



Entre la alarma y la expectativa:

el reto de fortalecer la independencia
judicial en Panamá



ENTRE LA ALARMA Y LA EXPECTATIVA

El reto de fortalecer
la independencia judicial en Panamá

© 2009 Fundación para el Debido Proceso Legal
Todos los derechos reservados
Impreso en los Estados Unidos de América
Publicado por la Fundación para el Debido Proceso Legal
Washington, DC 20036
www.dplf.org

ISBN 978-0-9801271-4-0

Segunda edición
Diseño gráfico: ULTRAdesigns

Esta es una publicación del Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial
con el apoyo financiero de *Foundation Open Society Institute*.

CONTENIDO

Introducción

Por qué estudiar la independencia judicial en Panamá	1
Los elementos esenciales de la independencia judicial, a la luz de los estándares internacionales y el derecho interno	3
El método de trabajo	5

Es sistema de justicia panameño

El contexto político y económico del país	7
Organización y funcionamiento del sistema de justicia	9
El «Pacto de Estado por la Justicia»	15

El sistema de selección y nombramiento de los jueces

Los estándares internacionales	23
El derecho interno panameño	25
La dimensión de la realidad: dificultades y avances	30

La independencia económica

Los estándares internacionales	51
El derecho interno panameño	54
La realidad presupuestaria de la justicia panameña: precariedad y necesidad de incremento para la reforma	56

Las remuneraciones judiciales

Los estándares internacionales	61
El derecho interno panameño	62
La realidad remunerativa de la judicatura panameña: necesidad de establecer una escala salarial adecuada y mejorar las garantías	63

Conclusiones y recomendaciones

Aspectos generales	67
El sistema de selección y nombramiento de los jueces	68
La independencia económica	71
Las remuneraciones judiciales	73

INTRODUCCIÓN

POR QUÉ ESTUDIAR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN PANAMÁ

El interés por realizar el presente estudio¹ surge a partir de otra investigación llevada a cabo recientemente por DPLF, que advirtió acerca de las dificultades existentes para consolidar el Estado constitucional de derecho y la democracia en Panamá, debido al menoscabo de la independencia judicial en el país.

En efecto, al abordar la problemática de la corrupción en la judicatura panameña, en el marco de un estudio comparativo regional desarrollado por DPLF en el año 2007, Ana Belfon situó en lugar central la cuestión de la independencia del Órgano Judicial y concluyó que «su vulnerabilidad, debilidad o inexistencia anula el poder público que el pueblo le ha conferido al Estado para ejercer la facultad de impartir justicia»².

Añadió esta investigadora, entre sus conclusiones, que «un gran número de personas opina que el principal problema de la impartición de justicia en Panamá es la ausencia de independencia en el sistema de elección de sus principales miembros»³.

Dada la situación constatada, Ana Belfon incluyó entre sus recomendaciones la de «regular en la Constitución Política el proceso de designación de los magistrados, jueces y personal de apoyo a la función judicial, por un mecanismo en el que no interfieran órganos externos al Órgano Judicial, para otorgar legitimidad a la selección»⁴.

Pero no sólo la preocupación por la existencia de signos de deterioro de la independencia judicial en Panamá llevó a su elección como objeto de la consultoría. También influyó el hecho de que la situación panameña puede ser representativa, en términos generales, de lo que viene ocurriendo en Centroamérica y aun en toda América Latina.

Así, el estudio comparativo regional sobre corrupción judicial, realizado por DPLF en el año 2007, señaló que «es claro que el sistema de nombramiento de jueces de la Corte Suprema, al otorgar la decisión final al Congreso de la República y autorizar en ciertos casos una importante intervención formal del Ejecutivo, permite que el máximo tribunal de justicia, en

1 Este informe fue elaborado por Abraham Siles Vallejos, abogado peruano, profesor de Teoría General del Derecho y de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y consultor de DPLF para este proyecto.

2 Belfon, Ana, «Panamá», en Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), *Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*, Washington, D.C., DPLF, 2007, p. 439.

3 *Ibid.*, p. 442.

4 *Ibid.*, p. 444.

todos los países de Centroamérica, quede conformado en base a criterios políticos, antes que según méritos y calidades profesionales y técnicas de los candidatos»⁵.

De esta suerte, concluyó el informe final de DPLF, «el favoritismo y el clientelismo político, cuando no la sumisión partidaria más evidente, se instauran entonces en los tribunales más altos de los países del área, creándose así un entorno institucional proclive a los actos de corrupción, lo que se echa de ver en casos de gran impacto político (tales como, por ejemplo, aquellos que involucran a los principales dignatarios de la nación en acusaciones de corrupción política)»⁶.

A su turno, el *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al evaluar el desafío de la democratización de la justicia, sostuvo como una de sus principales conclusiones que «en la práctica, la independencia judicial no está garantizada en todos los países de la región»⁷.

Más recientemente, el *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008* confirma que, en Centroamérica, subsisten «serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia» y «preocupantes síntomas de corrupción judicial», lo que constituye «una grave amenaza a la democracia en la región»⁸.

Y, a nivel de toda América Latina, el PNUD ha aseverado que, a pesar de lo que se ha conseguido en materia de reformas constitucionales, «el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países»⁹.

Por último, factores muy importantes que concurrieron a perfilar a Panamá como un país digno de atención especial en cuanto a independencia judicial se refiere, fueron la singularidad del contexto político general del país y ciertos eventos institucionales atinentes a la evolución de la judicatura y a su ubicación y rol en el sistema político nacional, lo que ha supuesto un papel muy activo y una gran contribución de las organizaciones ciudadanas panameñas.

De particular relevancia resulta, en tal sentido, la suscripción del así denominado «Pacto de Estado por la Justicia» en abril de 2005, impulsado por el Presidente de la República, licenciado Martín Torrijos Espino, con plena participación del Órgano Judicial y la Asamblea Nacional, junto a otras instituciones públicas relacionadas al ámbito de la justicia y representantes acreditados de la sociedad civil¹⁰.

5 Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá», en DPLF, *Controles y descontroles...*, op. cit., p. 52.

6 *Ibid.*

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, San José, 2003, p. 287.

8 Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, San José de Costa Rica, PEN, 2008, p. 308.

9 PNUD, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, p. 27.

10 Comisión de Estado por la Justicia, *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia*, Ciudad de Panamá, [septiembre de 2005]; Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva en la reforma del sistema de justicia. La experiencia de Alianza Ciudadana Pro Justicia*, Panamá, ACPJ, 2007, pp. 18-19 y 45-48.

Y es que el «Pacto correspondiente de Estado por la Justicia», tal como será expuesto con cierto detalle en el acápite, surgió como un mecanismo necesario para remontar una grave crisis de credibilidad en que se vio sumida la Corte Suprema de Justicia y cuyos negativos efectos se extendían a toda la judicatura, afectando, por consiguiente, al propio Estado constitucional y democrático de derecho.

No obstante, en consonancia con los planteamientos de un movimiento ciudadano organizado que, desde unos años antes, formulaba propuestas de cambio en la administración de justicia, la crisis de la judicatura fue convertida por los actores políticos y de la sociedad civil en una oportunidad para el consenso en torno a una renovada agenda de reforma judicial, la misma que juzgó crucial el fortalecimiento de la independencia de la judicatura.

Es claro que tan interesante proceso democrático e institucional relacionado con el sistema de justicia, como es el que experimenta Panamá en la actualidad, debe merecer observación y monitoreo por parte de DPLF, organización especializada en la temática judicial e interesada, por ende, en realzar las más promisorias iniciativas y prácticas de modernización de las judicaturas latinoamericanas.

Desde luego, transcurridos tres años de la suscripción del «Pacto de Estado por la Justicia» y de la presentación del «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia, la tarea debe ser ahora determinar el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos entonces por las agencias estatales, en la perspectiva de identificar avances, dificultades y medidas recomendables, para, de ese modo, tratar de contribuir al sostenimiento del nuevo impulso de mejora de la justicia en Panamá. A ello también se avoca el presente documento.

LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL, A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y EL DERECHO INTERNO

El trabajo realizado toma como parámetros de evaluación fundamental tanto a los estándares internacionales como a las normas de Derecho interno que actualmente se hallan en vigor en materia de independencia judicial en Panamá.

Es de destacar que el Estado panameño ha ratificado un considerable número de tratados internacionales de derechos humanos, tal como puede apreciarse en el siguiente Cuadro N° 1. Tales tratados proporcionan el marco de Derecho Internacional de los Derechos Humanos para el desarrollo de los estándares internacionales de independencia de la judicatura.

En dicho marco, y debido a su indudable significación jurídica y práctica, el presente informe también tiene en cuenta lo establecido por la jurisprudencia de los tribunales y otros órganos de control supranacional de los derechos humanos.

De otro lado, en cuanto a la dimensión del Derecho interno, la Constitución panameña de 1972, con sus sucesivas reformas de 1978, 1993, 1994 y 2004, proporciona las pautas bási-

cas de reconocimiento y garantía de la actuación independiente del Órgano Judicial¹¹. Su desarrollo y complemento legislativo se da a través del Código Judicial, adoptado mediante Ley N° 29, de 25 de octubre de 1984 (*Gaceta Oficial*, 6 de diciembre de 1984) y sus modificaciones, incluyendo la última aprobada mediante Ley N° 15, de 22 de mayo de 2007 (*Gaceta Oficial*, 25 de mayo de 2007)¹².

Para efectos de la elaboración del presente informe, se ha tenido en consideración, asimismo, distintas propuestas de modificación normativa, en particular, aquellas consensuadas en los antes mencionados «Pacto de Estado por la Justicia» e «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia.

De esa manera, los componentes o elementos esenciales de la independencia judicial que han sido objeto de evaluación específica son los siguientes:

- 1) El sistema de selección y nombramiento de los jueces.
- 2) La asignación presupuestaria.
- 3) Las remuneraciones judiciales.

Cuadro 1. Principales tratados de derechos humanos ratificados por Panamá

Tratados internacionales de derechos humanos	Fecha de depósito de ratificación o adhesión
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)	22 de junio de 1978
Protocolo a la CADH relativo a la abolición de la pena de muerte	28 de agosto de 1991
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	28 de agosto de 1991
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	28 de febrero de 1996
Protocolo adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Protocolo de San Salvador»	18 de febrero de 1993
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belem do Para»	12 de julio de 1995
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	8 de marzo de 1977
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	8 de marzo de 1977
Protocolo Facultativo del PIDCP	8 de marzo de 1977
Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP destinado a Abolir la Pena de Muerte	21 de enero de 1993
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	16 de agosto de 1967
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	29 de octubre de 1981
Protocolo Facultativo de la CEDAW	10 de mayo de 2001
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	24 de agosto de 1987
Convención sobre los Derechos del Niño	12 de diciembre de 1990

Fuente: página web de la Corte IDH.

Elaboración: propia.

11 González Montenegro, Rigoberto, *El Órgano Judicial en el constitucionalismo panameño*, Panamá, Litho Editorial Chen, 2006, pp. 85-98 y 110-115.

12 Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Panamá», en DPLF, *Comparando transparencia. Un estudio sobre acceso a la información en el Poder Judicial*, Washington, D.C., DPLF, 2007, p. 161 (nota 6).

EL MÉTODO DE TRABAJO

Además de la indispensable revisión documental y bibliográfica, y del examen de la legislación vigente, es de mencionar que, para la elaboración del presente informe, el consultor hizo una visita de trabajo a Ciudad de Panamá, donde pudo tomar contacto con los actores del proceso de cambio en curso y recabar información de modo directo.

La visita, llevada a cabo entre los días 19 y 24 de mayo de 2008, permitió no sólo recopilar documentación y bibliografía de gran valor, sino, especialmente, sostener entrevistas con autoridades, funcionarios y personas representativas de distintos sectores de la sociedad civil.

Las entrevistas incluyeron a las siguientes personas e instituciones:

- ❖ Carlos Alberto Vásquez Reyes, abogado, secretario general de la Defensoría del Pueblo y ex presidente del Colegio Nacional de Abogados de Panamá.
- ❖ Harley Mitchell Dale, presidente de la Corte Suprema de Justicia, Oydén Ortega Durán, Jerónimo Mejía Edward, Esmeralda Arosemena de Troitino, Adán Arjona López y Víctor Benavides Pinilla, magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- ❖ Maity Álvarez, abogada, responsable del Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de Casals & Associates, Inc., contraparte de USAID-Panamá.
- ❖ Jorge Giannareas, abogado, sociólogo y periodista, experto independiente y consultor internacional en administración de justicia e infancia.
- ❖ Magaly Castillo, abogada, directora ejecutiva de Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ).
- ❖ Ulises Pittí, abogado, catedrático universitario de Derecho Civil, director del Instituto Especializado de Negociación, Conciliación, Mediación y Arbitraje (ICMAR) de la Universidad de Panamá.
- ❖ Rigoberto González Montenegro, abogado, secretario general de la Procuraduría General de la Nación.
- ❖ Mercedes Gisela De León, Maribel Cornejo Batista y Yolanda Austin Quintero, abogadas, fiscales anticorrupción del Ministerio Público.
- ❖ Alma Montenegro de Fletcher, abogada, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, ex procuradora general de la administración.
- ❖ Miguel Antonio Bernal, abogado, catedrático de Derecho Constitucional, integrante de la Asociación Panameña de Derecho Constitucional y periodista.
- ❖ Aída Jurado Zamora, abogada, experta independiente, consultora sobre temas de justicia y seguridad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Panamá (PNUD-Panamá).
- ❖ Mayín Correa, periodista, ex alcaldesa de Ciudad de Panamá.
- ❖ Angélica Maytín Justiniani, abogada, presidenta ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo panameño de Transparencia Internacional.

- ❖ Áura Emérita Guerra de Villalaz, ex catedrática de Derecho Penal, ex magistrada de la Corte Suprema de Justicia, ex presidenta del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, ex presidenta de la Asociación de Magistradas y Juezas de Panamá.
- ❖ Salvador Sánchez González, Director Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional, y Agapito González Gómez, subdirector de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional.
- ❖ Juan Hernández, diputado, presidente de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional.
- ❖ Dos magistrados de Tribunales Superiores (sus nombres son mantenidos en reserva).
- ❖ Julia Carreira de De Freitas, psicóloga, ex integrante del Área de Recursos Humanos del Ministerio Público, experta en carrera administrativa, fiscal y judicial.
- ❖ Ana Belfon, abogada, especialista en Derecho Penal y Procesal Penal, ex integrante del Ministerio Público.
- ❖ Dos abogados litigantes ante tribunales de Ciudad de Panamá, especialistas en Derecho Penal y Derecho Comercial y Marítimo (sus nombres son mantenidos en reserva).
- ❖ Delia Carrizo de Martínez, abogada, magistrada de Tribunal Superior, magistrada suplente de la Corte Suprema de Justicia, ex presidenta de la Asociación Panameña de Magistradas y Juezas.

Se deja constancia de que, pese a que para la elaboración de este informe no se pudo efectuar visitas a sedes judiciales del interior del país, sí fue posible entrevistar, en Ciudad de Panamá, personas que conocen de cerca la realidad jurisdiccional de los tribunales situados fuera de la capital (en algunos casos, por trabajar allí), incluyendo entre tales personas a miembros del Órgano Judicial.

DPLF desea expresar su agradecimiento a todas las personas e instituciones que, en Panamá, brindaron informaciones y compartieron con él su tiempo, experiencias y opiniones, contribuyendo de ese modo a la elaboración del presente informe. Sus reflexiones y planteamientos nutren el presente documento y han sido un importante elemento de contraste y corroboración de la realidad registrada mediante fuentes bibliográficas y documentales.

De igual manera, el consultor agradece a Katya Salazar Luzula, Directora Ejecutiva de DPLF, por su constante apoyo, orientación y confianza; a Gerardo Moloeznik, pasante de DPLF, por su colaboración tanto en aspectos administrativos como en la búsqueda y sistematización de información especializada; y a Ana Belfon, ex consultora de DPLF, por su ayuda desinteresada para la realización de las citas y traslados durante la visita a Ciudad de Panamá.

EL SISTEMA DE JUSTICIA PANAMEÑO

EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL PAÍS

El Estado panameño, según lo instituye su Constitución Política, es una República y su gobierno es unitario, democrático y representativo (Const., artículo 1). El territorio está dividido en 9 provincias, subdivididas a su vez en 75 distritos (municipios), 3 comarcas indígenas de nivel provincial y 620 corregimientos¹³. La población total es de 3,2 millones de habitantes (al año 2005)¹⁴.

Conforme al Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD, Panamá se halla en el puesto 62 en el ranking mundial de países y, significativamente, forma parte del grupo de «desarrollo humano alto», con un valor del IDH de 0,812, una esperanza de vida al nacer de 75,1 años, una tasa de alfabetización de adultos de 91,9% y un PIB per cápita de US\$ 7,605 (datos al año 2005)¹⁵.

El siguiente Cuadro N° 2 permite una visión comparativa genérica sobre el estado de desarrollo de Panamá, siempre según los valores del PNUD.

Cuadro 2. Índice de Desarrollo Humano de Panamá: comparación genérica

Clasificación según el IDH	Valor del IDH 2005	Esperanza de vida al nacer (años) 2005	Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y mayores) 1995-2005	PIB per cápita (PPA en US\$) 2005
62. Panamá	0,812	75,1	91,9	7,605
Países en desarrollo	0,691	66,1	76,7	5,282
Países menos adelantados	0,488	54,5	53,9	1,499
América Latina y el Caribe	0,803	72,8	90,3	8,417
Desarrollo humano alto	0,897	76,2	..	23,986
Desarrollo humano medio	0,698	67,5	78,0	4,876
Desarrollo humano bajo	0,436	48,5	54,4	1,112
Total mundial	0,743	68,1	78,6	9,543

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008*, Nueva York, ONU, 2007, pp. 232 y 234.

Elaboración: propia.

El siguiente Cuadro N° 3, por su parte, muestra la solidez de la tendencia de crecimiento del IDH panameño a lo largo de treinta años, entre los años 1975 y 2005.

13 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), «Informe Nacional de Panamá», en *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2006-2007*, Santiago de Chile, CEJA, 2007, p. 1.

14 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008*, Nueva York, ONU, 2007, p. 246.

15 *Ibid.*, p. 232.

Cuadro 3. Tendencia del Índice de Desarrollo Humano de Panamá

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
62. Panamá	0,718	0,737	0,751	0,752	0,775	0,797	0,812

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, 2007-2008, Nueva York, ONU, 2007, p. 237.

Elaboración: propia.

No obstante, a pesar de estos indicadores globales positivos, Panamá debe aún perseverar en sus esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad, ya que las personas catalogadas como «pobres» equivalen al 30,8% del total de la población, mientras quienes se hallan en condición de indigencia constituyen el 15,2% de dicho universo poblacional (datos al año 2006)¹⁶.

Y es que, como señala el estudio sobre *Cultura política de la democracia en Panamá: 2006*, realizado por el Programa de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), de la Universidad de Vanderbilt (USA), Panamá «tiene una economía dualista», la cual, junto a los prósperos sectores modernos de las finanzas, la construcción, el turismo y la exportación de servicios, padece todavía desempleo persistente, sobre todo en las zonas rurales, así como informalidad y disparidad en el crecimiento y desarrollo, observándose, por ejemplo, que «las comarcas indígenas tienen un nivel de desarrollo comparable a países en África Sub-Sahariana»¹⁷.

Ahora bien, en cuanto a los aspectos institucionales, es de destacar que el actual sistema político panameño es el surgido tras la intervención norteamericana de diciembre de 1989, que puso fin a más de veinte años de gobiernos militares y permitió un proceso de deliberación pública caracterizado por elecciones libres y periódicas, con alternancia en el poder de los principales partidos y alianzas políticas¹⁸. Así, la transición democrática ha supuesto la realización de tres elecciones generales para presidente de la República y miembros de la Asamblea Nacional desde el año 1994¹⁹. El próximo año 2009 deberán llevarse a cabo nuevas elecciones generales para renovar la primera magistratura del país y la representación nacional.

La transición democrática ha producido también sendos procesos de reforma constitucional sobre la Carta Fundamental de 1972, llevados a cabo, como se ha dicho, en 1993, 1994 y 2004. Un cambio de gran relevancia fue el adoptado con la reforma constitucional de 1994, que prohíbe la existencia del Ejército en Panamá (Const., artículo 305), siguiendo el ejemplo de Costa Rica. De ese modo, durante el primer gobierno de la transición, el presidido por Guillermo Endara, las Fuerzas de Defensa de Panamá fueron transformadas en una Fuerza Pública bajo mando civil, dividida en tres ramas operativas: el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional y la Policía Nacional.

De otro lado, y en cuanto atañe a la materia central del presente informe, las sucesivas enmiendas constitucionales también procuraron la consolidación de la democracia mediante la introducción de

16 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007, p. 57.

17 Pérez, Orlando y Mitchell A. Seligson, *Cultura política de la democracia en Panamá: 2006* [Informe LAPOP Panamá, 2006], Panamá, 2007, p. 3.

18 *Ibid.*, p. 9.

19 *Ibid.*

normas dirigidas a asegurar, además del sistema político representativo, los derechos fundamentales de la persona, la división de poderes y la independencia del Órgano Judicial como garante último de los derechos humanos y del control del ejercicio del poder público.

Este esfuerzo de consolidación del Estado constitucional y democrático de derecho, sin embargo, parece haber sido insuficiente, a juzgar por los posteriores planteamientos, formulados por distintos actores políticos e institucionales —incluyendo en lugar protagónico a aquellos de la sociedad civil—, encaminados a profundizar o extender las reformas y a efectivizarlas en cambios institucionales, tanto a nivel organizativo como, quizá sobre todo, a nivel de las prácticas de los entes estatales.

Particular mención merece, en tal sentido, la situación del Órgano Judicial y, en general, del sistema de justicia (incluyendo a la policía, el Ministerio Público, el sistema carcelario, etcétera), ya que el descontento de la ciudadanía con el funcionamiento del aparato de administración de justicia, pese a las enmiendas constitucionales, continuó siendo muy elevado.

