosionar los cimientos mismos del Estado de Derecho en el país.

Ante la aprobación de esta reforma, el Poder Judicial corre el riesgo de transformarse en un escenario donde las decisiones reflejen intereses políticos o económicos más que la búsqueda de una justicia imparcial. Esto no sólo compromete la independencia judicial, sino que también socava los fundamentos del Estado de Derecho al eliminar los pesos y contrapesos que garantizan la división de poderes. Es cierto que los Estados tienen la prerrogativa de reformar sus sistemas judiciales para mejorar su eficacia y el acceso a la justicia. Sin embargo, estos cambios no deben infringir el Estado de Derecho ni la protección de derechos fundamentales.

En un momento en el que la democracia mexicana enfrenta múltiples desafíos, incluyendo la concentración de poder en el Ejecutivo y el debilitamiento de instituciones clave como el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de Transparencia, esta reforma judicial podría representar un golpe definitivo a la separación de poderes y al sistema de pesos y contrapesos vitales para una democracia saludable.

Ante esta situación, es imperativo que la comunidad jurídica, los defensores de derechos humanos y la sociedad civil en general mantengan una vigilancia activa y continua sobre la implementación y los efectos de estas reformas. Es crucial generar un debate público informado sobre las implicaciones de estos cambios y explorar vías legales y constitucionales para salvaguardar la integridad e independencia del sistema judicial mexicano.

El futuro del Estado de Derecho en México depende ahora, más que nunca, de la capacidad de sus ciudadanos e instituciones para defender los principios democráticos y la independencia judicial frente a estos desafíos sin precedentes.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Helvetica LT Std Light, Roman y Bold de 9, 11, 12, 13, 20 y 30 puntos, Abril de 2025.