De hecho, como se verá con cierto detalle más adelante en el presente informe, la propuesta de un conjunto de nuevas enmiendas constitucionales forma parte del «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia aprobado en septiembre de 2005, debido a la necesidad de introducir cambios estructurales y a la mayor rigidez y estabilidad que se reconoce a la normativa de máximo rango jurídico para garantizar la sostenibilidad del esfuerzo reformador de la judicatura.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA²⁰

La estructura jurisdiccional

En Panamá, el Órgano Judicial se estructura jerárquicamente, en los siguientes niveles: la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores, los Juzgados de Circuito, los Juzgados Municipales y los Juzgados Comarcanos.

La Corte Suprema de Justicia, integrada por nueve magistrados, cuenta con tres Salas jurisdiccionales: la Primera se ocupa de asuntos civiles; la Segunda, de materia penal; la Tercera, de lo contencioso-administrativo. Cada Sala se integra por tres magistrados, quienes eligen a sus presidentes, y éstos conforman la Sala Cuarta, que atiende negocios generales. A la Corte en Pleno le compete la muy importante función de control de la constitucionalidad.

²⁰ La información presentada en este acápite se basa, además de en la Constitución (Título VII, artículos 201-218) y el Código Judicial (Títulos II a VI, artículos 65-182), en CEJA, «Informe Nacional de Panamá», en *Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2006-2007*, *op. cit.*, y Giannareas, Jorge, «Administración de la Justicia en Panamá», informe preparado para PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, *op. cit.* En ocasiones, la información cuantitativa puede corresponder a años anteriores, o puede haber ciertas inconsistencias entre las diversas fuentes, pero aun así los datos permiten una aproximación a la realidad.

Los Tribunales Superiores de Justicia, doce en todo el país, operan esencialmente como tribunales de alzada, aunque en materia penal conocen en primera instancia de delitos graves como el homicidio doloso. Se trata normalmente de organismos colegiados, integrados por entre tres y cinco magistrados, según el caso, a excepción de los dos tribunales marítimos, que son unipersonales.

Los Juzgados de Circuito, un total de 114 a nivel nacional, son órganos jurisdiccionales de jerarquía intermedia encargados de resolver en primera instancia la mayoría de procesos. Su composición es unipersonal. Sus miembros también pueden actuar como tribunales de alzada (colegiados) respecto de los Juzgados Municipales.

Los Juzgados Municipales, que son 102 en todo el país, constituyen el primer peldaño de la organización judicial. Son unipersonales y tienen competencia para causas de menor cuantía o de delitos de daño menor. Los Juzgados Comarcanos, con igual categoría que los Juzgados Municipales (e incluidos en el número global antes indicado), son sólo dos, uno para Kuna Yala y otro para Emberá Wounan.

En cuanto a la organización territorial de la jurisdicción ordinaria, existen cuatro distritos judiciales. El Primero comprende las provincias de Panamá, Colón y Darién, así como las comarcas Kuna Yala y Emberá Wounan. El Segundo abarca las provincias de Veraguas y Coclé. El Tercero, las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, así como la comarca Ngöbe-buglé. El Cuarto, las provincias de Herrera y Los Santos.

Por su parte, los circuitos judiciales equivalen a las provincias, salvo el caso de la provincia de Panamá, que por su tamaño, complejidad y litigiosidad, está dividida en tres circuitos judiciales. Existen once distritos judiciales en todo el país.

En lo que se refiere a la especialidad, existe la jurisdicción ordinaria, que se refiere a materias civiles, penales y mixtas. Hay tribunales mixtos en los tres peldaños del escalafón judicial (sin incluir a la Corte Suprema de Justicia). No obstante, existen también jurisdicciones especiales, a saber, la de trabajo, la de niñez y adolescencia, la de familia, la marítima y la de libre competencia y asuntos del consumidor (conocida como jurisdicción antimonopolio).

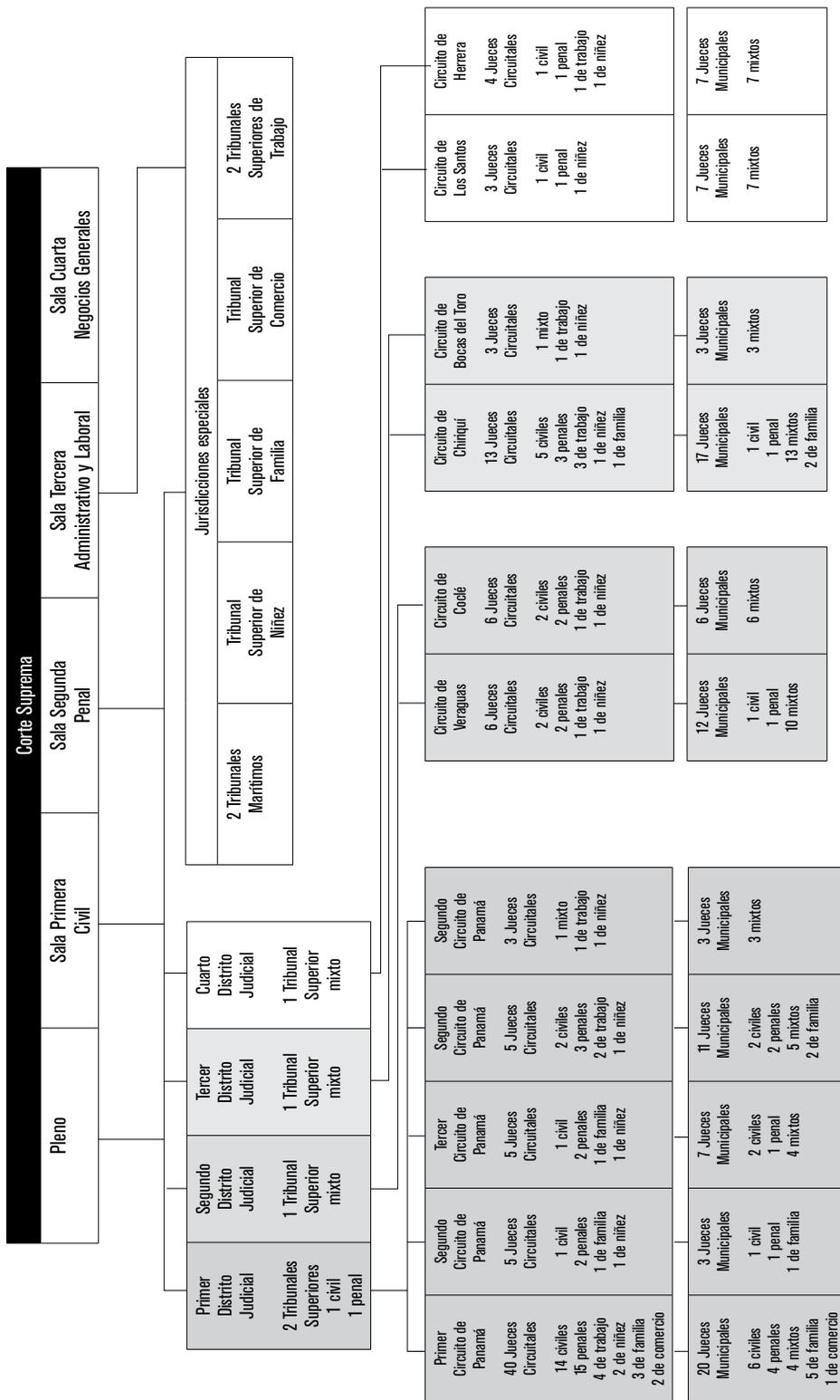
El siguiente Cuadro N° 4 sintetiza gráficamente la organización jurisdiccional panameña.

Algunos indicadores judiciales básicos

La presentación de algunos indicadores judiciales básicos puede dar una idea aproximada de la situación del sistema de justicia panameño, como marco general para el abordaje de la cuestión de la independencia judicial.

Una variable fundamental, en tal sentido, es la relativa al acceso a la justicia, entendido éste, como propone la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), «desde una doble perspectiva que incluya tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales como las

Cuadro 4. Organigrama del Órgano Judicial



Fuente: Giannareas, Jorge, «Administración de la Justicia en Panamá», informe preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, San José, 2003.

perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente según la materia de que se trate»²¹.

Así, pues, es de observar, en primer lugar, que la cobertura de los servicios jurisdiccionales, tanto por población como por territorio, parece insuficiente, como muestra el siguiente Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5. Panamá: cobertura de servicios jurisdiccionales por población y territorio

Población total	3'200,000
Territorio (en km ²)	75,517
Número de órganos jurisdiccionales	231
Número de jueces	256
Número de personas por cada órgano jurisdiccional	13,853
Número de personas por cada juez	12,500
Número de órganos jurisdiccionales por cada 100,000 habitantes	7.2
Número de jueces por cada 100,000 habitantes	8.0
Cobertura territorial por órgano jurisdiccional (en km ²)	327
Cobertura territorial por juez (en km ²)	295

Fuentes: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008*, Nueva York, ONU, 2007, p. 246; CEJA, «Informe Nacional de Panamá», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2006-2007, Santiago de Chile, CEJA, 2007, pp. 1, 3-5 y 8.

Elaboración: propia.

En efecto, la relación entre el tamaño de la población y del territorio con el número de órganos jurisdiccionales y de jueces da como resultado tasas de cobertura que parecen exiguas. Y es que, en Panamá, cada órgano judicial debe atender, en promedio, a 13,853 personas (y cada juez, siempre en promedio, a 12,500 habitantes), según datos del año 2007; por contraste con un país como Bolivia —que se cita, desde luego, sólo como una referencia comparativa y para efectos meramente ilustrativos—, donde «la relación de la presencia física de operadores de justicia frente a la población era, al 2003, de 12,405 habitantes por juzgado»²². A la vez, la información disponible muestra que en Panamá hay 8.0 jueces por cada 100,000 habitantes (datos del año 2007), mientras que en Bolivia la relación es de 10.5 jueces por cada 100.000 habitantes (datos del año 2003)²³.

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2007 (OEA/Ser.L/V/II/Doc. 34, 28 de junio de 2007), párrafo 55.

22 CIDH, *op. cit.*, párrafo 65. Según el *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, Panamá atendía, en el año 2006, a 14,150 habitantes por oficina jurisdiccional, mientras Costa Rica a 17,049, El Salvador a 12,642, Guatemala a 22,215, Honduras a 15,984 y Nicaragua a 16,075. Véase Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, *op. cit.*, p. 309.

23 CIDH, *ibíd.* Según el *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, Panamá contaba, en el año 2006, con 7.8 jueces por cada 100,000 habitantes, mientras Costa Rica con 18.0, El Salvador con 9.1, Guatemala con 6.1, Honduras con 8.4 y Nicaragua con 7.1. Véase Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, *op. cit.*, p. 310.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, comentando las tasas bolivianas, la CIDH señala que, pese a los esfuerzos de ampliación recientemente realizados por la judicatura del país andino (creación de 54 nuevos juzgados), «la cobertura sigue siendo muy limitada»²⁴. En ese sentido, para el caso panameño, los indicadores de cobertura territorial incluidos en el Cuadro N° 5 parecen igualmente preocupantes.

De otro lado, en lo que se refiere a la prontitud de la respuesta judicial, la información disponible revela asimismo la existencia de una situación alarmante, debido a que la acumulación de causas y la mora judicial son elevadas en Panamá (de manera similar a lo que ocurre en muchos otros países de la región). Como se aprecia en el siguiente Cuadro N° 6, el volumen de causas que ingresan anualmente es mayor que el número de causas resueltas en el mismo período de un año, generándose así el atraso judicial.

Cuadro N° 6. Volumen anual de causas en el Órgano Judicial

	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005
Causas ingresadas	95,935	104,625	111,064	106,702	116,238	104,747	119,463
Causas resueltas	82,380	87,471	174,631	99,223	119,076	109,123	106,505

Fuentes: CEJA, «Informe Nacional de Panamá», en Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2006-2007, Santiago de Chile, CEJA, 2007, pp. 9-10; Giannareas, Jorge, «Administración de la Justicia en Panamá», informe preparado para PNUD, *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, San José, 2003, p. 25.

Elaboración: propia.

Para Giannareas, «en términos globales se puede afirmar que los tribunales resuelven menos casos de los que anualmente ingresan a la institución», lo que significa que «los despachos judiciales tienden a la acumulación de expedientes» y es «un indicativo elocuente del problema del retraso o mora judicial»²⁵.

Dados estos indicadores, no es de extrañar, entonces, la percepción prevaleciente en la sociedad sobre el estado del sistema de justicia. Así, en el *Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, realizado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia en el año 2004, se reporta como «percepción cualitativa» —basada en grupos de discusión y entrevistas a profundidad— que «existe una desconfianza generalizada en el sistema de justicia», así como que se trata de «una justicia lenta, sectaria, clasista e ineficiente» y que consagra una «impunidad selectiva»²⁶.

A la vez, el citado estudio de la Alianza Ciudadana Pro Justicia, sobre la base de una encuesta nacional representativa, señala que «el 90% de las personas afirma que el sistema no ha mejorado

24 CIDH, *ibíd.*

25 Giannareas, Jorge, *op. cit.*, pp. 25-26. Este analista considera que los mejores resultados obtenidos por la judicatura panameña en los años 2000 y 2002 se deben a causas coyunturales, asociadas a la creación transitoria de juzgados de descarga y a la puesta en vigor de modificaciones legislativas al Código Judicial, poco después neutralizadas por las pautas habituales de funcionamiento de la judicatura. Véase Giannareas, Jorge, *op. cit.*, p. 26. La mejora observada en el año 2004 también se ve revertida por la situación registrada para el año siguiente, en que las causas ingresadas vuelven a ser más que las resueltas.

26 Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), *Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, Ciudad de Panamá, ACPJ, 2004, pp. 14 y 15.

o es peor que hace 10 años y denuncia como deficiencias principales la corrupción, la lentitud de los procesos y la falta de personal bien capacitado»²⁷.

Este panorama se ve corroborado, en fecha más reciente, por la investigación sobre *Cultura política de la democracia en Panamá: 2006*, realizada por el Programa de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), de la Universidad de Vanderbilt (USA). En efecto, este estudio, también basado en una encuesta nacional representativa, consigna que la gran mayoría de entrevistados (89%) piensa que el sistema judicial ha empeorado o se ha mantenido igual en los últimos 10 años, mientras sólo el 11% cree que el sistema judicial mejoró²⁸.

En la misma tónica, el 92% de los panameños entrevistados por el Proyecto LAPOP considera que los procesos judiciales son algo lentos o muy lentos y apenas el 1.6% piensa que son rápidos y eficaces²⁹. También es de notar que 52% de los encuestados sostiene que la corrupción es el problema más importante que enfrenta el sistema judicial³⁰, siendo que el 14% de los entrevistados que han realizado trámites en los juzgados durante el último año reportan haber tenido que pagar un soborno³¹.

En definitiva, no sorprende que entre los años 2004 y 2006 la confianza de la población panameña en las instituciones judiciales y en otras entidades públicas encargadas de la protección de derechos de las personas, haya disminuido de modo significativo, con la única excepción de la Procuraduría General, como puede apreciarse en el siguiente Cuadro N° 7.

Cuadro N° 7. Confianza en las instituciones judiciales y otras entidades públicas encargadas de la protección de derechos (escala de 0-100)

	2004	2006
Corte Suprema de Justicia	45.7	43.4
Tribunales Superiores	47.6	41.2
Sistema de justicia	48.3	44.7
Policía Nacional	58.4	47.5
Defensoría del Pueblo	54.3	46.5
Procuraduría General	45.0	46.8

Fuente: Informe LAPOP Panamá, 2006: 96.

Elaboración: propia.

²⁷ *Ibid.*, p. 16.

²⁸ Pérez, Orlando y Mitchell A. Seligson, *Cultura política de la democracia en Panamá: 2006*, op. cit., p. 113.

²⁹ *Ibid.*, p. 114.

³⁰ *Ibid.*, p. 115.

³¹ *Ibid.*, p. 85.

EL «PACTO DE ESTADO POR LA JUSTICIA»

Es un trasfondo de problemas estructurales que aquejan a la judicatura —limitaciones de cobertura y acceso, acumulación de causas y morosidad procesal, percepción de ineficiencia, impunidad y corrupción, desconfianza ciudadana—, el cual se da además en un contexto mayor de relativa prosperidad económica y estabilidad político-institucional, que se perfila el «Pacto de Estado por la Justicia» en Panamá.

Y es que, como se verá en seguida, los episodios críticos que afectaron la credibilidad de la Corte Suprema de Justicia, proyectando efectos negativos sobre toda la judicatura y aun sobre el mismo Estado constitucional y democrático de derecho, y que dieron lugar a la convocatoria presidencial del «Pacto de Estado por la Justicia», operaron como mero factor desencadenante, ya que era, más bien, la situación histórica la que venía exigiendo una alternativa de cambio y refundación de las instituciones judiciales como la que el «Pacto» representaba.

En tal sentido, debe ser puesto de relieve que el «Pacto de Estado por la Justicia», tal como se ha plasmado en la práctica en sus aspectos esenciales, ha sido promovido por un movimiento ciudadano activo desde hace algunos años, agrupado formalmente en la Alianza Ciudadana Pro Justicia desde el 2000, cuya finalidad principal es contribuir desde la sociedad civil a la elaboración e implementación de una reforma judicial en Panamá³².

Los antecedentes inmediatos

El primer episodio crítico, que allanó el camino para el «Pacto de Estado por la Justicia», fue el escándalo público generado por el así denominado «caso CEMIS». El 16 de enero de 2002, el parlamentario Carlos Afú Decerega aceptó públicamente haber recibido un soborno, junto a otros colegas del gobiernista Partido Revolucionario Democrático (PRD), a cambio de su voto en la aprobación, producida el 29 de diciembre de 2001, del contrato-ley celebrado entre el Estado panameño y el Consorcio San Lorenzo para la creación del Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS) S.A., en la provincia de Colón³³.

32 En julio del año 2000 surge la Alianza Ciudadana Pro Justicia, integrada inicialmente por las siguientes organizaciones: el Colegio Nacional de Abogados (CNA), la Comisión de Justicia y Paz (JUSPAX), la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) y el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP). En la actualidad, otras catorce instituciones se han sumado a la alianza: la Asociación Panameña de Derecho Constitucional (APADEC), la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), el Centro de Investigación de los Derechos Humanos y Socorro Jurídico de Panamá, el Centro de Investigación y Atención al Niño, la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá (CGTP), el Colegio Nacional de Periodistas (CONAPE), la Comisión Nacional Pro Valores Cívicos y Morales, la Federación de Asociaciones Profesionales de Panamá (FEDAP), la Fundación Pro Víctimas del Crimen, la Unión de Ciudadanas de Panamá, la Unión Nacional de Abogadas (UNA), el Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá (ICRUP) y la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT). Véase Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva*, op. cit., pp. 9 y 11-12.

33 Véase Belfon, Ana, op. cit., p. 389; Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Audito Ciudadano del caso CEMIS»,

Poco antes, el también congresista Mateo Castillero había acusado al señor Afú de haber recibido un soborno millonario por su voto para la ratificación en la Asamblea Nacional de los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, señores Alberto Cigarruista Cortés y Winston Spadafora Franco. Inmediatamente después, la legisladora Balbina Herrera denunció que tal ratificación congresal de los magistrados supremos fue producto de una negociación político-partidista³⁴.

El caso, que es calificado y analizado como «paradigmático» por Ana Belfon³⁵, provocó un intenso malestar en la ciudadanía, por lo que el Ministerio Público inició las investigaciones correspondientes. No obstante haberse practicado todas las pruebas, cuando el expediente fue remitido a la Corte Suprema de Justicia con la petición fiscal de proceder al llamamiento a juicio público de los implicados, el máximo tribunal declaró la nulidad del proceso alegando no haberse realizado el levantamiento de la inmunidad de la que supuestamente gozaban los congresistas imputados al momento en que se inició la investigación sumarial³⁶.

La decisión jurisdiccional incrementó el descontento y la desconfianza de los panameños frente a la Corte Suprema de Justicia y, en general, frente al sistema político, incluyendo a la Asamblea Nacional³⁷.

La Alianza Ciudadana Pro Justicia llevó a cabo, entonces, un «Audito Ciudadano» y, tras encontrar diversas irregularidades, concluyó que «la emisión de un fallo de la Corte Suprema de Justicia que resuelve archivar el expediente ante el supuesto incumplimiento del procedimiento para el levantamiento de la inmunidad de los legisladores, deja en la impunidad un delito de trascendencia inimaginable por las repercusiones que esto conlleva: el menoscabo en la credibilidad de nuestro sistema de justicia, en la separación de los poderes del estado, y en toda la institucionalidad democrática»³⁸.

En sus recomendaciones, la Alianza Ciudadana Pro Justicia incluyó las dos siguientes:

- ❖ «Que el tema de la reforma judicial sea considerado en orden de prioridad en la Agenda de Estado del próximo gobierno. En la misma, la transparencia e independencia judicial, deberá constituir uno de los temas fundamentales en la agenda de la reforma».
- ❖ «Incluir en los temas de la reforma judicial con carácter de agenda de Estado, la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en base a un sistema de mérito, no sólo académico sino también ético y moral, de manera que quien sea investido de esta suprema labor de administrar justicia no responda a intereses particulares o político partidistas. Si de forma inmediata no podemos modificar la

Ciudad de Panamá, ACPJ, 2004, pp. 1 y 2.

34 Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Audito Ciudadano del caso CEMIS», *op. cit.*, p. 2.

35 Belfon, Ana, *op. cit.*, p. 389.

36 Belfon, Ana, *op. cit.*, p. 389. Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Audito Ciudadano del caso CEMIS», *op. cit.*, p. 12.

37 Véase Maytín Justiniani, Angélica, «Panamá», en *Transparencia Internacional, Informe Global de la corrupción 2006: corrupción y salud*, Washington, D.C., TI-BID, primera edición en castellano, 2007, p. 179.

38 Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Audito Ciudadano del caso CEMIS», *op. cit.*, p. 17 (conclusión 10).

potestad constitucional que faculta al Ejecutivo para nombrar a los magistrados de la Corte Suprema, recomendamos que el Presidente electo tome en consideración éstos criterios para elegir a los próximos magistrados de la Corte Suprema»³⁹.

Aparece aquí entonces, formulada con toda claridad, desde el ámbito de la sociedad civil panameña, la necesidad de lograr una agenda consensual sobre la reforma judicial como asunto de política del Estado, situando en lugar de privilegio la cuestión de la independencia judicial, especialmente en lo que se refiere a la selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En segundo lugar, debe mencionarse como un importante antecedente del «Pacto de Estado por la Justicia» el pronunciamiento emitido por un conjunto de instituciones de la sociedad civil, con ocasión de la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) del año 2003, organizada por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), cuyo lema fue «Justicia, Estado de derecho y desarrollo económico».

El pronunciamiento, denominado «Declaración ciudadana del centenario por la justicia y el Estado de derecho», fue emitido el 12 de abril de 2003 y estipuló, entre otros, los siguientes compromisos de las entidades suscriptoras:

- ❖ «Emprender acciones concretas que conduzcan a que los tres órganos del Estado, en conjunto con la sociedad civil, logren un Pacto de Estado por la Justicia, que recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad, y enuncie las prioridades institucionales que marcarán el plan de acción a seguir para la eficiencia y transparencia de la administración de justicia».
- ❖ «Exigir a la clase política del país, específicamente a los candidatos presidenciales, un compromiso escrito por el respeto al principio de independencia del Órgano Judicial con respecto a los otros órganos del Estado»⁴⁰.

Como se ve, el compromiso asumido, en el marco de la CADE 2003, por un conjunto plural de instituciones de la sociedad civil, ya menciona expresamente la necesidad de un «Pacto de Estado por la Justicia», en el que concurran los poderes públicos y los organismos representativos de la ciudadanía panameña.

Pero el verdadero detonante del «Pacto de Estado por la Justicia» fue el escándalo suscitado como consecuencia de unas declaraciones del magistrado supremo Adán Arjona López, de fecha 3 de marzo de 2005, en las que acusaba a tres de sus colegas de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados Arturo Hoyos, Aníbal Salas y Winston Spadafora, de actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales respecto de casos de narcotráfico⁴¹.

39 *Ibid.*, p. 18 (recomendaciones 1 y 2).

40 Véase el texto íntegro de la «Declaración ciudadana del centenario por la justicia y el Estado de derecho» en Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva...*, *op. cit.*, pp. 66-68.

41 Véase Maytín Justiniani, Angélica, «Panamá», en Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción 2006: corrupción y salud*, *op. cit.*, pp. 177 y 179; y Maytín Justiniani, Angélica, «El Poder Judicial asegura la impunidad para las élites en Panamá», en Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción*

El magistrado Adán Arjona López, en conferencia de prensa convocada al efecto, presentó seis casos que, en su opinión, involucrarían a sus mencionados colegas en manifiestas y graves irregularidades procesales dirigidas a favorecer a procesados por tráfico ilícito de drogas⁴².

Tales declaraciones llevaron a las instituciones de la sociedad civil a exigir la renuncia de todos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la revisión de los procedimientos de selección de los integrantes del máximo tribunal de justicia del país⁴³, así como a la realización de una manifestación de protesta en las escalinatas del máximo tribunal de justicia⁴⁴ y a la interposición de una denuncia ante la Comisión de Credenciales, Justicia Interna, Reglamento y Asuntos Judiciales de la Asamblea Legislativa dirigida contra los magistrados Hoyos, Salas y Spadafora, la cual fue desestimada por el Órgano Legislativo⁴⁵.

El estudio técnico de los casos denunciados, a cargo de una comisión de juristas independientes, conformada por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, llegó a la siguiente conclusión:

«La decisión del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, después de realizado el audito a los cuatro primeros fallos, transmite la percepción de selectividad de la justicia. En los otros dos casos existieron irregularidades o faltas al debido proceso por parte de funcionarios de instrucción, jueces o magistrados del Tribunal Superior que no fueron saneadas.

»Los hallazgos encontrados, luego del análisis de cuatro de los seis fallos, sugieren dos supuestos:

- »a) que existe una incapacidad manifiesta en el ejercicio del cargo de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o
- »b) que existe un indicio grave de que tales decisiones responden a criterios selectivos al margen del derecho»⁴⁶.

Más adelante, el informe de la citada comisión de juristas independientes señaló que «en todos los casos relativos a delitos relacionados con drogas, se emitieron decisiones cuestionables, pues ponen en evidencia no sólo la selectividad, sino también graves indicios de que las aseveraciones del Magistrado en referencia [el magistrado Adán Arjona López] apuntaban a favoritismos en el seno del Pleno de la Corte motivados por otras razones

2007: *corrupción en sistemas judiciales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2007, p. 248. Los informantes calificados que fueron entrevistados en el marco de la presente consultoría coinciden en la relevancia de la denuncia del magistrado Arjona como desencadenante de la última crisis que condujo al «Pacto de Estado por la Justicia».

42 Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Resumen Ejecutivo del análisis de los seis fallos denunciados por el magistrado Adán Arnulfo Arjona, en conferencia de prensa, el 3 de marzo de 2005», Ciudad de Panamá, ACPJ, 2005, pp. 1-2.

43 Maytín Justiniani, Angélica, «Panamá», en Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción 2006...*, *op. cit.*, p. 177.

44 Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva...*, *op. cit.*, p. 19.

45 Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Resumen Ejecutivo del análisis de los seis fallos...», *op. cit.*, p. 2.

46 *Ibid.*

que ameritan ser objeto de investigación», y que «la actitud condescendiente de algunos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en los casos ligados al narcotráfico nos dejan muchas interrogantes y preocupaciones con respecto al por qué de la selectividad de la justicia»⁴⁷.

Por último, en sus «Recomendaciones generales», los evaluadores de la Alianza Ciudadana Pro Justicia consignaron, entre otros señalamientos, que «urgen cambios al sistema de administración de justicia en Panamá, en especial en lo relacionado con la selección de todos los operadores del sector justicia, de manera que se garantice el ejercicio de una judicatura independiente y democrática» y que «la Reforma no solamente incida en la fórmula para escoger a los Magistrados y demás servidores judiciales, sino que se establezca un mecanismo que permita supervisar la conducta ética de estos funcionarios y, además, un sistema transparente y efectivo para la investigación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por la comisión de un hecho punible sin que se exija la prueba sumaria»⁴⁸.

Con estos antecedentes y en este clima de agitación institucional y ciudadana, debido a sucesivos escándalos provocados por denuncias de falta de independencia y corrupción en la Corte Suprema de Justicia, con ramificaciones políticas hacia los otros órganos del poder público, en abril de 2005 el presidente de la República, licenciado Martín Torrijos Espino, convocó al así llamado «Pacto de Estado por la Justicia».

El contenido del «Pacto de Estado por la Justicia»

Suscribieron el «Pacto de Estado por la Justicia», el 12 de abril de 2005, además de Martín Torrijos Espino, presidente constitucional de la República, Jerry Wilson Navarro, presidente de la Asamblea Nacional, José Troyano, presidente de la Corte Suprema de Justicia, Ana Matilde Gómez Ruiloba, Procuradora General de la Nación, Oscar Emilio Ceville, Procurador de la Administración, Juan Antonio Tejada, Defensor del Pueblo, y Carlos Vásquez Reyes, Presidente del Colegio Nacional de Abogados⁴⁹.

El documento señala que sus suscriptores se hallan «comprometidos con una administración de justicia transparente, independiente y eficiente, y que están «preocupados por la crítica situación de la misma y conscientes de la necesidad de reestructurar y modernizar el sistema judicial».

Asimismo, el «Pacto» señala que está dirigido a «la creación de una Comisión de Estado por la Justicia que definirá una agenda de la reforma judicial y se dedicará en forma permanente a la ejecución de dicha agenda», comisión que había de ser integrada por representantes de los tres Órganos del Estado, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría de la Administración, la Defensoría del Pueblo y el Colegio Nacional de Abogados, extendiéndose una muy merecida invitación a Alianza Ciudadana Pro Justicia a formar parte de la misma. Se nombró como depositario del Pacto al Comité Ecuménico.

47 *Ibid.*, p. 14.

48 *Ibid.*, p. 15.

49 Véase el texto íntegro del «Pacto de Estado por la Justicia» en Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva...*, *op. cit.*, pp. 69-70.

El «Pacto» reconoció la urgencia de lograr una «reforma judicial integral» y señaló algunos puntos específicos prioritarios, tales como los relativos a la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la elaboración de una Ley de Carrera Judicial y Fiscal, el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas y evaluación del desempeño, entre otros.

Por último, el «Pacto» estipuló que la Comisión de Estado por la Justicia tendría 180 días para presentar un «Informe Final», tras formar comisiones de trabajo con participación de la sociedad civil, el cual Informe Final debería contener las políticas del Estado para la reestructuración y modernización del Órgano Judicial y el Ministerio Público, con indicación de los lineamientos operativos, los responsables y los plazos de ejecución.

Puede apreciarse, entonces, que el «Pacto de Estado por la Justicia» es, en gran medida, el resultado de la actividad desplegada y de las propuestas adelantadas por las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Alianza Ciudadana Pro Justicia, consorcio que, si bien no estuvo entre las entidades que suscribieron el documento, fue invitado, como se ha dicho, en razón de sus méritos propios, a formar parte de la Comisión de Estado por la Justicia⁵⁰.

El «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia

El «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia fue presentado en septiembre de 2005⁵¹, dentro del plazo fijado por el «Pacto de Estado por la Justicia».

El documento, muy completo y consistente, identifica cinco áreas prioritarias, a saber:

- 1) Acceso a la justicia.
- 2) Reforma integral de la jurisdicción penal.
- 3) Reforma estructural del sistema de administración de justicia.
- 4) Rendición de cuentas y transparencia.
- 5) Reformas jurisdiccionales⁵².

Las principales propuestas concretas contenidas en el «Informe Final» son, a tenor literal del propio documento de la Comisión de Estado por la Justicia, las siguientes⁵³:

- ❖ En el área de *Acceso a la Justicia* se formulan propuestas concretas sobre la siguientes materias:
 - Creación de la Jurisdicción de Paz en reemplazo de la Justicia Administrativa de Policía.
 - Ampliación de los servicios y mecanismos de Resolución Alternativa de Conflicto (RAC).

50 Varios entrevistados en el marco de la presente consultoría coincidieron en que la Alianza Ciudadana por la Justicia ha jugado y juega un papel muy importante en relación a la convocatoria e implementación del «Pacto de Estado por la Justicia».

51 Golcher, Ileana, *Seis pasos para una incidencia ciudadana efectiva...*, op. cit., pp. 45-46.

52 Comisión de Estado por la Justicia, *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia*, Ciudad de Panamá, [septiembre de 2005], p. xiv.

53 *Ibid.*, pp. xiv-xvi.

- Reestructuración del Modelo de Defensa Pública.
 - Mejoramiento de la tutela efectiva de los derechos de los grupos vulnerables.
 - Rediseño de la Justicia Constitucional, particularmente, sobre instituciones de garantías, con la implementación de la Sala de Garantías.
- ❖ En el área de *Reforma Integral de la Jurisdicción Penal* se formulan reformas concretas sobre las siguientes materias:
- Se propone una Política Criminológica de Estado, con principios y estrategias claras y definidas, para su aprobación por parte del Órgano Ejecutivo.
 - Se formulan medidas de agilización de la Justicia Penal.
 - Se propone la adopción de un nuevo Código Penal y de Procedimiento Penal.
- ❖ En el área de *Reforma Estructural del Sistema de Administración de Justicia* se formulan propuestas concretas sobre las siguientes materias:
- Agilización de Procesos, con la implementación de servicios comunes y nuevas tecnologías.
 - Institución de la Carrera Judicial y de Instrucción Judicial para incorporar dentro del Sistema Judicial la evaluación del desempeño y un efectivo proceso disciplinario para todos los servidores judiciales, hasta los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Procuradores de la Administración y de la Nación.
 - Establecimiento de un sistema administrativo y financiero autónomo, para el Órgano Judicial y el Ministerio Público.
 - Reformulación de la estructura funcional del Consejo Judicial.
 - Fortalecimiento de la Formación de los Operadores Judiciales.
 - En el área de Rendición de Cuentas y Transparencia se formulan propuestas concretas sobre los siguientes aspectos:
 - Fortalecimiento de la Auditoría Judicial en el Órgano Judicial y creación de un ente similar en el Ministerio Público.
 - Implementación de mecanismos que permitan mejorar la investigación en casos de corrupción.
 - Un mecanismo efectivo de comunicación que permita incrementar la transparencia en el Órgano Judicial y el Ministerio Público.
- ❖ En el área de *Reformas Jurisdiccionales* se formulan propuestas concretas sobre las siguientes materias:
- Reforma a la Jurisdicción de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, a la Jurisdicción Administrativa y a la Jurisdicción Marítima.
 - Redefinición y Mejoramiento de la Jurisdicción de Niñez y Adolescencia, y de la Familia.
 - Mejoramiento de la gestión de la Jurisdicción Laboral con la adopción de medidas de agilización de procesos.
 - Reforma Legal de la Jurisdicción Civil, con medidas concretas para la agilización de procesos, y la revisión integral del Código de Procedimiento Civil y el Código Civil.

- Se propone una Reforma a la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial para adecuar sus funciones al proceso acusatorio que se implementará en la nueva Reforma Penal.

El Informe Final formuló, así, veintisiete propuestas dentro de las cinco áreas prioritarias, señalando su respectivo ente coordinador y el tiempo estimado para su implementación, con vistas a la ejecución efectiva de la reforma judicial consensuada⁵⁴.

De otro lado, el Informe Final también incluyó, como se ha adelantado, varias propuestas de reformas constitucionales juzgadas necesarias para viabilizar el proceso de reestructuración del sistema de justicia, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- Creación del Consejo de la Judicatura, como máximo organismo administrativo del Órgano Judicial, que ejecute todas las acciones que guarden relación con el capital humano de la institución, en especial en lo atinente a la Carrera Judicial, Régimen Disciplinario y Administración o Gerencia, propiamente tal.
- Establecimiento de un nuevo procedimiento para el nombramiento de los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y de los Procuradores de la Nación y de la Administración mediante un proceso transparente que permita la participación ciudadana.
- Otorgar mayor autonomía financiera y presupuestaria al Órgano Judicial y al Ministerio Público.

Particular mención merece la propuesta de «Resolución de Gabinete» que contempla un proceso para la selección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia, de procuradores de la Nación y de la Administración transparente y participativo, toda vez que prevé la creación de una «Comisión de Preselección» con la función de seleccionar a personas idóneas y honestas para ocupar dichos cargos. Esta comisión debería proponerle al Órgano Ejecutivo una lista de no más de 15 ni menos de 10 precandidatos, para que, de la misma, el Presidente, en acuerdo con el Consejo de Gabinete, designe al magistrado o procurador, según fuere el caso⁵⁵.

Son las acciones y medidas concretas acordadas en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia y plasmadas en su «Informe Final», las que han de servir de parámetro de medición del grado de avance del proceso de fortalecimiento de la independencia judicial en Panamá, desde luego, como antes se ha anotado, por referencia a los estándares internacionales y a las normas de Derecho interno sobre la materia.

54 Según Angélica Maytín Justiniani, «la reacción del público ante el pacto [el «Pacto de Estado por la Justicia»] fue negativa al principio porque se requerían acciones más concretas, no otra comisión». Véase Maytín Justiniani, Angélica, «Panamá», en Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción 2006...*, *op. cit.*, p. 180. Es posible que la reticencia de la ciudadanía ante la nueva «Comisión de Estado por la Justicia» coadyuvara a que ésta procurase la concreción de responsabilidades y plazos de implementación, tendientes a asegurar la efectividad de los cambios institucionales programados.

55 Según Angélica Maytín Justiniani, de todas las contenidas en el Informe Final de la Comisión de Estado por la Justicia, «la propuesta que concitó el mayor interés se refería a la selección y remoción de los jueces de la Corte Suprema». Véase Maytín Justiniani, Angélica, «Panamá», en Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción 2006...*, *op. cit.*, p. 180.

EL SISTEMA DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El mecanismo para seleccionar y nombrar a los miembros de la judicatura es uno de los principales elementos que, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, permiten determinar la existencia de un Poder Judicial independiente.

Ante todo, los tratados internacionales de derechos humanos estipulan que toda persona tiene derecho a ser juzgada, en asuntos de naturaleza penal, civil o de cualquier otra índole, por «tribunales competentes, independientes e imparciales». A manera de ejemplo, cabe citar las reglas contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

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

La importancia de este derecho consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos es tal, que el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), considera que «los requisitos de independencia e imparcialidad de la justicia son universales y se basan tanto en el derecho natural como en el positivo», de modo que «en el plano internacional las fuentes de este último derecho radican en los compromisos convencionales, las obligaciones consuetudinarias y los principios generales del derecho»⁵⁶.

Por su parte, los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura*⁵⁷ estatuyen que «la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país» y que «todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura» (principio 1).

56 Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, *Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Leandro Despouy*, documento de la ONU E/CN.4/2004/60, de 31 de diciembre de 2003, párrafo 28.

57 Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Añade este importante instrumento internacional —que es invocado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al realizar su tarea interpretativa de establecer el contenido y alcance del artículo 8.1 de la CADH⁵⁸— que «las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas» y que «todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos» (principio 10).

En cuanto a la jurisprudencia supranacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha señalado, en el fallo emitido en el *Caso Campbell y Fell vs. Reino Unido*, que para dilucidar si los órganos jurisdiccionales son independientes, ha de tenerse en cuenta el modo de nombramiento de sus titulares, junto a la duración del mandato, la existencia de garantías contra las presiones externas y la apariencia de independencia (fundamento 78)⁵⁹. Es ésta una línea jurisprudencial consolidada, como puede verse en las sentencias expedidas por el TEDH en los casos *Piersak vs. Bélgica*, *Findlay vs. Reino Unido* e *Incal vs. Turquía*⁶⁰, entre otros⁶¹.

La propia Corte IDH acoge en gran medida estos mismos criterios, precisamente citando distintos precedentes de su homóloga europea. Así, en el *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte IDH estatuyó que, «como lo señalara la Corte Europea [de Derechos Humanos], la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas»⁶².

A nivel del sistema universal, el Comité de Derechos Humanos, en su reciente *Observación General N° 32*, sobre el artículo 14 del PIDCP, reafirma y amplía los desarrollos jurisprudenciales al aseverar que «el requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las calificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo»⁶³.

58 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, párrafos 73 y 74.

59 Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Caso Campbell y Fell vs. Reino Unido*, sentencia del 28 de junio de 1984, en TEDH, *Jurisprudencia 1984-1987*, Madrid, Cortes Generales, s.f., p. 154.

60 TEDH, *Caso Piersak vs. Bélgica*, sentencia de 1° de octubre de 1982, párrafo 27; *Caso Findlay vs. Reino Unido*, sentencia de 25 de febrero de 1997, párrafo 73; *Caso Incal vs. Turquía*, sentencia de 9 de junio de 1998, párrafo 65.

61 Sobre la jurisprudencia del TEDH y los «cuatro criterios» para la determinación de la independencia judicial, véase también Trechsel, Stefan, *Human Rights in Criminal Proceedings*, New York, Oxford University Press, 2005, pp. 53-54.

62 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, *op. cit.*, párrafo 75.

63 Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 32*, «El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia», documento de la ONU CCPR/C/GC/32, de 23 de agosto de 2007, párrafo 19.

A mayor abundamiento, el Comité de Derechos Humanos indica que «los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura», y que «toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente»⁶⁴.

En cuanto a los mecanismos específicos de nominación de los miembros de la judicatura, los estándares internacionales de derechos humanos aceptan diversos sistemas, siempre y cuando no resulten lesivos de la independencia judicial y excluyan los nombramientos «por motivos indebidos», según prescriben los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura* (principio 10), recién citados. En el mismo sentido, la Corte IDH sostiene 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 sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución»⁶⁵.

Y es que, como se sabe, ningún sistema de selección de jueces es perfecto ni garantiza a plenitud la independencia del Poder Judicial y de sus integrantes, de lo que puede colegirse, de un lado, que no existe un único modelo óptimo, y, del otro, que tampoco puede descartarse a priori ninguno (nombramiento por los poderes políticos, por cooptación o por un Consejo de la Judicatura, por ejemplo). Antes bien, como sostuvo la investigación regional de DPLF sobre corrupción judicial, «cada nación, atendiendo a sus necesidades y particularidades, debe encontrar el mejor diseño institucional tomando como referencia los diversos paradigmas o modelos teóricos», pero a la vez ha de procurar que exista siempre «un sistema de pesos y contrapesos, que distribuya de modo adecuado el poder y garantice la independencia de la judicatura»⁶⁶.

Así, el sistema de nominación judicial queda remitido al derecho interno de los Estados, bajo el marco de los estándares internacionales de derechos humanos.

EL DERECHO INTERNO PANAMEÑO

Desde luego, la Carta Política panameña estipula la garantía genérica de independencia de la judicatura, y lo hace en los siguientes términos: «los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos

64 *Ibid.*

65 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, *op. cit.*, párrafo 73.

66 Siles Vallejos, Abraham, «Mejorar los controles democráticos...», en DPLF, *Controles y desconroles...*, *op. cit.*, p. 40.

al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos» (Const., artículo 210)⁶⁷.

Ahora bien, debido a que el Derecho de Panamá establece sistemas de selección judicial diferentes para los miembros de la Corte Suprema de Justicia (nombramiento a cargo de los poderes políticos) y para los integrantes de los demás tribunales del país (nombramiento por cooptación), el presente informe expone en acápites separados la cuestión de la nominación de los magistrados del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y la de los miembros de los tribunales inferiores.

El nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

En primer lugar, debe destacarse que el sistema de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia que la actual Constitución panameña consagra, es el de nombramiento a cargo de los poderes políticos, esto es, el Ejecutivo, que designa, y el Legislativo, que aprueba:

- ❖ «La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años...» (Const., artículo 203, párrafo 1).
- ❖ «Son funciones del Consejo de Gabinete: [...] Acordar con el Presidente de la República los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus respectivos suplentes, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional» (Const., artículo 200.2).
- ❖ «Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional: [...] Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta Constitución o la Ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados» (Const., artículo 161.4).

Otras normas constitucionales, relacionadas con la designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia y las garantías de independencia de la que tales miembros deben gozar, son las siguientes:

- ❖ «Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial» (Const., artículo 203, párrafo 2).
- ❖ «Cada dos años, se designarán dos Magistrados, salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos

⁶⁷ Esta disposición está asimismo recogida en el Código Judicial de modo casi idéntico (artículo 2).

Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados» (Const., artículo 203, párrafo 3).

❖ «No podrá ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de Diputado de la República o suplente de Diputado durante el periodo constitucional en curso.
2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso» (Const., artículo 203, párrafo 4).

Como se puede apreciar, la Constitución panameña en vigor recoge el «principio de nombramientos escalonados» y reserva en exclusividad la designación de suplentes de magistrados supremos a los jueces de carrera, mientras, a la vez, prohíbe que la titularidad de los cargos en el máximo tribunal ordinario recaiga en quienes han desempeñado funciones parlamentarias o ejecutivas durante el mismo período constitucional.

De esta manera, pareciera que la Constitución Política de Panamá procura afianzar el carácter técnico, antes que político, de las designaciones en la Corte Suprema de Justicia, en una suerte de intento de contrapesar o limitar el amplio poder discrecional que la misma Carta concede al Gobierno y a la Legislatura para la conformación del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria.

Como se verá en el siguiente acápite, la práctica institucional prevaleciente históricamente en Panamá, incluyendo el período iniciado con la transición democrática de 1989, ha revelado la insuficiencia de estas medidas para la finalidad de una integración de la Corte Suprema de Justicia no interferida por criterios políticos.

Por cierto, la tradicional inexistencia de normativa infra-constitucional para regular el ejercicio de las potestades de nominación del Ejecutivo, ha contribuido, en no poca medida, a que, a menudo, los nombramientos hayan recaído en personas cercanas al presidente de la República y al partido gobernante⁶⁸.

El nombramiento de integrantes de tribunales inferiores

En lo que se refiere al reclutamiento de los magistrados y jueces de los tribunales inferiores, la Constitución panameña ha previsto el sistema de cooptación, confiriendo, por tanto, la responsabilidad de selección a los titulares de los órganos jurisdiccionales superiores a aquellos donde han de llenarse las plazas vacantes. En tal sentido, la Carta Política señala:

68 Según Angélica Maytín, la ex presidenta Mireya Moscoso (1999-2004) nombró como magistrados de la Corte Suprema a dos miembros de su gabinete y a un amigo cercano y miembro del Congreso, mientras el actual presidente de la República, Martín Torrijos, ha elegido a un ex asesor del Parlamento y un miembro de la oficina del procurador de la Nación. Véase Maytín Justiniani, Angélica, «El Poder Judicial asegura la impunidad para las elites en Panamá», en Transparencia Internacional, *Informe Global de la corrupción 2007...*, *op. cit.*, p. 246.

- ❖ «En los Tribunales y juzgados que la Ley establezca, los Magistrados serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los Jueces por su superior jerárquico. El personal subalterno será nombrado por el Tribunal o juez respectivo. Todos estos nombramientos serán hechos con arreglo a la Carrera Judicial, según lo dispuesto en el Título XI» (Const., artículo 209).

Por su parte, el Título XI de la Norma Fundamental panameña instituye a la «carrera judicial» como una de las «carreras en la función pública», basada en «los principios del sistema de méritos», junto a las carreras administrativa, docente, diplomática y consular, de las ciencias de la salud, policial, de las ciencias agropecuarias, del servicio legislativo y otras que la ley determine (Const., artículo 305).

La regulación infra-constitucional de estas disposiciones viene dada, en primer lugar, por diversos artículos (artículos 87.2, 119, 129.5, 161.8, 168 y 180) del Libro I, denominado «Organización judicial», del Código Judicial, y, en particular, por su Título XII, cuyo epígrafe reza «Carrera judicial» (artículo 270 y ss.)⁶⁹. En segundo lugar, el desarrollo reglamentario corresponde al Acuerdo N° 46 de la Corte Suprema de Justicia, que, casi siete años después de la aprobación del Código Judicial, puso en vigor el «Reglamento de la carrera judicial», de fecha 27 de septiembre de 1991⁷⁰.

Hay que indicar, sin embargo, que las normas del Código Judicial relativas al nombramiento de los magistrados y jueces de carrera —esto es, con exclusión de los magistrados de la Corte Suprema, por mandato del artículo 307.1, Const.— son escasas, dispersas y carecen de las precisiones necesarias para asegurar de forma debida el ingreso a la judicatura en los distintos niveles jerárquicos de ésta (sin considerar a la cúspide de la organización).

En efecto, las reglas fundamentales del Código Judicial apenas establecen lo siguiente:

- ❖ «Para ingresar a la Carrera Judicial es preciso cumplir con los requisitos exigidos por la ley o los reglamentos para ocupar el cargo respectivo.
 - »Para estos efectos se instituirá una clasificación de cargos judiciales y del Ministerio Público, que servirá de base para todo lo atinente a la selección, nombramiento y promoción de los funcionarios de carrera. Esta clasificación se hará tomando en cuenta las funciones, responsabilidades y derechos inherentes al cargo» (artículo 270, párrafos 3 y 4).
- ❖ «Para ocupar los cargos de Magistrados de Distrito Judicial, de Jueces de Circuito y de Jueces Municipales de Primera y Segunda Categoría, se seguirán las reglas siguientes:
 - a) Se ascenderá, en primer lugar, al funcionario de la categoría inmediatamente inferior de mayor antigüedad en la misma y la mejor hoja de servicio, siempre que cumpla también los requisitos exigidos para el cargo superior; y
 - b) Si hubiere una segunda vacante, se someterá a concurso entre los que ocupen un

69 El Código Judicial fue aprobado, como se ha dicho, mediante Ley N° 29, de 25 de octubre de 1984 (*Gaceta Oficial*, 6 de diciembre de 1984).

70 *Gaceta Oficial*, 16 de octubre de 1991.

puesto inmediatamente inferior en el escalafón y los aspirantes extraños al Órgano Judicial que reúnan los requisitos que fije el Reglamento de nombramientos, traslados y ascensos, que dictará el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Las mismas reglas se observarán para llenar las vacantes siguientes» (artículo 271).

❖ «Son funciones del Consejo Judicial:

1. Asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro en los tribunales y garantizar a los magistrados, jueces, agentes del Ministerio Público y personal subalterno de la Administración de Justicia, los beneficios de la Carrera Judicial, para lo cual administrará todo lo concerniente a ella según se dispone en este Código» (artículo 441.1).

Sin perjuicio de que, más de una vez, el Código Judicial se remite a las regulaciones de una futura Ley de Carrera Judicial (artículos 119 y 168), hasta ahora lamentablemente inexistente, el Reglamento aprobado mediante el Acuerdo N° 46 introduce en el ordenamiento jurídico panameño los principios y reglas específicas de la carrera judicial en un cuerpo normativo sistemático.

Sólo a manera de ejemplo cabe citar las siguientes disposiciones básicas del Reglamento de carrera judicial:

- ❖ «La carrera judicial es un sistema científico de selección y administración del personal que ingresa al Órgano Judicial. Dicha carrera se basa en los méritos, títulos y antecedentes del aspirante para ocupar el respectivo cargo, de conformidad a los requisitos establecidos por la Ley y los procedimientos señalados en este Reglamento y en los manuales a que se refiere el artículo 301 de la Constitución Nacional» (artículo 2).
- ❖ «La Carrera Judicial es un factor determinante de la independencia judicial, y se basa en la idoneidad, capacidad, probidad e igualdad de oportunidades para estimular el ingreso de los más aptos» (artículo 3).

En cuanto a las unidades a las que se otorga la responsabilidad de administrar la carrera judicial, junto al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se establece la Comisión de Personal y el Departamento de Personal del órgano Judicial, indicándose adicionalmente que «también participarán, en los casos que la Ley lo señala, el Consejo Judicial, la Sala Cuarta de Negocios Generales y la Procuraduría general de la Nación» (artículo 8).

Finalmente, debe anotarse que el Reglamento contiene las normas fundamentales de un «sistema de selección de cargos» basado en criterios técnicos y de evaluación de conocimientos, experiencias, méritos y capacidades (artículo 20 y ss.).

Al margen de que el tiempo transcurrido desde su promulgación y entrada en vigencia haya evidenciado la necesidad de introducir correcciones y ajustes, de distinta entidad, en el marco normativo que regula el ingreso a la carrera judicial, debe advertirse que las principales dificultades vienen dadas, en este caso, por el desdibujamiento de la carrera judicial que se observa en

la práctica, el excesivo margen de discrecionalidad de la autoridad nominadora y la ausencia de un organismo en capacidad real de administrar la mencionada carrera judicial y garantizar así la independencia judicial, según será expuesto con más detalle más adelante.

LA DIMENSIÓN DE LA REALIDAD: DIFICULTADES Y AVANCES

Los sistemas de selección de magistrados y jueces diseñados por la Constitución y las leyes panameñas han mostrado, en la práctica, serias deficiencias, las cuales han coadyuvado a la generación del profundo descontento ciudadano con el sistema de justicia que se registra en los últimos años. Y es que, como ha sido señalado en los anteriores acápite de este informe, se halla muy difundida entre la población la idea de que la judicatura es ineficiente y corrupta y que está controlada por los poderes políticos, en particular por el Gobierno.

Las dificultades observadas son, como es de suponer, distintas según se trate del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia o de la integración de tribunales inferiores, en razón de la diversidad de sistemas de selección existentes para cada nivel de la jurisdicción. En consecuencia, las medidas de cambio y mejora han de ser, asimismo, diferentes.

Es de destacar, empero, que la realidad panameña, como será expuesto en seguida, también ofrece medidas normativas y prácticas institucionales que constituyen un importante avance en el camino de asegurar la efectividad de la independencia judicial a través del sistema de selección de los miembros de la judicatura.

La integración de la Corte Suprema: necesidad de consolidar la participación ciudadana y de regular el ejercicio de las potestades de nominación y aprobación

En lo que se refiere a la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, dos parecen ser las medidas más promisorias de entre aquellas que los propios actores nacionales vienen impulsando o barajan como posibles en la actualidad. Ellas son, de un lado, la consolidación del rol coadyuvante de la sociedad civil, y, del otro, la regulación de los poderes del Ejecutivo y del Legislativo para la nominación y la aprobación de los candidatos, respectivamente.

Antes de examinarlas con cierto detenimiento, conviene, sin embargo, hacer notar que, a lo largo de su historia constitucional, Panamá ha tenido diversos sistemas de selección de sus magistrados supremos, incluyendo el de elección popular (directa e indirecta) y el de designación por el Órgano Legislativo, sin participación del Poder Ejecutivo, siendo así que, recién con la Constitución de 1904, se otorga la potestad de nombramiento al presidente de la República y luego, con la Carta de 1941, se establece la necesidad de la aprobación de la Asamblea Nacional, sistema que se ha mantenido hasta hoy, como puede apreciarse en el siguiente Cuadro N° 8.

Cuadro N° 8. Nombramiento de magistrados de la Corte Suprema, según las Constituciones panameñas

	Nombramiento	Aprobación	Núm. de magistrados
Const. de 1841	Asamblea electoral (mayoría absoluta)	Escrutinio del Congreso	–
Const. de 1855	Elección ciudadana	–	Tres*
Const. de 1863	Elección ciudadana	–	Tres
Const. de 1865	Asamblea Legislativa	–	Tres
Const. de 1868	Asamblea Legislativa	–	Tres
Const. de 1870	Asamblea Legislativa	–	Tres
Const. de 1873	Asamblea Legislativa	–	Tres
Const. de 1875	Asamblea Legislativa	–	Tres
Const. de 1904	Presid. de la Repúb.	–	Cinco
Ref. const. de 1924**	–	–	–
Const. de 1941	Presid. de la Repúb.	Asamblea Nacional	Cinco
Const. de 1946	Presid. de la Repúb. y Consejo de Gabinete	Asamblea Nacional	Cinco
Ref. const. de 1956	–	–	Nueve
Const. de 1972	Presid. de la Repúb. y Consejo de Gabinete***	–	El que determine la ley
Ref. const. de 1978	Presid. de la Repúb. y Consejo de Gabinete	Órgano Legislativo****	–
Ref. const. de 1983	Presid. de la Repúb. y Consejo de Gabinete	Asamblea Legislativa	El que determine la ley
Ref. const. de 1994	Presid. de la Repúb. y Consejo de Gabinete	Asamblea Legislativa	El que determine la ley
Ref. const. de 2004	Presid. de la Repúb. y Consejo de Gabinete	Asamblea Legislativa	El que determine la ley

* Integran la Corte Superior del Estado Federal de Panamá.

** Ratificada el 25 de septiembre de 1928.

*** No obstante, el artículo 277 de la misma Constitución de 1972 otorgó al general Omar Torrijos, en su calidad de «líder máximo de la revolución panameña», por el término de seis años, la potestad de «nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia».

**** A través de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Fuentes: González, Rigoberto, *El Órgano Judicial en el constitucionalismo panameño*, Panamá, Litho Editorial Chen, 2006, pp. 47-115; Constituciones panameñas.

Elaboración: propia.

Por otra parte, también es de resaltar que, con ocasión del proceso de enmienda constitucional del año 2004, la Alianza Ciudadana Pro Justicia presentó a la Asamblea Nacional una propuesta para introducir en la Carta Fundamental la figura del «Consejo Superior de la Magistratura o Judicatura», el mismo que aparece definido como «órgano de gobierno, independiente y autónomo, encargado de designar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación y de la Administración y sus respectivos suplentes»⁷¹.

La Alianza Ciudadana Pro Justicia sostuvo entonces que entre las ventajas del nuevo organismo, el cual estaría integrado de modo exclusivo por juristas y funcionarios del Órgano Judicial, se contaban las siguientes:

71 Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Posición con respecto a los temas relacionados con administración de justicia en la discusión de las reformas constitucionales», Ciudad de Panamá, ACPJ, 8 de julio de 2004, p. 2.

- ❖ Es un sistema menos vulnerable a la manipulación política.
- ❖ Permite el escrutinio y la discusión pública.
- ❖ Ayuda a diversificar los aportes para la selección judicial, aumentando las posibilidades de que se tomen en cuenta las calificaciones profesionales.
- ❖ Involucra a diferentes sectores de la comunidad.
- ❖ Incrementa el pluralismo político en el proceso de selección.
- ❖ Mejora la confianza del poder judicial⁷².

No obstante la existencia de este antecedente, el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia recomendó reformar la Constitución para instituir el Consejo de la Judicatura —cuya finalidad principal es precisamente asegurar la independencia judicial⁷³—, pero sin conferirle competencias de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema⁷⁴.

Sin embargo, la Comisión de Estado por la Justicia, de conformidad con la agenda fundamental definida en el «Pacto de Estado por la Justicia», incluyó en su «Informe Final» determinadas medidas orientadas a hacer más transparente y participativo el sistema de reclutamiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En primer lugar, la Comisión de Estado por la Justicia recomendó enmendar la Constitución Política para que fuera la propia Carta Fundamental la que previera «un nuevo procedimiento para el nombramiento de los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y de los Procuradores de la Nación y de la Administración mediante un proceso transparente que permita la participación ciudadana»⁷⁵.

Con ello, se buscaba dotar de mayor rigidez a la normativa sobre la materia, dificultando los cambios legales y, por ende, otorgando mayor estabilidad a las reglas a aplicar al proceso de selección de las más importantes magistraturas jurisdiccionales del país. Es de lamentar que, hasta la fecha, tales modificaciones constitucionales no hayan sido realizadas.

Sin embargo, el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia, dando muestras de realismo, incorporó también una propuesta complementaria —completa y detallada— para que fuera el propio Gobierno quien regulara el procedimiento que había de seguirse en la etapa de preselección de los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Así, el primer anexo del «Informe Final» contiene una «Propuesta de Resolución de Gabinete para la preselección de aspirantes a ocupar vacantes en la Corte Suprema de Justicia y las

⁷² *Ibid.*, p. 3.

⁷³ Siles Vallejos, Abraham, *op. cit.*, p. 40.

⁷⁴ Comisión de Estado por la Justicia, *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia, op. cit.*, p. xvi. Las entrevistas realizadas en el marco de la presente consultoría muestran la existencia de disenso sobre esta propuesta entre algunos de los principales actores calificados del proceso de reforma del sistema de justicia panameño.

⁷⁵ *Ibid.*

Procuradurías», que se fundamenta en las potestades atribuidas al Consejo de Gabinete por los numerales 2 y 8 del artículo 200 de la Constitución⁷⁶.

La «Propuesta de Resolución de Gabinete» estipulaba la creación de una «Comisión Especial de Preselección» de los candidatos a magistraturas en la Corte Suprema de Justicia (titulares y suplentes), así como de los postulantes a los cargos de Procurador General de la Nación y Procurador de la Administración.

La Comisión Especial de Preselección, que tendría naturaleza de «organismo consultivo y asesor del Consejo de Gabinete», sería convocada en cada oportunidad en que fuera necesario dar inicio a un proceso de preselección. Asimismo, tendría una composición plural, con representantes *ad honorem* de diversos sectores e instituciones de la ciudadanía:

- 1) Un representante de los decanos de las Facultades de Derecho de las distintas universidades acreditadas con más de quince años de servicio al país, escogido por el Consejo de Rectores.
- 2) Un representante del Colegio Nacional de Abogados.
- 3) Un representante de la Alianza Ciudadana Pro Justicia.
- 4) Un representante del Órgano Judicial o del Ministerio Público, escogido por el Consejo Judicial.

El Comité Ecuménico participaría como «observador y garante» y eventualmente actuaría como dirimente, cuando existiera paridad al adoptar una decisión.

Tras delinear el procedimiento de preselección en sus diversas etapas —sobre la base de los principios de publicidad y transparencia—, la «Propuesta de Resolución de Gabinete» establecía las funciones de la Comisión de Preselección:

- 1) Recibir la documentación de los aspirantes.
- 2) Recibir, para su consideración, opiniones escritas de la ciudadanía y de las organizaciones sobre los aspirantes.
- 3) Elaborar un cuestionario escrito de evaluación objetiva de cualidades y hojas de vida.
- 4) Entrevistar a los candidatos (de considerarlo necesario).
- 5) Efectuar la preselección.

Al término de su labor, la Comisión remitiría al Consejo de Gabinete una lista de candidatos no menor de 10 ni mayor de 15 para cada vacante. La lista debía ser elaborada en orden alfabético y sin recomendación ni puntuaciones.

⁷⁶ Véase la «Propuesta de Resolución de Gabinete», transcrita en su integridad, en Comisión de Estado por la Justicia, *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia, op. cit.*, pp. 61-64 (Anexo N° 1).

La propuesta fue acogida, con ciertas modificaciones, por el Poder Ejecutivo panameño, mediante la expedición de la Resolución de Gabinete N° 91 (*Gaceta Oficial*, 24 de noviembre de 2005), la cual ha sido aplicada, con suerte varia, a los dos últimos procesos de selección y nombramiento de magistrados supremos.

Los cambios introducidos por la Resolución de Gabinete N° 91, por contraste con la propuesta formulada por la Comisión de Estado por la Justicia, son dignos de ser destacados. Y es que no sólo amplió la composición del ente regulado, incluyendo ahora a representantes del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y de la Asociación de Magistrados y Jueces de Panamá (ASPAMAJ), lo que puede ser considerado como positivo.

Es que, además de ello, disminuyó los plazos del procedimiento, omitió la referencia al carácter consultivo y asesor del Consejo de Gabinete que había de tener la Comisión y, muy en especial, varió su denominación y su función principal, para convertirla de un ente de «preselección» en uno de mera «evaluación». Estas diferencias no son de menor entidad, sino que son relevantes y de naturaleza cualitativa.

De otro lado, ciertas regulaciones previstas en la propuesta contenida en el «Informe Final» y mantenidas en la Resolución de Gabinete N° 91 restaban fuerza al papel encomendado a la comisión examinadora, a saber, principalmente, el carecer de potestades para, sobre la base de criterios objetivos y de mérito, calificar o descalificar a candidatos, fijar un orden de precedencia o limitar dentro de márgenes razonables el ejercicio de la facultad nominadora del Ejecutivo (por ejemplo, preseleccionando a tres o cinco candidatos por cada plaza disponible).

El siguiente Cuadro N° 9 sintetiza las características primordiales de la propuesta contenida en el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia y de lo aprobado por la Resolución de Gabinete N° 91.

Pese a la disminución cualitativa de las potestades de la Comisión examinadora y pese a las limitaciones que se arrastran desde la propuesta acordada en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia, es claro que la entrada en vigor de la Resolución de Gabinete N° 91 constituye un paso adelante, que debe ser puesto de relieve, en el camino de hacer más participativo, transparente y fiable el procedimiento de nominación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La intervención de personas en representación plural y amplia de organismos de la sociedad civil y de instituciones vinculadas al quehacer jurídico y judicial, incluyendo la de miembros de la judicatura o del Ministerio Público así como de la principal asociación de jueces, sin participación de los poderes políticos, precisamente permite que la sociedad organizada contribuya en Panamá —aunque es verdad que sólo en una primera etapa evaluativa— a la mejor realización de la tarea nominadora que la Constitución reserva al Gobierno.

Cuadro N° 9. Preselección/Evaluación de aspirantes a CSJ: principales características según «Informe Final» y Resolución de Gabinete N° 91

	«Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia	Resolución de Gabinete N° 91
Denominación	Comisión Especial de Preselección de aspirantes.	Comisión Especial de Evaluación de aspirantes.
Naturaleza jurídica	Organismo consultivo y asesor del Consejo de Gabinete.	No regulada expresamente.
Duración	Convocado cada vez que sea necesario iniciar un proceso de preselección.	Convocado cada vez que sea necesario iniciar un proceso de evaluación.
Integración	Representantes de: (i) decanos de Facultades de Derecho con más de 15 años, escogido por el Consejo de Rectores, (ii) Colegio Nacional de Abogados, (iii) Alianza Ciudadana Pro Justicia, (iv) OJ o MP, escogido por el Consejo Judicial, y (v) Comité Ecuménico (observador, garante y dirimente).	Además, representantes de: (vi) Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), (vii) Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), y (viii) Asociación de Magistrados y Jueces de Panamá (ASPAMAJ).
Plazos del procedimiento	(i) Convocatoria pública con 2 meses de antelación, (ii) publicación en Gaceta Oficial y 2 diarios de circulación nacional por 3 días consecutivos, (iii) recepción de documentación de aspirantes hasta por 30 días, (iv) entrevistas opcionales, preselección y lista de candidatos en hasta 15 días, y (v) publicación de la lista en 2 diarios de circulación nacional por 3 días consecutivos.	(i) Convocatoria pública con un mes de antelación, (ii) publicación en Gaceta Oficial por una vez y en 2 diarios de circulación nacional por 2 días consecutivos, (iii) recepción de documentación de aspirantes hasta por 10 días, (iv) entrevistas, evaluación, consideraciones y lista de candidatos en hasta 10 días, y (v) publicación de la lista en 2 diarios de circulación nacional por 2 días consecutivos.
Funciones	(i) Recibir la documentación de los aspirantes, (ii) recibir, para su consideración, opiniones escritas de ciudadanía y organizaciones sobre aspirantes, (iii) elaborar cuestionario escrito de evaluación objetiva de cualidades y hojas de vida, (iv) entrevistar a los candidatos (de considerarlo necesario), y (v) efectuar la preselección.	Las mismas, con una diferencia en el último punto: (v) efectuar la evaluación (no la preselección).
Características de la lista de candidatos	- Número: no menor de 10 ni mayor de 15 candidatos por cada vacante. - Presentación: en orden alfabético, sin recomendación ni puntuaciones.	- Número: no regulado expresamente. - Presentación: en orden alfabético, sin recomendaciones ni puntuaciones.
Remuneración	Cargo no remunerado.	Cargo no remunerado.

Fuentes: Comisión de Estado por la Justicia, *Informe Final de la Comisión de Estado por la Justicia*, septiembre de 2005; Resolución de Gabinete N° 91 (*Gaceta Oficial*, 24 de noviembre de 2005).

Elaboración: propia.

Se trata, pues, de un procedimiento participativo que, bien implementado en la práctica, no puede sino contribuir a afianzar el Estado constitucional de derecho y la democracia misma en Panamá, lo que debe ser apreciado en todo su valor⁷⁷.

⁷⁷ Casi todos los entrevistados en el marco de la presente consultoría consideraron que es necesario fortalecer a la Comisión Evaluadora, dada su importante contribución al proceso de selección y nominación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, la Resolución de Gabinete N° 91 ha sido ya puesta a prueba en dos procesos de selección de candidatos a la Corte Suprema, los realizados en los años 2005 y 2007. La experiencia observada muestra, en primer término, las bondades de estas medidas (aun con sus limitaciones) que tienden a complementar y perfeccionar, en clave participativa y democrática, el modelo de selección «político» actualmente existente en Panamá, cuya modificación, como se ha anotado, no fue acordada por la Comisión de Estado por la Justicia.

Entre las principales virtudes de los procesos de selección llevados a cabo en el marco de la Resolución de Gabinete N° 91, pueden ser mencionadas las siguientes:

- ❖ Las organizaciones de la sociedad civil participaron, por primera vez, en el proceso de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- ❖ Se fomentó una cultura de responsabilidad y rendición de cuentas en la judicatura, ya que se conoció públicamente a los candidatos, quienes se sometieron a un cuestionario y debieron comprometerse a una actuación transparente y correcta.
- ❖ Se favoreció la participación de los ciudadanos, quienes comunicaron sus opiniones a la Comisión de Evaluación.
- ❖ En general, se promovió la deliberación pública sobre la problemática judicial, y, en particular, sobre la conformación del máximo tribunal de justicia, como parte del debate democrático⁷⁸.

A pesar de estos logros indudables, que varios actores entrevistados en el marco de la presente consultoría consideraron «difíciles de revertir» y aun «irreversibles», el avance no ha sido lineal ni es del todo seguro. En particular, debe ser indicado que, si bien el proceso de reclutamiento del año 2005 dio lugar a una práctica alentadora que fue bien recibida por la ciudadanía, el proceso del año 2007, por el contrario, ha sido objeto de resistencia y fuertes críticas.

En efecto, con relación a la experiencia del año 2005, Ileana Golcher considera que «el proceso de elección de los magistrados [de la Corte Suprema de Justicia] obtuvo un avance significativo», que «se logró un proceso participativo y transparente» y que la elección del Ejecutivo se adoptó tras «una serie de entrevistas a personas con un perfil distinto al tradicional», siendo de destacar que, aunque la Comisión de Evaluación no podía preseleccionar a los candidatos más idóneos, en el informe al presidente de la República señaló «quiénes tenían el mejor perfil por experiencia y trayectoria, y adicionó en sus respectivos informes la frase “altamente calificado”»⁷⁹.

La situación, empero, se deterioró dos años después. Al inicio, existió expectativa ciudadana frente al proceso del 2007, como se puede ver en la solicitud que un conjunto de instituciones de la sociedad civil —junto a la Alianza Ciudadana Pro Justicia y sus integrantes, otras catorce entidades representativas de distintos sectores— dirigió al presidente de la República, licenciado Martín Torrijos, a fin de que el nuevo proceso de reclutamiento de magistrados supremos

78 Véase Comisión Especial Evaluadora, *Informe de la Comisión Especial Evaluadora*, Ciudad de Panamá, diciembre de 2005, pp. 1-2; Golcher, Ileana, *op. cit.*, p. 47.

79 Golcher, Ileana, *op. cit.*, pp. 20 y 47.

seleccionara a «los mejores juristas», para «fortalecer la independencia y credibilidad del Órgano Judicial», apoyándose en los acuerdos del «Pacto de Estado por la Justicia»⁸⁰.

Al término del proceso, sin embargo, un comunicado hecho público por la Alianza Ciudadana Pro Justicia mostró la gravedad de lo sucedido⁸¹. Y es que, para este actor clave de la reforma judicial en Panamá, se presentaron serios problemas tanto en el procedimiento seguido como en el informe elaborado por la Comisión Especial de Evaluación en el año 2007.

En cuanto a los aspectos procedimentales, la crítica giró en torno a la existencia de condiciones que impidieron una «evaluación profunda» de los aspirantes, incluyendo plazos demasiado breves y, sobre todo, la falta de autonomía de la Comisión Especial de Evaluación (cuya coordinadora fue nombrada por el Ejecutivo) y las restricciones al acceso a la información que afectaron el rol de la Alianza Ciudadana Pro Justicia⁸².

En cuanto al informe remitido por la Comisión Especial de Evaluación al presidente de la República, el comunicado sostuvo que «no cumple las aspiraciones mínimas de la sociedad civil» y que, para su elaboración, la Comisión no pudo investigar y corroborar las denuncias presentadas por los ciudadanos contra determinados candidatos⁸³.

Dada la situación presentada, la Alianza Ciudadana Pro Justicia pidió al presidente de la República que «justifique su selección y que diga las razones por las cuales se escoge a un determinado candidato» y, de otro lado, solicitó a la Asamblea Nacional que «cumpla su papel de revisar los nombramientos» y abrir «un proceso de verificación de la idoneidad, ejecutoria y solvencia del escogido por el presidente»⁸⁴.

80 Alianza Ciudadana Pro Justicia *et al.*, *Los magistrados de la Corte que el país necesita*, Ciudad de Panamá, ACPJ, 16 de octubre de 2007.

81 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Opinión de la Alianza Ciudadana Pro Justicia con respecto al Informe de la Comisión Evaluadora*, Ciudad de Panamá, 26 de diciembre de 2007. Véase también Zárate, Abdiel, «Informe no cumple», en *La Estrella de Panamá*, 27 de diciembre de 2007.

82 *Ibid.*, p. 1.

83 *Ibid.*, pp. 1 y 2.

84 *Ibid.*, p. 2. Según una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, emitida el 24 de noviembre de 1995, «a partir de 1990, la Comisión de la Asamblea que tiene que ver, en primer término con los nombramientos de los magistrados, antes de pasarlo[s] al pleno de la Asamblea, ha establecido un reglamento para estas aprobaciones, y entre las medidas establecidas se encuentra una audiencia ante la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, que es abierta al público». Véase Corte Suprema de Justicia, «Problemática constitucional en relación al nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia», Ciudad de Panamá, s.f., p. 105 (documento entregado personalmente al consultor por el magistrado Víctor Benavides Pinilla durante la visita a la Corte Suprema de Justicia, realizada en mayo de 2008; en el archivo del consultor). No obstante, en ninguna de las entrevistas sostenidas por el consultor durante su visita a Panamá le fue mencionada la existencia de esta reglamentación, ni la ha podido hallar en los portales web del Órgano Judicial o de la Asamblea Nacional.

De hecho, una simple lectura del Informe de la Comisión Especial de Evaluación de 2007 deja ver que el examen de los candidatos fue efectivamente superficial y repetitivo, habiendo utilizado el mismo cuestionario escrito que fue empleado por su predecesora en el año 2005 y habiendo dejado de lado la práctica de incluir comentarios sobre los puntos fuertes y débiles de los postulantes que pudieran servir como pauta orientadora para la decisión del presidente de la República⁸⁵.

No extraña, entonces, que una analista calificada (y actora institucional) haya sostenido que el proceso de selección del año 2007 fue un «deficiente ejercicio de participación ciudadana» y que las comisiones de evaluación «al final no aportan mucho a la transparencia y al ideal ciudadano de que se designe, como magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a personas independientes de los poderes políticos», haciendo notar a la vez que, en los hechos, «funcionarios de carrera judicial de amplia trayectoria y méritos» y «juristas no pertenecientes a partidos políticos o no vinculados al poder político» habrían sido dejados de lado en la decisión final⁸⁶.

Por lo tanto, esta analista considera que la experiencia muestra la necesidad de retomar la reforma constitucional, para asegurar a nivel de la Carta Fundamental la despolitización de los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema, por lo que debiera volverse a examinar la posibilidad de introducir el Consejo Superior de la Judicatura⁸⁷.

En definitiva, algunas lecciones que deja la experiencia panameña que se acaba de reseñar, son las siguientes:

- ❖ El actual sistema de nombramiento «político» de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (el Ejecutivo designa y el Legislativo aprueba), si bien no colisiona en sí mismo con los estándares internacionales en la materia, ha demostrado, durante su puesta en práctica en el país bajo estudio, que se presta a nombramientos cuestionables, que pueden afectar la independencia del máximo tribunal de justicia panameño y, de ese modo, erosionar la credibilidad de la judicatura como un todo.
- ❖ En lo que se refiere a la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, dos parecen ser las medidas más promisorias de entre aquellas que los propios actores nacionales vienen impulsando o barajan como posibles en la actualidad. Ellas son, de un lado, la consolidación del rol coadyuvante de la sociedad civil, y, del otro, la regulación de los poderes del Ejecutivo y del Legislativo para la nominación y la aprobación de los candidatos, respectivamente.
- ❖ Mientras el sistema de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia siga siendo «político», un mecanismo que contribuye a la democratización, transpa-

85 Véase Comisión Especial de Evaluación, *Informe de la Comisión Especial de Evaluación*, Ciudad de Panamá, diciembre de 2007.

86 Castillo, Magaly, «La designación de los nuevos magistrados», en *La Prensa*, Ciudad de Panamá, 8 de enero de 2008.

87 *Ibid.*

rencia y confiabilidad del proceso de nominación encomendado al Ejecutivo es el de otorgar participación a la ciudadanía en la primera etapa del proceso. Por ello, la promulgación y puesta en vigencia de la Resolución de Gabinete N° 91 constituye un paso adelante que debe ser valorado en toda su significación.

- ❖ Actualmente, la participación ciudadana en la preselección de los candidatos a nominar a la Corte Suprema de Justicia es bastante limitada, por lo que su rol debiera ser fortalecido. Para ello, se requiere una revisión y perfeccionamiento del marco normativo y de las prácticas institucionales, lo que va en consonancia con el espíritu de los estándares internacionales sobre la materia.
- ❖ Si el Estado y la sociedad panameños deciden no cambiar el actual sistema «político» de selección de magistrados supremos, podrían, sin embargo, procurar la «constitucionalización» del mecanismo de participación de la sociedad civil, tal como fue propuesto en el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia («comisión de preselección») o, al menos, la regulación podría hacerse mediante ley, de manera que las pautas básicas del nuevo procedimiento alcancen mayor estabilidad, seguridad y predictibilidad.
- ❖ No obstante, a la luz de la experiencia y de lo recomendado por algunos observadores y analistas especializados, no puede descartarse de plano la posibilidad de introducir en la Constitución la figura del Consejo de la Judicatura o Magistratura, que suprimiría la participación de los poderes políticos en el reclutamiento de los magistrados supremos y la reemplazaría por una selección técnica por oposición o concurso de méritos. La historia constitucional panameña muestra que no siempre la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ha estado en manos de los poderes políticos y, más específicamente, que no siempre ha correspondido el nombramiento al Ejecutivo.
- ❖ Actualmente, la lista que prepara la Comisión Especial de Evaluación es meramente referencial. No obstante, la labor de la Comisión podría consistir no solo en una mera evaluación de los candidatos sin carácter vinculante, sino en una «preselección», tal como propuso el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia. De este modo, la Comisión Especial podría elaborar una «lista corta» de candidatos especialmente calificados para el cargo o fijar un orden de precedencia en la lista que presente al Poder Ejecutivo, incluyendo en ambos casos consideraciones concretas sobre la idoneidad de los candidatos que pudieran servir de orientación para la decisión última del Poder Ejecutivo.
- ❖ Actualmente, una vez recibida la lista de la Comisión Especial de Evaluación, el Poder Ejecutivo elige a los candidatos que propondrá al Poder Legislativo. Con la finalidad de transparentar el proceso, debería estudiarse la pertinencia de estipular la obligatoriedad de que el ejercicio de la potestad discrecional del Ejecutivo esté también debidamente fundamentada, a fin de evitar un uso arbitrario de la misma.

Las reglas a desarrollar o perfeccionar deben garantizar plenamente la autonomía de la Comisión Especial de Preselección, reconocer plazos adecuados para el cumplimiento de sus tareas, asegurar su buen funcionamiento a través del otorgamiento de los fondos adecuados y brindar el necesario apoyo logístico.

- ❖ Asimismo, estas reglas deben contemplar la implementación de canales de comunicación entre la sociedad civil y la Comisión Especial de Preselección, para que la primera conozca cómo se está desarrollando el procedimiento, quiénes son los candidatos y qué criterios está usando la Comisión para evaluarlos, y asimismo para que, recogiendo la práctica desarrollada hasta ahora, el ciudadano común tenga la posibilidad de hacer llegar a la Comisión sus denuncias, quejas o formular las observaciones o sugerencias que considere pertinentes.
- ❖ Debe también desarrollarse una regulación adecuada de la etapa de aprobación del nombramiento en sede legislativa, de modo que haya siempre un proceso transparente y que permita la participación y el escrutinio público. En ese sentido, la realización de audiencias públicas ante la comisión competente del Órgano Legislativo constituye un mecanismo idóneo.

El nombramiento de magistrados y jueces inferiores: necesidad de garantizar la independencia interna mediante la carrera judicial

En lo que atañe al sistema de selección de los magistrados y jueces que integran los tribunales y juzgados inferiores a la Corte Suprema de Justicia, la realidad panameña muestra la necesidad de adoptar dos medidas complementarias. En primer lugar, la de hacer efectiva la antigua previsión normativa de la carrera judicial, pero introduciendo las precisiones legales requeridas para evitar las distorsiones que se observan en la práctica institucional. Y, en segundo lugar, la de atribuir la potestad de administrar la carrera judicial al Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno del Poder Judicial.

Ambas medidas contribuirían a consolidar un mecanismo idóneo para un reclutamiento judicial que respete el sistema de méritos y que garantice de modo adecuado la independencia interna de los jueces.

Y es que el actual mecanismo de selección, que sólo es aplicado parcialmente, se ha revelado como ineficaz para el logro de estos objetivos. Así, un estudio llevado a cabo por la Alianza Ciudadana Pro Justicia señala que el Consejo Judicial «dejó de funcionar en 1993» y que desde entonces la función de administrar la carrera judicial ha sido asumida por el Pleno de la Corte Suprema, el cual también ha desplazado al Departamento de Personal en la tarea de comprobar vacancias e iniciar los procesos de nombramiento de nuevo personal, aun cuando la misma no le es atribuida por la normativa en vigor⁸⁸.

De otro lado, un problema especialmente acuciante es que el mismo marco normativo vigente sobre carrera judicial permite un excesivo margen de decisión a las autoridades nominadoras. En tal sentido, ya una investigación realizada en el año 2000 sostuvo que «lo que realmente interfiere con la neutralidad del juzgador es la amplia discrecionalidad para la designación de los jueces», añadiendo que, pese a que la integración de los cargos, exceptuados los de la Corte Suprema de

88 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, Ciudad de Panamá, ACPJ, 2004, p. 38.

Justicia, se hace por concurso, existe «un alto grado de arbitrariedad en la selección», puesto que «de la lista total de candidatos determinados o preseleccionados, la autoridad nominadora no está vinculada por las ejecutorias ni hojas de servicio»⁸⁹.

La subsistencia de esta práctica, que viene condicionada por las normas del Derecho interno panameño, es confirmada en fecha reciente por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, la cual asevera que, no obstante fijarse criterios de selección a nivel normativo (por ejemplo, en el artículo 22 del Reglamento de la carrera judicial), «la autoridad nominadora tiene la potestad de elegir discrecionalmente a cualquiera de los candidatos que han sido previamente aprobados por la Comisión de Personal»⁹⁰.

Según el antes citado estudio del año 2000, la consecuencia de las condiciones normativas y operativas apuntadas es que el sistema «en la práctica se reduce a un tímido intento de selección», lo que «produce que el elegido deba y profese dependencia absoluta y a perpetuidad por quien o quienes lo designaron»⁹¹.

Por su parte, el primer *Áudito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, de la Alianza Ciudadana Pro Justicia, consideró que «en el Órgano Judicial existe una estructura vertical que fomenta un control excesivo sobre los jueces de tribunales inferiores», dado que los superiores jerárquicos intervienen en el sistema de selección y nombramiento, además de hacerlo también en la evaluación, la capacitación y los controles disciplinario y ético⁹². Ello, siempre en opinión de esta institución de la sociedad civil, «no garantiza la transparencia y excelencia del proceso de selección judicial» y «promueve la desconfianza interna y externa en las operaciones judiciales, al mismo tiempo que promueve la vulnerabilidad de los jueces a la interferencia interna y externa»⁹³.

Infortunadamente, las cosas parecen no haber variado en lo sustancial desde entonces, a juzgar por la parca pero elocuente conclusión del *Segundo áudito ciudadano de la justicia penal en Panamá* —publicado, como se sabe, en el año 2007—, según la cual «la discrecionalidad de la autoridad nominadora para seleccionar a los magistrados de una larga lista de elegibles sigue siendo el problema»⁹⁴.

89 Molina Mendoza, Jorge, «Informe sobre independencia judicial en Panamá», Ciudad de Panamá. USAID, julio de 2000, pp. 2 y 4 (documento elaborado para USAID, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Washington, D.C., USAID, 2002; consultable en la página web de DPLF: www.dplf.org).

90 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Segundo áudito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, Ciudad de Panamá, ACPJ, 2007, p. 44.

91 Molina Mendoza, Jorge, *op. cit.*, p. 2.

92 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Áudito ciudadano de la justicia...*, *op. cit.*, p.109.

93 *Ibid.*

94 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Segundo áudito ciudadano de la justicia...*, *op. cit.*, p. 126. Muchos de los entrevistados en el marco de la presente consultoría criticaron esta amplia discrecionalidad y manifestaron alarma por la posibilidad real de afectación de la independencia judicial.

Ante esta situación de larga data, la Alianza Ciudadana Pro Justicia recomendó, en su estudio del año 2004, «realizar una reforma integral al Régimen de carrera judicial y de instrucción judicial, que permita una adecuación de los mecanismos de ponderación de méritos o atributos de los aspirantes a la carrera judicial y una política de ascenso a lo interno del sistema de justicia basada en la evaluación del desempeño de los servidores judiciales y del Ministerio Público»⁹⁵.

Tres años más tarde, empero, las recomendaciones habían de ser, de un lado, «discutir el proyecto de ley que regule las carreras de instrucción y judicial, de acuerdo con las necesidades actuales de ambas instituciones [el Ministerio Público y el Órgano Judicial]...», y del otro, «realizar las reformas legales necesarias para que el Consejo Judicial cuente con una mayor participación de miembros de la sociedad civil, y lograr que este organismo pueda funcionar de manera permanente»⁹⁶.

Estas últimas recomendaciones estaban, pues, en sintonía con determinadas propuestas contenidas en el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia, a saber, el fortalecimiento de la carrera judicial y la inclusión de un representante de la ciudadanía en el Consejo Judicial como una forma de reactivar y robustecer su actuación (se entiende que mientras no se produjera la reforma constitucional dirigida a crear el Consejo de la Judicatura).

Queda claro, por lo tanto, que los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia —de septiembre de 2005, como se sabe— estaban siendo incumplidos (aún lo están siendo), pese a su indudable relevancia para la configuración de un sistema de selección y nombramiento de magistrados y jueces inferiores que sea respetuoso de los estándares internacionales en la materia.

Y es que el «Informe Final» se hizo cargo de la difícil problemática reseñada en este acápite y propuso un conjunto articulado de medidas encaminadas a superarla. Ante todo, conviene recordar que la Comisión de Estado por la Justicia planteó la creación del Consejo de la Judicatura como ente de gobierno del Poder Judicial, al cual había de encomendarse «todas las acciones que guarden relación con el capital humano de la institución, en especial en lo atinente a la Carrera Judicial, Régimen Disciplinario y Administración o Gerencia, propiamente tal»⁹⁷.

Ahora bien, como advierte el propio «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia, la reforma mencionada conllevaría la eliminación del artículo 209 de la Constitución, que consagra el sistema de cooptación, ya que «sería incompatible con las funciones que debe desarrollar el Consejo de la Judicatura»⁹⁸.

Por cierto, es de lamentar que, hasta la fecha, la enmienda constitucional para la introducción del Consejo de la Judicatura en el sistema jurídico panameño no haya sido llevada a cabo, siendo de notar que, en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia, el Órgano Judicial presentó

95 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Audito ciudadano de la justicia...*, op. cit., p. 116.

96 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Segundo audito ciudadano de la justicia...*, op. cit., p. 130.

97 Comisión de Estado por la Justicia, *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia*, op. cit., p. 54.

98 *Ibid.*

una reserva a esta propuesta por considerar que «supondría un menoscabo a la autonomía administrativa y por ende, a la independencia judicial»⁹⁹.

Al respecto, no debe perderse de vista que en la historia constitucional de Panamá ha habido distintos sistemas de nombramiento de magistrados y jueces de tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia, tales como el de elección ciudadana indirecta (a través de una asamblea o colegio electoral) y el de atribución de la potestad de nominación al Órgano Legislativo, sin participación del Gobierno, antes de que se consagrara el sistema de cooptación con la Carta Fundamental de 1870, el cual se ha mantenido hasta hoy, como puede observarse en el siguiente Cuadro N° 10.

Cuadro N° 10. Nombramiento de magistrados y jueces de tribunales inferiores, según las Constituciones panameñas

Constituciones	Sistema de nombramiento	Carrera judicial
Const. de 1841	Asamblea electoral (artículo 30.1 y 3)	No
Const. de 1855	No regulado expresamente*	No
Const. de 1863	No regulado expresamente**	No
Const. de 1865	Asamblea Legislativa (artículo 45.9)	No
Const. de 1868	Asamblea Legislativa (artículo 58.6)	No
Const. de 1870	Cooptación (artículo 98.5)***	No
Const. de 1873	Cooptación (artículo 102.5)***	No
Const. de 1875	Cooptación (artículo 87.4)***	No
Const. de 1904	Cooptación (artículo 92)	No
Const. de 1941	Cooptación (artículo 131)	No
Const. de 1946	Cooptación (artículo 169)	Sí (artículo 243)
Const. de 1972	Cooptación (artículo 191)	Sí (artículos 191 y 264.2)
Ref. const. de 1994	Cooptación (artículo 206)	Sí (artículos 206 y 300.2)
Ref. const. de 2004	Cooptación (artículo 209)	Sí (artículos 209 y 305.2)

* El Gobernador del Estado tenía la atribución de «nombrar a todos los empleados cuyo nombramiento no esté referido a otra autoridad» (artículo 34.4).

** El presidente del Estado tenía la atribución de «nombrar y remover libremente a los agentes que le señala la ley, y que conforme a la Constitución no sean de elección popular» (artículo 59.4).

*** La Corte del Estado nombraba a los jueces del Distrito Capital y de los Departamentos.

Fuentes: Constituciones panameñas; González, Rigoberto, *El Órgano Judicial en el constitucionalismo panameño*, Panamá, Litho Editorial Chen, 2006, pp. 47-115.

Elaboración: propia.

De cualquier modo, en simultáneo con la propuesta de reforma constitucional, la Comisión de Estado por la Justicia propuso también la adopción de cambios legislativos para fortalecer la carrera judicial y fiscal —ésta última, denominada «de instrucción»— y para robustecer asimismo al ya existente pero inoperativo Consejo Judicial. Es más, el «Informe Final» incluyó,

⁹⁹ *Ibid.*

entre sus anexos, sendos proyectos de ley —es decir, propuestas completas y desarrolladas— en cada uno de estos temas¹⁰⁰.

Debe anotarse que los referidos proyectos de ley suponen un avance sustantivo en la ruta de mejorar las regulaciones sobre carrera judicial y en particular sobre el ingreso y el ascenso de los jueces y magistrados a través de un sistema de selección que se base en méritos y proceda mediante evaluaciones objetivas, garantizando así la independencia judicial, inclusive frente a la cúpula judicial o los superiores jerárquicos.

No obstante, en consonancia con la sugerencia formulada por el propio «Informe Final», en el sentido de someter las propuestas legislativas que él contenía a «un proceso de consulta, estudio, revisión y validación»¹⁰¹, el Órgano Judicial ha presentado, en el año 2007, un Proyecto de Ley «por el cual se reforma parcialmente el Libro I del Código Judicial en lo concerniente a la carrera judicial de Panamá», el mismo que ha sido remitido al Poder Legislativo, donde sin embargo aún no se aprueba.

El Proyecto de Ley de Carrera Judicial impulsado por el Órgano Judicial recoge, en lo esencial —más allá de eventuales desacuerdos o críticas puntuales que pudieran ser formuladas—, el contenido de las propuestas legislativas consensuadas en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia, siendo de destacar que prevé los principios fundamentales (artículos 1 y 4), la organización de las diversas tareas mediante órganos técnicos, incluyendo una Dirección de Selección (artículo 12), y, en lugar descollante, la creación de un «Consejo de Administración de la Carrera en el Órgano Judicial», con competencias a nivel nacional (artículo 7), encargado de administrar «el Sistema de Carrera del Órgano Judicial» (artículo 8.1). Por lo demás, se trataría de una normativa a ser aprobada por el Parlamento bajo la forma y con el rango jurídico de una ley, lo que es también positivo.

Lamentablemente, sin embargo, el Proyecto de Ley de Carrera Judicial, que fue presentado a la Legislatura en enero de 2007, no ha sido todavía aprobado en sede parlamentaria. Esta demora es especialmente perjudicial, debido a que un conjunto de otras propuestas y acciones dependen precisamente de dicha aprobación.

Para tener una idea más precisa de la situación actual, en el siguiente Cuadro N° 11 se presenta de modo sintético una evaluación del grado de avance en el cumplimiento de las propuestas formuladas por la Comisión de Estado por la Justicia en materia de fortalecimiento de la carrera judicial e implementación de un sistema de evaluación del desempeño. Para ello, han sido consultadas todas las fuentes disponibles, tanto oficiales como de la sociedad civil, incluyendo el reciente informe de gestión del propio Órgano Judicial correspondiente a los meses de enero a agosto de 2008. Para visualizar con mayor claridad el estado de cosas actual se ha utilizado la siguiente escala de cumplimiento: «ninguno, incipiente, medio y completo».

100 *Ibid.*, pp. 100-108 y 109-112 (anexos N° 5 y N° 6).

101 *Ibid.*, p. 60.

Como se puede apreciar, la situación es muy preocupante debido a que el nivel de avance es mínimo, sobre todo si se tiene en cuenta que las únicas actividades plenamente ejecutadas son las relativas a la elaboración del Proyecto de Ley de Carrera Judicial. Es decir, pese al tiempo transcurrido desde la adopción de los acuerdos en una comisión representativa de todos los sectores comprometidos con la reforma judicial en Panamá —comisión que se formó, precisamente, a raíz de una severa crisis en la judicatura, como se expuso con anterioridad—, los cambios en la organización y funcionamiento de la judicatura todavía no han sido realizados.

Si se amplía la mirada a lo que viene ocurriendo respecto de las propuestas de la Comisión de Estado por la Justicia relativas a la carrera fiscal y a la reestructuración del Consejo Judicial, la conclusión es semejante, como puede verse en los siguientes Cuadros N° 12 y N° 13.

Así, pues, debe advertirse que la situación presente es grave y que las dilaciones en la implementación de las propuestas contenidas en el «Informe Final» pueden socavar la credibilidad de las instituciones del sistema de justicia panameño y, eventualmente, coadyuvar a la generación de una nueva crisis que termine por afectar al Estado democrático y constitucional de derecho.

Cuadro N° 11. Evaluación de avances del «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia: principales medidas de fortalecimiento de la carrera judicial

❖ **Área prioritaria:** Reforma estructural del sistema de justicia

Propuesta 10: Fortalecimiento de la carrera judicial e implementación de un sistema de evaluación del desempeño

N°	Actividad	Tiempo proyectado	Responsable de ejecución	Situación	Grado de avance
1	Reglamento de carrera judicial	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno
2	Proyecto de ley de carrera judicial	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Proyecto de ley de carrera judicial presentado a Asamblea Nacional (enero 2007)	Completo
3	Ley de carrera judicial	2 años (2006-2007)	Asamblea Nacional	Proyecto ingresado a Asamblea Nacional (enero 2007)	Incipiente
4	Concluir concursos y suspender convocatorias hasta implementación de nuevo reglamento de carrera judicial	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno
5	Inventario de posiciones de carrera judicial e identificación de vacantes a concursar	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno

continúa

Cuadro N° 11 (continúa)

N°	Actividad	Tiempo proyectado	Responsable de ejecución	Situación	Grado de avance
6	Comisión de diseño de cursos y pruebas para aspirantes a la carrera judicial	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno
7	Diseño de cursos y pruebas para aspirantes a la carrera judicial	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno
8	Incorporación a carrera judicial de 100% de funcionarios con posiciones pendientes de concurso	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno
9	Diseño e implementación de sist. de información sobre historial de funcionarios de carrera judicial y aspirantes	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Órgano Judicial adquirió equipo informático para Escuela Judicial (mayo 2007)	Incipiente
10	Diseño de sistema de evaluación del desempeño para todos los servidores del Órgano Judicial	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Incluido en propuesta de ley de carrera judicial presentada a Asamblea Nacional (enero 2007)	Completo
11	Dotación de los recursos necesarios al Consejo de Administración de la Carrera Judicial	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno
12	Implementación del sistema de evaluación del desempeño	2 años (2006-2007)	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno

**Cuadro N° 12. Evaluación de avances del «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia:
principales medidas de fortalecimiento de la carrera fiscal**

❖ **Área prioritaria:** Reforma estructural del sistema de justicia

Propuesta 11: Diseño e implementación de la carrera de instrucción judicial en el MP

N°	Actividad	Tiempo proyectado	Responsable de ejecución	Situación	Grado de avance
1	Consultoría: rediseño del sistema de carrera en el MP, incluyendo evaluación del desempeño	2 años (2006-2007)	PGN / PA	Proyecto incluido en propuesta de ley de carrera fiscal presentada a Asamblea Nacional (abril 2007)	Completo
2	Ley de carrera de instrucción judicial en el MP	2 años (2006-2007)	Asamblea Nacional	Proyecto ingresado a Asamblea Nacional (enero 2007)	Incipiente
3	Implementación del sistema de carrera de instrucción judicial en el MP	2 años (2006-2007)	PGN / PA	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera en MP)	Ninguno
4	Inventario de posiciones de carrera judicial e identificación de vacantes a concursar	2 años (2006-2007)	PGN / PA	Actividad realizada (100 servidores de carrera, 44 posiciones de libre nombramiento y remoción, y 1688 posiciones concursables)	Completo
5	Incorporación a carrera judicial de 100% de funcionarios con posiciones pendientes de concurso	2 años (2006-2007)	PGN / PA	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera en MP)	Ninguno

Cuadro N° 13. Evaluación de avances del «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia: medidas de reestructuración del Consejo Judicial

❖ **Área prioritaria:** Reforma estructural del sistema de justicia

Propuesta 14: Reformulación de la estructura funcional del Consejo Judicial

N°	Actividad	Tiempo proyectado	Responsable de ejecución	Situación	Grado de avance
1	Proyecto de ley de reforma del Consejo Judicial	1 año	Órgano Judicial / PGN / PA	Incluido en propuesta de ley de carrera judicial presentada a Asamblea Nacional (enero 2007)	Completo
2	Ley de reforma del Consejo Judicial	1 año	Asamblea Nacional	Proyecto ingresado a Asamblea Nacional (enero 2007)	Incipiente
3	Funcionamiento de Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Judicial	1 año	Órgano Judicial	Actividad no iniciada (supeditada a aprobación de ley de carrera judicial)	Ninguno

Fuentes: Comisión de Estado por la Justicia, *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia*, Ciudad de Panamá, [septiembre de 2005]; Alianza Ciudadana Pro Justicia, «Seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia», Panamá, enero de 2008; Secretaría Técnica de Seguimiento de la Comisión de Estado por la Justicia, «Matriz de propuestas», Panamá, 2 de julio de 2007; Secretaría Técnica de Seguimiento de la Comisión de Estado por la Justicia, «Actividades en ejecución en el año 2007», Panamá, 13 de julio de 2007; Procurador de la Administración (coordinador de la Comisión de Estado por la Justicia), «Informe de avance del Pacto de Estado por la Justicia», Panamá, 3 de octubre de 2007; Corte Suprema de Justicia, *Rendición de cuentas: enero-agosto de 2008 (informe de gestión)*, Ciudad de Panamá, Órgano Judicial, s.f., pp. 29-31.

Elaboración: propia.

En suma, algunas reflexiones que suscita la experiencia que se acaba de exponer, son las siguientes:

- ❖ El sistema de cooptación, para la selección y nombramiento de magistrados y jueces por sus superiores jerárquicos —desde luego, excepción hecha de los miembros de la Corte Suprema de Justicia— muestra serias deficiencias en la práctica, las mismas que vienen afectando la independencia judicial interna y mellan la propia imagen de la judicatura como un todo.
 - ❖ Para revertir la situación, una medida de fondo sería aprobar la propuesta de reforma constitucional acordada en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia, encaminada a la creación de un Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno del Poder Judicial, a cuyo cargo ha de estar la administración de la carrera judicial.
- Al respecto, debe tenerse en cuenta que en la historia constitucional panameña ha habido diversos sistemas de selección y nombramiento de magistrados y jueces inferiores, antes de que, desde la Carta Fundamental de 1870, se consagrara el sistema de cooptación.
- ❖ Mientras se realiza la referida enmienda constitucional, y aun tras ella, debe fortalecerse la carrera judicial (y fiscal) mediante la adopción e implementación del conjunto de medidas consensuadas en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia.

Particular responsabilidad compete a la Asamblea Nacional, que debe aprobar sin nuevas dilaciones el Proyecto de Ley de Carrera Judicial remitido en enero de 2007 por el Órgano Judicial, ya que numerosas medidas y acciones vinculadas con la mejor regulación y aplicación de la carrera judicial dependen de tal aprobación.

- ❖ Especial atención debe otorgarse, en los cambios normativos e institucionales a implementar, a las medidas orientadas a reducir los excesivos márgenes de discrecionalidad que actualmente se reconoce a los superiores jerárquicos como autoridades nominadoras, ya que es esta discrecionalidad excesiva la que permite los nombramientos arbitrarios y por motivos indebidos, los cuales están prohibidos por los estándares internacionales en la materia. En tal sentido, dos medidas importantes serían, de un lado, la fijación de criterios objetivos para el reclutamiento, y, de otro lado, el deber de fundamentar las decisiones de selección.
- ❖ Entre tanto se procede a la reforma constitucional que permita la creación del Consejo de la Judicatura, debe reactivarse y robustecerse legislativamente la acción del Consejo Judicial, tal como ha sido propuesto por la Comisión de Estado por la Justicia y recogido en el ya citado Proyecto de Ley de Carrera Judicial presentado por el Órgano Judicial ante el Legislativo.

Una medida especialmente valiosa es el reconocimiento de la participación de una institución de la sociedad civil en la composición del mencionado Consejo Judicial, lo que asimismo fue propuesto en el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia y en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial presentado al Parlamento.

LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Uno de los componentes esenciales de la independencia judicial, en particular en cuanto atañe a la dimensión institucional de este concepto, es la independencia económica o presupuestaria.

Si bien los tratados internacionales de derechos humanos, debido a su propia naturaleza y a la forma como sus regulaciones están concebidas y formuladas, no se ocupan de manera directa de la independencia económica de la judicatura, es claro que la presuponen y que ella ha de considerarse comprendida en el concepto más amplio de «juez o tribunal competente, independiente e imparcial» (por ejemplo, CADH, artículo 8.1 y PIDCP, artículo 14.1), al que se ha hecho referencia con anterioridad (véase acápite III.1).

Así, pues, los estándares internacionales, en este caso, vienen proporcionados por los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura* y por la jurisprudencia desarrollada por ciertos órganos de control supranacional de los derechos humanos.

La norma fundamental es la contenida en los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, los mismos que, de modo escueto, estatuyen lo siguiente:

- ❖ «Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones» (principio N° 7).

Por su parte, el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Informe Anual presentado en diciembre de 2003, manifestó que «por supuesto, para poder actuar con eficacia e independencia, el poder judicial debe contar con los recursos necesarios y gozar de autonomía financiera con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo», ya que «en caso contrario podrían surgir casos de corrupción y otras prácticas análogas, como el clientelismo», añadiendo que «esa independencia presupuestaria debe ir acompañada de una auditoría externa eficaz»¹⁰².

Por lo que se refiere a las consideraciones del Relator Especial de la ONU respecto de países geográfica y culturalmente cercanos a Panamá, en el informe que emitió tras visitar Guatemala en el año 1999, el Relator Especial señaló que la previsión constitucional de que sea la Corte Suprema de Justicia la que se encargue de preparar el presupuesto judicial «constituye un adelanto, pues corresponde a un elemento de autonomía económica para la independencia institucional

102 Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, *Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Leandro Despouy*, documento de la ONU E/CN.4/2004/60, de 31 de diciembre de 2003, párrafo 32.

de la judicatura» y que «la disposición constitucional de un mínimo de 2% del presupuesto nacional anual destinado al Organismo Judicial también es un elemento positivo»¹⁰³.

Por contraste con estos aspectos positivos, el Relator Especial deploró el impacto de la escasez de recursos económicos sobre la deseable prontitud y eficiencia de la judicatura y sobre la indeseable creación de entornos institucionales favorables al soborno y la corrupción¹⁰⁴.

Y, entre sus recomendaciones, el Relator Especial indicó que, con respecto a las reformas de la administración de justicia, y en particular de la judicatura, «el Gobierno debería aumentar considerablemente las consignaciones presupuestarias para la financiación de estas reformas en los cinco años próximos a fin de complementar la ayuda comprometida por donantes internacionales y regionales»¹⁰⁵.

Casi un año más tarde, con ocasión de su segunda visita a Guatemala, el Relator Especial diría que «la reducción de la asignación presupuestaria para el año 2000 es causa de grave preocupación, especialmente en un momento en que se necesitan recursos financieros para acelerar el proceso de reforma»¹⁰⁶. En consecuencia, tras reiterar «todas las recomendaciones realizadas en su anterior informe» y pedir al Gobierno que despliegue «intensos esfuerzos para llevarlas a la práctica en su totalidad», el Relator Especial consideró que «deben proseguirse rápidamente las reformas» y que «el Gobierno debería seguir aumentando las asignaciones presupuestarias para llevar a cabo todas las reformas»¹⁰⁷.

Por último, luego de su visita a México en el año 2002, el Relator Especial aseveró que, a pesar de los incrementos en los presupuestos de la administración de justicia de algunos Estados mexicanos, «en general las restricciones presupuestarias constituyen un obstáculo al funcionamiento de la judicatura», siendo de notar que «en algunos Estados el presupuesto depende de la buena relación que exista entre el Presidente de la Suprema Corte del Estado y el Gobernador»¹⁰⁸.

En definitiva, el Relator Especial recomendó que las autoridades mexicanas, en el marco del proceso de revisión constitucional que entonces adelantaban, debían prestar atención a «asignar anualmente un porcentaje razonable y fijo del presupuesto federal al poder judicial», agregando

103 Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Param Coomaraswamy, *Informe sobre la misión cumplida en Guatemala*, documento de la ONU E/CN.4/2000/61/Add.1, de 6 de enero de 2000, párrafo 148.

104 *Ibid.*, párrafo 149.

105 *Ibid.*, párrafo 169.d.ii.

106 Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Param Coomaraswamy, *Informe sobre la misión cumplida en Guatemala*, documento de la ONU E/CN.4/2002/72/Add.2, de 21 de diciembre de 2001, párrafo 84.

107 *Ibid.*, párrafos 92 y 92.d.i.

108 Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Señor Param Coomaraswamy, *Informe sobre la misión cumplida en México*, documento de la ONU E/CN.4/2002/72/Add.1, de 24 de enero de 2002, párrafo 176.

que, de modo semejante, «se ordenará a los Estados que prevean estas asignaciones en sus respectivas constituciones»¹⁰⁹.

A nivel de órganos regionales de supervisión de derechos humanos, ha sido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la que ha desarrollado ciertos criterios vinculados con el contenido y alcance de la garantía de la independencia económica de la judicatura.

En tal sentido, en su reciente informe sobre Haití (de marzo del 2008), al comprobar las enormes penurias presupuestarias padecidas por el sistema de justicia del país, que afectaban los planes de desarrollo y mejoramiento institucional (creación del Concejo Superior de Magistrados, sistema de carrera judicial, Escuela Judicial, defensa pública, infraestructura, equipamiento, condiciones de trabajo, etcétera), la CIDH recomendó «elaborar un programa exhaustivo de reforma judicial nacional y asegurar la dedicación de recursos suficientes para la implementación de dicho plan, incluyendo la provisión de apoyo técnico y financiero adecuado a la Secretaría de Estado para la Justicia»¹¹⁰.

Igualmente, en su informe sobre el acceso a la justicia en Bolivia, emitido en junio de 2007, la CIDH «pudo verificar también algunos problemas relacionados con las asignaciones presupuestarias a la administración de justicia», haciendo notar que «la escasa infraestructura física, recursos y presupuesto que se asignan determina que en muchas áreas geográficas rurales los servicios de justicia sean inexistentes o insuficientes para cubrir la demanda de la población»¹¹¹.

Más específicamente, la Comisión Interamericana anotó que «la incidencia del presupuesto para justicia en la gestión 2004 frente al Presupuesto General de la Nación alcanzaba el 0.84%» y que «el 64.21% del Presupuesto General de la Nación es asignado a la Administración Central que comprende los tres poderes del Estado», pero que «de este porcentaje, el 62% es absorbido por el Ejecutivo y el Poder Judicial no alcanza ni siquiera el 1% de ese presupuesto»¹¹².

La Comisión consideró, entonces, que «estas cifras son preocupantes pues reflejan que la solución de los problemas que aquejan a la administración de justicia en Bolivia no constituye una prioridad que se vea materializada en medidas específicas que incluyan las asignaciones presupuestarias correspondientes» y que «esta situación requiere la adopción de medidas prontas, pues sus efectos se ven reflejados diariamente en las escasas perspectivas de justicia de toda la población boliviana»¹¹³.

109 *Ibid.*, párrafo 192.a.iii.

110 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2008 (OEA/Ser.L/V/II.131/Doc. 36, 2 de marzo de 2008), párrafos 25, 26, 28, 29 y 67.3.

111 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, *op. cit.*, párrafo 60.

112 *Ibid.*

113 *Ibid.*, párrafo 61.

De allí que la CIDH recomendará al Estado boliviano que «adopte las medidas necesarias para lograr la mayor cobertura posible de jueces, fiscales y defensores públicos, a partir de criterios que resulten de diagnósticos sobre las reales necesidades de las distintas zonas del país, tanto en población como en materias», medidas que «deben incluir el apoyo presupuestario y humano para que además de la presencia física de la autoridad respectiva, se garantice su permanencia y la estabilidad de su personal»¹¹⁴.

Como se puede apreciar, los estándares internacionales no sólo reconocen la centralidad de la independencia económica de la judicatura, sino que además abordan una serie de aspectos específicos, tales como la conveniencia de que el proyecto de presupuesto sea preparado por el propio Órgano Judicial, la necesidad de asignar recursos suficientes para la reforma judicial, la gravedad de cualquier regresividad en materia presupuestaria judicial (también por su impacto sobre los derechos humanos de la población), la pertinencia de consagrar cláusulas constitucionales de salvaguarda de un mínimo presupuestario para el sistema de justicia, entre otros.

Tales aspectos específicos, precisamente, son los que han de ser desarrollados por el Derecho interno de los Estados, en el marco de los estándares internacionales sobre la materia.

EL DERECHO INTERNO PANAMEÑO

La Constitución Política panameña contiene varias cláusulas que se orientan a garantizar la independencia económica de la judicatura:

- ❖ «La Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación formularán los respectivos Presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público y los remitirán oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del sector público. El Presidente de la Corte y el Procurador podrán sustentar, en todas las etapas de los mismos, los respectivos proyectos de Presupuesto.
- »Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán inferiores, en conjunto, al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central.
- »Sin embargo, cuando esta cantidad resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales propuestas por el Órgano Judicial y el Ministerio Público, el Órgano Ejecutivo incluirá el excedente en otros renglones de gastos o inversiones en el proyecto de Presupuesto del Gobierno Central, para que la Asamblea Nacional determine lo que proceda» (Const., artículo 214).
- ❖ «Cuando en cualquier época del año, el Órgano Ejecutivo considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles es inferior al total de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado, adoptará un plan de ajuste del gasto, que será aprobado según lo establezca la Ley.

114 *Ibid.*, párrafo 416.2 (véase también el párrafo 174.2).

»Los ajustes a los presupuestos de los Órganos Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República no serán porcentualmente superiores, en cada una de estas instituciones, al ajuste del Presupuesto General del Estado, y afectarán los renglones que estas determinen» (Const., artículo 275).

Así, pues, la Carta Fundamental panameña estipula que las propias instituciones del sistema de justicia —sus organismos de cúspide, en rigor— tienen reservada la potestad de elaborar los proyectos de presupuesto institucional, los cuales deben ser incluidos por el Gobierno en el proyecto de Presupuesto General del Estado a ser enviado a la Legislatura, que adoptará la decisión final (Const., artículos 159.4, 267 y 271).

A la vez, la Constitución, a semejanza de lo que se observa en otros países, dispone un porcentaje mínimo como asignación presupuestaria anual al sistema de justicia, de suerte de evitar disminuciones o regresividad indebidas por razones coyunturales.

No obstante, la propia Norma constitucional permite al Gobierno distribuir eventuales excesos del proyecto de presupuesto judicial a otras partidas públicas, distribución a ser presentada a consideración de la Legislatura, así como hacer ajustes proporcionales cuando, durante la ejecución presupuestaria, tenga fundadas razones para creer que los ingresos serán menores de lo calculado inicialmente, al programar los gastos.

Como quiera que fuere, la Constitución de Panamá se cuida de estipular que los eventuales recortes de presupuesto habrán de ser aplicados a aquellas partidas que la judicatura determine, debe entenderse que, precisamente, con ánimo de respetar la independencia administrativa-financiera del Órgano Judicial.

A nivel legislativo, el Código Judicial reproduce estas disposiciones constitucionales con ciertas variaciones que no es del caso analizar aquí (artículo 6), siendo de destacar la confirmación, pormenorizada, de la autonomía de la judicatura para la ejecución presupuestaria:

- ❖ «El Órgano Judicial y el Ministerio Público estarán facultados para celebrar contratos, ordenar gastos, formular requisiciones y otros actos propios de la ejecución presupuestaria conforme a los límites establecidos por la Constitución y leyes respectivas. Los actos en referencia serán celebrados o emitidos por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia con previa autorización del Pleno y el Procurador general de la Nación, según corresponda. La contabilidad correspondiente a las operaciones económicas tanto del Órgano Judicial como del Ministerio Público será llevada por la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación, respectivamente» (artículo 6, párrafo 6).

LA REALIDAD PRESUPUESTARIA DE LA JUSTICIA PANAMEÑA: PRECARIEDAD Y NECESIDAD DE INCREMENTO PARA LA REFORMA

Una aproximación a la realidad presupuestaria del sistema de justicia de Panamá, en particular por lo que atañe al Órgano Judicial, revela que los recursos asignados, si bien se han incrementado en los últimos años, aún distan de ser suficientes. Sobre todo ha de tenerse en cuenta que, como ha sido destacado en acápite anteriores, el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia incluyó una serie de importantes medidas encaminadas, directa o indirectamente, al fortalecimiento de la independencia judicial, junto a otros importantes objetivos de la reforma judicial, todo lo cual supone la dotación de los recursos necesarios.

El siguiente Cuadro N° 14 muestra la evolución, desde el año 2000, de la asignación presupuestaria al Órgano Judicial y al Ministerio Público panameños considerados en conjunto, por comparación con el Presupuesto General del Estado, los ingresos corrientes del Gobierno Central y el 2% de estos últimos ingresos, para observar la línea evolutiva presupuestaria en un período de tiempo significativo (los últimos nueve años), así como para facilitar una apreciación del cumplimiento del mandato constitucional de asignar un porcentaje fijo mínimo como presupuesto anual de las instituciones de justicia.

Cuadro N° 14. Presupuesto del Órgano Judicial y Ministerio Público, por comparación con el PGE e ingresos corrientes del Gobierno Central: evolución anual (en US dólares)

Años	Presupuesto General del Estado (total) (A)	Ingresos corrientes del Gobierno Central (B)	2 % de ingresos corrientes del Gobierno Central	Presupuesto total del OJ + MP	% de (A)	% de (B)
2008	8.321.689.027	3.370.000.000	67.400.000	122.566.700	1,47%	3,64%
2007	7.375.976.380	3.133.525.945	62.670.519	111.632.200	1,51%	3,56%
2006	6.740.275.760	2.633.775.089	52.675.502	94.556.800	1,40%	3,59%
2005	6.192.329.636	2.125.526.200	42.510.524	86.870.866	1,40%	4,09%
2004	6.003.145.717	2.228.508.791	44.570.176	88.362.200	1,47%	3,97%
2003	5.493.582.485	2.003.833.081	40.076.662	84.065.065	1,53%	4,20%
2002	6.279.919.000	2.005.837.571	40.116.751	85.491.500	1,36%	4,26%
2001	5.612.668.500	2.155.757.800	43.115.156	80.814.700	1,44%	3,75%
2000	5.147.142.500	1.990.389.500	39.807.790	76.012.100	1,48%	3,82%

Fuentes: leyes aprobatorias del Presupuesto General del Estado, años 2000-2008; página web del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá (www.mef.gob.pa).

Elaboración: propia.

Lo primero que debe ser destacado es que, en términos absolutos (si bien con ciertas oscilaciones), a lo largo de todo el período se observa un considerable incremento del monto global asignado al sistema de justicia —que acompaña al crecimiento del Presupuesto General del Estado—, el cual pasa de 76.012.100 a 122.566.700 (en US dólares), experimentando así un aumento total en el período equivalente a 61,24%.

También debe ponerse de relieve que, en el período bajo examen, se ha respetado, y aun excedido con largueza, el porcentaje mínimo previsto en la Constitución como asignación presupuestaria al sistema de justicia considerado como un todo. En efecto, siendo, como se sabe, tal porcentaje constitucional equivalente al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, resulta que el año en que el sistema de justicia tuvo menor participación relativa (2006) se le asignó 3,56%, mientras que el año en que tuvo mayor participación relativa (2002) el monto fue de 4,26%. No obstante, si la comparación se hace en relación, no a los ingresos corrientes del Gobierno Central, sino respecto del Presupuesto General del Estado, se constata que el presupuesto del Órgano Judicial y el Ministerio Público en conjunto no supera en ningún momento el 2% de aquél, siendo el monto máximo alcanzado el correspondiente al año 2003: 1,53%¹¹⁵.

Los siguientes Cuadros N° 15 y N° 16 sintetizan la situación presupuestaria del Órgano Judicial y el Ministerio Público por separado, siempre por comparación con el Presupuesto General del Estado, los ingresos corrientes del Gobierno Central y el 2% de estos últimos ingresos, en el mismo período de tiempo (2000 a 2008).

Cuadro N° 15. Presupuesto del Órgano Judicial, por comparación con el PGE e ingresos corrientes del Gobierno Central: evolución anual (en US dólares)

Años	Presupuesto General del Estado (total) (A)	Ingresos corrientes del Gobierno Central (B)	2 % de ingresos corrientes del Gobierno Central	Presupuesto total del OJ	% de (A)	% de (B)
2008	8.321.689.027	3.370.000.000	67.400.000	60.891.300	0,73%	1,81%
2007	7.375.976.380	3.133.525.945	62.670.519	54.616.900	0,74%	1,74%
2006	6.740.275.760	2.633.775.089	52.675.502	46.017.700	0,68%	1,75%
2005	6.192.329.636	2.125.526.200	42.510.524	40.839.200	0,66%	1,92%
2004	6.003.145.717	2.228.508.791	44.570.176	42.405.400	0,71%	1,90%
2003	5.493.582.485	2.003.833.081	40.076.662	40.979.314	0,75%	2,05%
2002	6.279.919.000	2.005.837.571	40.116.751	40.214.100	0,64%	2,00%
2001	5.612.668.500	2.155.757.800	43.115.156	40.393.100	0,72%	1,87%
2000	5.147.142.500	1.990.389.500	39.807.790	39.574.300	0,77%	1,99%

Fuentes: leyes aprobatorias del Presupuesto General del Estado, años 2000-2008; página web del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá (www.mef.gob.pa).

Elaboración: propia.

115 Al respecto, debe tenerse en consideración que, en Centroamérica, las Constituciones de Costa Rica y El Salvador reservan a su Poder Judicial el 6% de sus presupuestos nacionales, mientras la Carta Política hondureña le asigna un 3% y Guatemala 2%. Véase Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, op. cit., p. 308.

Cuadro N° 16. Presupuesto del Ministerio Público, por comparación con el PGE e ingresos corrientes del Gobierno Central: evolución anual (en US dólares)

Años	Presupuesto General del Estado (total) (A)	Ingresos corrientes del Gobierno Central (B)	2 % de ingresos corrientes del Gobierno Central	Presupuesto total del MP	% de (A)	% de (B)
2008	8.321.689.027	3.370.000.000	67.400.000	61.675.400	0,74%	1,83%
2007	7.375.976.380	3.133.525.945	62.670.519	57.015.300	0,77%	1,82%
2006	6.740.275.760	2.633.775.089	52.675.502	48.539.100	0,72%	1,84%
2005	6.192.329.636	2.125.526.200	42.510.524	46.031.666	0,74%	2,17%
2004	6.003.145.717	2.228.508.791	44.570.176	45.956.800	0,77%	2,06%
2003	5.493.582.485	2.003.833.081	40.076.662	43.085.751	0,78%	2,15%
2002	6.279.919.000	2.005.837.571	40.116.751	45.277.400	0,72%	2,26%
2001	5.612.668.500	2.155.757.800	43.115.156	40.421.600	0,72%	1,88%
2000	5.147.142.500	1.990.389.500	39.807.790	36.437.800	0,71%	1,83%

Fuentes: leyes aprobatorias del Presupuesto General del Estado, años 2000-2008; página web del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá (www.mef.gob.pa).

Elaboración: propia.

Los datos desagregados por cada institución del sistema de justicia muestran que, en términos generales, el presupuesto del Ministerio Público es mayor que el del Órgano Judicial, debiendo aclararse que aquél comprende a la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría de la Administración y la Policía Técnica Judicial¹¹⁶.

Debe ponerse de relieve, desde luego, que si bien el porcentaje que el presupuesto del Órgano Judicial representa respecto de los ingresos corrientes del Gobierno Central ha sido por lo general inferior al 2% (salvo en los años 2002 y 2003, que fue de 2,00% y 2,05%, respectivamente), cuando el cálculo se hace en relación al presupuesto nacional, la cifra es sensiblemente menor, siendo en el último año de 0,73 (2008) y habiendo alcanzado sus picos más alto y más bajo al inicio de la década (0,77 en el año 2000 y 0,64 en el año 2002, respectivamente).

Recuérdese, en este punto, la advertencia que hace la CIDH sobre la situación presupuestaria de la judicatura boliviana, cuya participación en el presupuesto nacional era del orden del 0,84% en el año 2004 (véase el anterior acápite IV.1.). Es más, si se realiza un análisis comparativo algo más profundo, tomando como referencia la realidad de la asignación de recursos al Poder Judicial en otros países de la región, lo que aparece es una llamativa inferioridad de Panamá. En efecto, según el *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, en América Central durante el año 2006, el país que más gastó en el Poder Judicial en términos absolutos fue El Salvador (165 millones de dólares), mientras el que menos gastó fue Panamá (42 millones

116 Según la Alianza Ciudadana Pro Justicia, en el año 2003 el presupuesto del Ministerio Público se distribuyó internamente así: 66% para la Procuraduría General de la Nación, 2,64% para la Procuraduría de la Administración y 32% para la Policía Técnica Judicial. Véase Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Audito ciudadano de la justicia...*, op. cit., p. 57.

de dólares)¹¹⁷. De otro lado, cuando se comparan los niveles de gasto en la judicatura regional con el PIB anual, «el gasto judicial ronda en el mejor de los casos el 1% (El Salvador, Nicaragua y Honduras) y en el peor, nuevamente Panamá, poco menos del 0,3%»¹¹⁸.

En definitiva, entonces, es claro que Panamá debe hacer un mayor esfuerzo por asignar recursos suficientes para el funcionamiento del Órgano Judicial y, en general, del sistema de justicia como un todo, máxime en momentos en que, como ha sido expuesto en acápite precedentes, debe aún llevar a la práctica diversas medidas de fortalecimiento de la independencia judicial y de reforma del mencionado sistema, como son las medidas acordadas en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia y que quedaron plasmadas en su «Informe Final»¹¹⁹.

Como quiera que fuere, debe mencionarse asimismo que la Comisión de Estado por la Justicia también convino en la necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales, con vistas a asegurar distintas medidas de carácter operativo o instrumental relacionadas con la independencia económica o presupuestaria de la judicatura. Ello parece evidenciar que la seguridad económica del Poder Judicial panameño también debe enfrentar, en la cotidianeidad de su quehacer institucional, enojosas dificultades operativas y burocráticas con las autoridades del Gobierno encargadas de administrar el Tesoro Público.

Demás está decir que tales reformas constitucionales, como todas las otras recomendadas por el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia, aún aguardan ser implementadas. El siguiente Cuadro N° 17 las presenta de manera sintética.

Cuadro N° 17. Reformas constitucionales de fortalecimiento de la independencia económica del Órgano Judicial, propuestas por la Comisión de Estado por la Justicia

Modificación del art. 275, Const.	Exceptuar de contención del gasto público al Órgano Judicial y al MP.
Modificación del art. 214, Const.	Establecer mecanismo científico para determinar el incremento automático del porcentaje mínimo de los ingresos corrientes del Estado destinados al órgano Judicial y al MP.
Establecimiento de nuevo artículo constitucional	Establecer obligación del Tesoro Nacional de transferir a la cuenta de operaciones de las instituciones de administración de justicia los montos mensuales de las partidas presupuestarias.

Fuente: Comisión de Estado por la Justicia, *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia*, Ciudad de Panamá, [septiembre de 2005], pp. 54-55.

Elaboración: propia.

117 Programa Estado de la Nación (PEN), *Informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008*, op. cit., p. 308. Hay una diferencia con la cifra presentada en el Cuadro N° 15 de este informe, pero ello no parece afectar lo esencial del argumento.

118 *Ibid.*

119 Repárese en que, según la última evaluación hecha por el propio Órgano Judicial, diecinueve de las acciones acordadas en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia carecen de los fondos necesarios para ser implementadas. Véase Corte Suprema de Justicia, *Rendición de cuentas: enero-agosto de 2008 (informe de gestión)*, Ciudad de Panamá, Órgano Judicial, s.f., pp. 29-31.

LAS REMUNERACIONES JUDICIALES

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Las remuneraciones que reciben los miembros de la judicatura son también un componente esencial de su independencia, de suerte que si, en determinado país, los pagos salariales a los jueces se hallan por debajo de los niveles adecuados que les aseguren una vida digna, puede decirse que tal independencia resulta lesionada.

Como en el caso de las asignaciones presupuestarias a la judicatura, en relación a las escalas salariales de los jueces los tratados de derechos humanos no contienen prescripciones específicas, no obstante lo cual ha de estimarse que el concepto de «juez o tribunal competente, independiente e imparcial» (por ejemplo, CADH, artículo 8.1 y PIDCP, artículo 14.1), al que se ha hecho referencia con anterioridad (véase acápite III.1), comprende el requisito de otorgar estipendios adecuados por el trabajo que realizan los operadores judiciales.

De cualquier modo, los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura* aportan el marco normativo fundamental, al estipular, si bien con parquedad, lo siguiente:

- ❖ «La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas» (principio N° 11).

A nivel regional, en fecha reciente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado la delicada cuestión de las «remuneraciones adecuadas» de los jueces, con ocasión de sus informes sobre Haití.

Así, en el informe emitido en octubre de 2005, la CIDH deploró las muy bajas remuneraciones que recibían los jueces haitianos, ya que «según un estudio del sector judicial realizado por IFES en 2002-2003, el salario anual de los jueces de la Corte de Casación era de 30.000 gourdes (US\$726), en tanto que los jueces del Tribunal de Apelaciones recibían 20.000 gourdes (US\$484) y los jueces de los tribunales de primera instancia entre 12.500 gourdes (US\$300) y 14.500 gourdes (US\$350); finalmente, los jueces de paz recibían entre 6.000 gourdes (US\$145) y 10.500 gourdes (US\$448)», mientras que «los fiscales de los diversos niveles recibían, en promedio, 20.000 gourdes (US\$484)»¹²⁰.

La CIDH señaló que «los funcionarios con los que se reunió la Comisión, incluidos el Presidente, el Ministro de Justicia y los miembros de la Asociación de Magistrados, así como

120 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Haití: ¿justicia frustrada o Estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2006 (OEA/Ser/L/V/II.131/Doc. 6 rev. 1, 26 de octubre de 2005), párrafo 147.

los jueces de la Corte Suprema y del Tribunal de Apelaciones, coincidieron en que esos salarios son inadecuados y deben mejorarse», agregando que «tanto las autoridades estatales como los abogados admiten que ese bajo nivel de remuneraciones de los miembros del sistema judicial, menor que el de los representantes de los otros poderes de gobierno, crea una situación propensa a la corrupción...»¹²¹

Dada la dramática situación haitiana en lo que respecta a las remuneraciones de los jueces —desde luego, entre otros elementos de penuria institucional—, la CIDH recomendó al Estado de Haití que adoptara medidas tendientes a «efectuar reformas estructurales en el Poder Judicial, como garantía de que los tribunales sean competentes, independientes e imparciales», las cuales, junto a otras acciones, «deberían incluir apropiados incrementos de los salarios de los magistrados y jueces de paz»¹²².

Dos años y medio más tarde, en su informe de marzo de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos insistió sobre esta materia. En efecto, al indicar que «las condiciones de trabajo en las cortes aún deben ser mejoradas», la CIDH mencionó que «en particular las áreas que continúan requiriendo atención y asignación de recursos son las instalaciones e infraestructura de las cortes, la falta de equipos y recursos para que los oficiales judiciales puedan llevar a cabo sus funciones de manera efectiva, el salario y la independencia de los jueces, así como la falta de un currículum de formación sólido y estandarizado en una institución de formación permanente diseñada para asegurar un alto nivel de formación especializada para todos los oficiales judiciales, independientemente de su rango o competencia y que incluya a los fiscales públicos»¹²³.

Pero no sólo el bajo nivel de las remuneraciones de los jueces puede conllevar una afectación de su independencia. Otro factor a tener en cuenta es el de la oportunidad de los pagos salariales, pues, como ha determinado el Comité de Derechos Humanos, órgano de control del PIDCP, «los atrasos en el pago de salarios y la falta de una adecuada seguridad de la permanencia en el cargo de los jueces tienen un efecto adverso en la independencia del sistema judicial»¹²⁴.

EL DERECHO INTERNO PANAMEÑO

La Constitución de Panamá no regula de manera expresa la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces y magistrados, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos constitucionales, tales como los de Estados Unidos de América, Argentina y México¹²⁵.

121 *Ibíd.*

122 *Ibíd.*, párrafo 230.2.

123 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007*, *op. cit.*, párrafo 29.

124 Véase Moloeznik, Gerardo, «Política presupuestaria e independencia judicial a la luz del Derecho Internacional», Washington, D.C., DPLF, s.f., p. 8.

125 *Ibíd.*, pp. 3-7.

No obstante, la Carta Política panameña incluye una disposición de equiparación entre los salarios de sus magistrados de cúpula y los ministros de Estado, que puede servir como parámetro genérico para el establecimiento de una escala remunerativa para todos los miembros de la judicatura, que sea respetuosa del estándar internacional de «remuneración adecuada» de los jueces:

- ❖ «Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado. Toda supresión de empleos en el ramo Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente» (Const., artículo 213).

En adición a esta regla específica para el ámbito judicial, la Constitución contiene una previsión general, aplicable a todos quienes presten servicios en el Estado, que consagra el principio de remuneración idónea:

- ❖ «Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa» (Const., artículo 302, párrafo 3).

Ahora bien, en cuanto a la legislación, el Código Judicial incluye, junto a varias disposiciones conexas con la materia salarial (artículos 64, 79, 163 y 170 y 441.4), una importante disposición que, complementando la regulación constitucional, introduce una salvaguarda a la intangibilidad de las remuneraciones de los miembros de la judicatura, a saber:

- ❖ «Los emolumentos de los funcionarios judiciales no podrán ser disminuidos ni reducidos. No obstante, podrán ser aumentados en cualquier momento.
»Toda supresión de empleos en el Órgano Judicial se hará efectiva al finalizar el período correspondiente» (artículo 43).

Por último, a nivel infralegal, el Reglamento de la Carrera Judicial, aprobado por el Acuerdo N° 46 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (*Gaceta Oficial*, 16 de octubre de 1991), contiene una serie de normas de desarrollo de un «sistema de remuneración» (Título VIII, artículos 45 a 51), en cuya virtud se encomienda al Departamento de Personal la elaboración y recomendación de una escala de salarios, a ser consultada al Consejo Judicial (artículo 48).

LA REALIDAD REMUNERATIVA DE LA JUDICATURA PANAMEÑA: NECESIDAD DE ESTABLECER UNA ESCALA SALARIAL ADECUADA Y MEJORAR LAS GARANTÍAS

La observación de la realidad de las remuneraciones judiciales en Panamá muestra que, partiendo de una base mínima adecuada, subsisten dos problemas que deben ser afrontados, a saber, el de las diferencias salariales entre los distintos cargos jurisdiccionales al interior de la organización, de un lado, y el de la necesidad de reforzar las garantías normativas de remuneraciones judiciales adecuadas, de otro lado.

En cuanto a lo primero, el siguiente Cuadro N° 18 presenta la escala remunerativa de jueces y magistrados según nivel jurisdiccional, actualmente existente en Panamá.

**Cuadro N° 18. Remuneraciones* de magistrados y jueces del Órgano Judicial (actualizadas a julio de 2008)
(en US dólares)**

	Salario	Gastos de representación	Total
Magistrado de la Corte Suprema	6,000	4,000	10,000
Magistrado de Tribunal Superior	3,000	3,000	6,000
Juez Marítimo	3,000	3,000	6,000
Juez de Circuito	2,610	300	2,910
Juez Seccional de Trabajo o de Familia	2,610	300	2,910
Juez Penal de Adolescentes	2,610	300	2,910
Juez de Niñez y Adolescencia	2,610	300	2,910
Juez de Cumplimiento	2,610	300	2,910
Juez Municipal	1,630	–	1,630

* No incluye sobresueldos.

Fuente: Órgano Judicial, «Planilla de Empleados del Órgano Judicial» (www.organojudicial.gob.pa).

Elaboración: propia.

Como se puede apreciar, es claro que los ingresos totales mensuales (sumando sueldos y gastos de representación) de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (10,000 dólares), de los magistrados de los tribunales superiores y de los jueces marítimos (6,000 dólares) son elevados. Por otra parte, el ingreso de los jueces de circuito y cargos equivalentes (casi 3,000 dólares mensuales) tampoco parece desdeñable, en especial tratándose de servidores públicos. En fin, el ingreso de los jueces municipales, considerando el menor grado de complejidad de las causas que normalmente atienden, podría también satisfacer el estándar mínimo exigido por la normativa y la jurisprudencia internacionales de derechos humanos¹²⁶.

El problema, empero, parece residir en las distancias remunerativas existentes entre los distintos niveles jerárquicos. De hecho, eso es lo que reportan tanto dos estudios precedentes como varios de los informantes calificados entrevistados en el marco de la presente consultoría.

Así, Jorge Molina Mendoza sostuvo, en el año 2000, que la escala salarial de miembros de la judicatura panameña era la que se presenta en el siguiente Cuadro N° 19.

126 Algunos entrevistados, empero, consideraron que los sueldos de los jueces municipales (y, en ocasiones, de los jueces de circuito) debían ser incrementados, por no corresponder con la importancia de sus responsabilidades institucionales.

**Cuadro N° 19. Remuneraciones mensuales de magistrados y jueces (año 2000)
(US\$ dólares)**

Cargo	Remuneración
Magistrado de la Corte Suprema	10,000
Magistrados de Distrito Judicial	6,000
Jueces de Circuito	2,500
Jueces Municipales	1,500

Fuente: Molina Mendoza, Jorge, «Informe sobre independencia judicial en Panamá», Ciudad de Panamá. USAID, julio de 2000, p. 5 (documento elaborado para USAID, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Washington, D.C., USAID, 2002; consultable en la página web de DPLF: www.dplf.org).

Para este analista, «la remuneración de los dos niveles superiores, no cabe duda, representa un salario atractivo y es considerado dentro del país, como remuneración adecuada con los cargos», pero «no es igual respecto de los niveles inferiores», ya que «en estos casos, por el contrario, se percibe que dichos salarios no son cónsonos con las labores que se realizan, constituyendo en el caso de los Jueces de Circuito un desbalance frente a su competencia»¹²⁷.

Al margen de si uno comparte o no la opinión citada acerca de la insuficiencia del salario de los jueces de circuito y municipales —tema discutible para el que, en todo caso, los analistas nacionales quizá estén entre los más calificados—, lo objetivo es que la distancia entre cargos jerárquicos es muy amplia, ya que los ingresos de los magistrados supremos casi duplican aquellos de los tribunales superiores, mientras más que triplican los de los jueces de circuito y cargos equivalentes, y más que sextuplican los ingresos de los jueces municipales.

Por su parte, la Alianza Ciudadana Pro Justicia, en su primer *Audito ciudadano de la Justicia Penal en Panamá*, formula una crítica semejante, al concluir que «existe disparidad salarial y de prerrogativas entre ciertos funcionarios administrativos y los encargados directos de operar el sistema, sobre todo, en la esfera de circuito y municipal», por lo que recomendó «promover la revisión de la escala salarial del Órgano Judicial y el Ministerio Público a fin de corregir la disparidad salarial»¹²⁸.

A su turno, varios de los informantes entrevistados durante la visita realizada por el consultor a Ciudad de Panamá destacaron la inadecuación de la escala salarial que prevalece en el Órgano Judicial y plantearon la necesidad de corregir las distorsiones existentes mediante la introducción de criterios técnicos y objetivos. En particular, los entrevistados señalaron que las remuneraciones del primer nivel jurisdiccional y, en ocasiones, también del segundo peldaño de la estructura jerárquica de la organización, debían ser aumentadas.

127 Al margen de si uno comparte o no la opinión vertida acerca de la insuficiencia del salario de los jueces de nivel intermedio —tema para el que, en todo caso, los analistas nacionales parecen los más calificados—, lo objetivo es que la distancia entre cargos jerárquicos es

128 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Audito ciudadano de la justicia...*, *op. cit.*, pp. 111 y 118.

Como quiera que fuere, el Proyecto de Ley de Carrera Judicial, presentado por el Órgano Judicial al Parlamento en enero de 2007, recoge, de manera más sistemática que en la actual normativa, una serie de disposiciones orientadas a la definición de un «sistema de remuneración» (Capítulo Decimoséptimo), encomendando al futuro Consejo de Administración de la Carrera en el Órgano Judicial la elaboración de una escala salarial, que deberá someter a la consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (artículo 169), a la vez que reitera la norma, actualmente en vigor, que prohíbe la disminución o reducción de los emolumentos de los funcionarios judiciales, pero permite expresamente que sean aumentados (artículo 170).

Se trata, pues, de una propuesta razonable y consistente, que inclusive va más allá de lo que fue convenido en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia, que no abordó expresamente la cuestión remunerativa, y que además tendría la virtud de aprobar el nuevo marco normativo bajo la forma y rango de ley emitida por la Asamblea Nacional, con los beneficios de mayor estabilidad jurídica que de allí se derivan.

En la misma línea de reflexión, parece importante llamar la atención acerca de la trascendencia que pudiera tener una eventual modificación constitucional que consagrara en la Norma Fundamental el principio de intangibilidad remunerativa en beneficio de los magistrados y jueces del Órgano Judicial panameño, como mecanismo orientado a fortalecer su independencia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ASPECTOS GENERALES

- 1) Panamá debe afrontar con decisión el reto de fortalecer la independencia de su judicatura. En la actualidad, el sistema de justicia panameño, y en particular su Órgano Judicial, atraviesan una situación de rezago, debilidad e incertidumbre por cuanto el desempeño independiente de su rol constitucional no se halla plenamente garantizado.

Las circunstancias son en gran medida alarmantes —al combinarse problemas estructurales de la judicatura con crisis de credibilidad provocadas por denuncias de corrupción—, pero al mismo tiempo son también de expectativa y esperanza, ya que el país muestra la existencia de condiciones generales de orden político, económico y social que favorecen la consolidación del sistema de justicia, y en especial de la independencia de los tribunales.

- 2) Entre los elementos claves para la definición de la situación actual como una oportunidad para el fortalecimiento de la independencia de la judicatura en Panamá, junto al entorno de relativa prosperidad económica y estabilidad política y a la existencia de autoridades democráticas, se halla el surgimiento de un sector organizado de la sociedad civil (amplio y plural) que, desde hace algunos años, viene impulsando una agenda coherente de reforma judicial, agrupado en la Alianza Ciudadana por la Justicia.
- 3) La experiencia panameña en materia de robustecimiento de la independencia judicial, más allá de sus peculiaridades y aspectos únicos, puede resultar ilustrativa y ofrecer lecciones a otros países de Centroamérica y aun de toda Latinoamérica que deben lidiar con problemas semejantes bajo circunstancias también similares.

Particular atención merece, en tal sentido, la celebración de un «Pacto de Estado por la Justicia» y la constitución de una Comisión de Estado por la Justicia, que han producido una suerte de plan nacional para la reforma del sistema judicial (con identificación de medidas y acciones concretas a implementar, responsables institucionales individualizados y plazos establecidos), con amplia participación de los poderes del Estado, otras instituciones públicas vinculadas a la problemática de los tribunales y las organizaciones de la sociedad civil.

- 4) El nivel de cumplimiento de las medidas y acciones concretas acordadas por la Comisión de Estado por la Justicia y plasmadas en su «Informe Final» constituye un parámetro de medición adecuado del grado de avance del proceso de fortalecimiento de la independencia judicial en Panamá, teniendo en cuenta además el marco jurídico general proporcionado por los estándares internacionales y el Derecho interno sobre la materia.

EL SISTEMA DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS JUECES

- 5) El mecanismo para seleccionar y nombrar a los miembros de la judicatura es uno de los principales elementos que, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, permiten determinar la existencia de un Poder Judicial independiente. La jurisprudencia supranacional de derechos humanos ha señalado, en doctrina consolidada, que, para dilucidar si los órganos jurisdiccionales son independientes, ha de tenerse en cuenta el modo de nombramiento de sus titulares, junto a la duración del mandato, la existencia de garantías contra las presiones externas y la apariencia de independencia.

En cuanto a los mecanismos específicos de nominación de los miembros de la judicatura, los estándares internacionales de derechos humanos aceptan diversos sistemas, siempre y cuando no resulten lesivos de la independencia judicial y excluyan los nombramientos «por motivos indebidos», según prescriben los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura* (principio 10).

Y es que ningún sistema de selección de jueces es perfecto ni garantiza a plenitud la independencia del Poder Judicial y de sus integrantes, de lo que puede colegirse, de un lado, que no existe un único modelo óptimo, y, del otro, que tampoco puede descartarse *a priori* ninguno (nombramiento por los poderes políticos, por cooptación o por un Consejo de la Judicatura, por ejemplo). Así, pues, el sistema de nominación judicial queda remitido al derecho interno de los Estados, bajo el marco de los estándares internacionales de derechos humanos.

El nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

- 6) El actual sistema de nombramiento «político» de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (el Ejecutivo designa y el Legislativo aprueba), si bien no colisiona en sí mismo con los estándares internacionales en la materia, ha demostrado, durante su puesta en práctica en el país bajo estudio, que se presta a nombramientos cuestionables, que pueden afectar la independencia del máximo tribunal de justicia panameño y, de ese modo, erosionar la credibilidad de la judicatura como un todo.
- 7) En lo que se refiere a la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, dos parecen ser las medidas más promisorias de entre aquellas que los propios actores nacionales vienen impulsando o barajan como posibles en la actualidad. Ellas son, de un lado, la consolidación del rol coadyuvante de la sociedad civil, y, del otro, la regulación de los poderes del Ejecutivo y del Legislativo para la nominación y la aprobación de los candidatos, respectivamente.

Participación de la sociedad civil

- 8) Mientras el sistema de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia siga siendo «político», un mecanismo que contribuye a la democratización, transparencia

y confiabilidad del proceso de nominación encomendado al Ejecutivo es el de otorgar participación a la ciudadanía en la primera etapa del proceso. Por ello, la promulgación y puesta en vigencia de la Resolución de Gabinete N° 91 constituye un paso adelante que debe ser valorado en toda su significación.

- 9) Actualmente, la participación ciudadana en la preselección de los candidatos a nominar a la Corte Suprema de Justicia es bastante limitada, por lo que su rol debiera ser fortalecido. Para ello, se requiere una revisión y perfeccionamiento del marco normativo y de las prácticas institucionales, lo que va en consonancia con el espíritu de los estándares internacionales sobre la materia.
- 10) Si el Estado y la sociedad panameños deciden no cambiar el actual sistema «político» de selección de magistrados supremos, podrían, sin embargo, procurar la «constitucionalización» del mecanismo de participación de la sociedad civil, tal como fue propuesto en el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia («comisión de preselección») o, al menos, la regulación podría hacerse mediante ley, de manera que las pautas básicas del nuevo procedimiento alcancen mayor estabilidad, seguridad y predictibilidad.
- 11) No obstante, a la luz de la experiencia y de lo recomendado por algunos observadores y analistas especializados, no puede descartarse de plano la posibilidad de introducir en la Constitución la figura del Consejo de la Judicatura o Magistratura, que suprimiría la participación de los poderes políticos en el reclutamiento de los magistrados supremos y la reemplazaría por una selección técnica por oposición o concurso de méritos. La historia constitucional panameña muestra que no siempre la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ha estado en manos de los poderes políticos y, más específicamente, que no siempre ha correspondido el nombramiento al Ejecutivo.

Regulación de las facultades del Poder Ejecutivo y el Legislativo

- 12) Actualmente, la lista que prepara la Comisión Especial de Evaluación es meramente referencial. No obstante, la labor de la Comisión podría consistir no solo en una mera evaluación de los candidatos sin carácter vinculante, sino en una «preselección», tal como propuso el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia. De este modo, la Comisión Especial podría elaborar una «lista corta» de candidatos especialmente calificados para el cargo o fijar un orden de precedencia en la lista que presente al Poder Ejecutivo, incluyendo en ambos casos consideraciones concretas sobre la idoneidad de los candidatos que pudieran servir de orientación para la decisión última del Poder Ejecutivo.
- 13) Actualmente, una vez recibida la lista de la Comisión Especial de Evaluación, el Poder Ejecutivo elige a los candidatos que propondrá al Poder Legislativo. Con la finalidad de transparentar el proceso, debería estudiarse la pertinencia de estipular la obligatoriedad de que el ejercicio de la potestad discrecional del Ejecutivo esté también debidamente fundamentado, a fin de evitar un uso arbitrario de la misma.

- 14) Las reglas a desarrollar o perfeccionar deben garantizar plenamente la autonomía de la Comisión Especial de Preselección, reconocer plazos adecuados para el cumplimiento de sus tareas, asegurar su buen funcionamiento a través del otorgamiento de los fondos adecuados y brindar el necesario apoyo logístico.

Asimismo, estas reglas deben contemplar la implementación de canales de comunicación entre la sociedad civil y la Comisión Especial de Preselección, para que la primera conozca cómo se está desarrollando el procedimiento, quiénes son los candidatos y qué criterios está usando la Comisión para evaluarlos, y asimismo para que, recogiendo la práctica desarrollada hasta ahora, el ciudadano común tenga la posibilidad de hacer llegar a la Comisión sus denuncias, quejas o formular las observaciones o sugerencias que considere pertinentes.

- 15) Debe también desarrollarse una regulación adecuada de la etapa de aprobación del nombramiento en sede legislativa, de modo que haya siempre un proceso transparente y que permita la participación y el escrutinio público. En ese sentido, la realización de audiencias públicas ante la comisión competente del Órgano Legislativo constituiría un mecanismo idóneo.

El nombramiento de integrantes de tribunales inferiores

- 16) En lo que atañe al sistema de selección de los magistrados y jueces que integran los tribunales y juzgados inferiores a la Corte Suprema de Justicia, la realidad panameña muestra la necesidad de adoptar dos medidas complementarias. En primer lugar, la de hacer efectiva la antigua previsión normativa de la carrera judicial, pero introduciendo las precisiones legales requeridas para evitar las distorsiones que se observan en la práctica institucional. Y, en segundo lugar, la de atribuir la potestad de administrar la carrera judicial al Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno del Poder Judicial.

Ambas medidas contribuirían a consolidar un mecanismo idóneo para un reclutamiento judicial que respete el sistema de méritos y que garantice de modo adecuado la independencia interna de los jueces.

- 17) El sistema de cooptación, para la selección y nombramiento de magistrados y jueces por sus superiores jerárquicos —excepción hecha de los miembros de la Corte Suprema de Justicia— muestra serias deficiencias en la práctica, las mismas que vienen afectando la independencia judicial interna y mellan la propia imagen de la judicatura como un todo.
- 18) Para revertir la situación, una medida de fondo sería aprobar la propuesta de reforma constitucional acordada en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia, encaminada a la creación de un Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno del Poder Judicial, a cuyo cargo ha de estar la administración de la carrera judicial.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en la historia constitucional panameña ha habido diversos sistemas de selección y nombramiento de magistrados y jueces inferiores, antes de que, desde la Carta Fundamental de 1870, se consagrara el sistema de cooptación.

- 19) Mientras se realiza la referida enmienda constitucional, y aun tras ella, debe fortalecerse la carrera judicial (y fiscal) mediante la adopción e implementación del conjunto de medidas consensuadas en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia.

Particular responsabilidad compete a la Asamblea Nacional, que debe aprobar sin nuevas dilaciones el Proyecto de Ley de Carrera Judicial remitido en enero de 2007 por el Órgano Judicial, ya que numerosas medidas y acciones vinculadas con la mejor regulación y aplicación de la carrera judicial dependen de tal aprobación.

- 20) Especial atención debe otorgarse, en los cambios normativos e institucionales a implementar, a las medidas orientadas a reducir los excesivos márgenes de discrecionalidad que actualmente se reconoce a los superiores jerárquicos como autoridades nominadoras, ya que es esta discrecionalidad excesiva la que permite los nombramientos arbitrarios y por motivos indebidos, los cuales están prohibidos por los estándares internacionales en la materia. En tal sentido, dos medidas importantes serían, de un lado, la fijación de criterios objetivos para el reclutamiento, y, de otro lado, el deber de fundamentar las decisiones de selección.

- 21) Entre tanto se procede a la reforma constitucional que permita la creación del Consejo de la Judicatura, debe reactivarse y robustecerse legislativamente la acción del Consejo Judicial, tal como ha sido propuesto por la Comisión de Estado por la Justicia y recogido en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial presentado por el Órgano Judicial ante el Legislativo.

Una medida especialmente valiosa es el reconocimiento de la participación de una institución de la sociedad civil en la composición del mencionado Consejo Judicial, lo que asimismo fue propuesto en el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia y en el Proyecto de Ley de Carrera Judicial presentado al Parlamento.

LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA

- 22) Uno de los componentes esenciales de la independencia judicial, en particular en cuanto atañe a la dimensión institucional de este concepto, es la independencia económica o presupuestaria.

- 23) Los estándares internacionales no sólo reconocen la centralidad de la independencia económica de la judicatura, sino que además abordan una serie de aspectos específicos, tales como la conveniencia de que el proyecto de presupuesto sea preparado por el propio Órgano Judicial, la necesidad de asignar recursos suficientes para la reforma judicial, la gravedad de cualquier regresividad en materia presupuestaria judicial (también por su impacto sobre los derechos humanos de la población), la pertinencia de consagrar cláusulas constitucionales de salvaguarda de un mínimo presupuestario para el sistema de justicia, entre otros.

- 24) Hablando en términos generales, una aproximación a la realidad presupuestaria del sistema

de justicia de Panamá, en particular por lo que atañe al Órgano Judicial, revela que los recursos asignados, si bien se han incrementado en los últimos años, aún distan de ser suficientes. Sobre todo ha de tenerse en cuenta que el «Informe Final» de la Comisión de Estado por la Justicia incluyó una serie de importantes medidas encaminadas, directa o indirectamente, al fortalecimiento de la independencia judicial, junto a otros importantes objetivos de la reforma judicial, todo lo cual supone la dotación de los recursos necesarios.

- 25) En términos absolutos (si bien con ciertas oscilaciones), entre los años 2000 y 2008, se observa un considerable incremento del monto global asignado al sistema de justicia —que acompaña al crecimiento del Presupuesto General del Estado—, el cual pasa de 76.012.100 a 122.566.700 (en US dólares), experimentando así un aumento total en el período equivalente a 61,24%.
- 26) Entre los años 2000 y 2008, se ha respetado, y aun excedido con largueza, el porcentaje mínimo previsto en la Constitución como asignación todo. En efecto, siendo, como se sabe, tal porcentaje constitucional equivalente al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, resulta que el año en que el sistema de justicia tuvo menor participación relativa (2006) se le asignó 3,56%, mientras que el año en que tuvo mayor participación relativa (2002) el monto fue de 4,26%.

No obstante, si la comparación se hace en relación, no a los ingresos corrientes del Gobierno Central, sino respecto del Presupuesto General del Estado, se constata que el presupuesto del Órgano Judicial y el Ministerio Público en conjunto no supera en ningún momento el 2% de aquél, siendo el monto máximo alcanzado el correspondiente al año 2003: 1,53%.

- 27) Si bien el porcentaje que el presupuesto del Órgano Judicial representa respecto de los ingresos corrientes del Gobierno Central ha sido por lo general inferior al 2% (salvo en los años 2002 y 2003, que fue de 2,00% y 2,05%, respectivamente), cuando el cálculo se hace en relación al presupuesto nacional, la cifra es sensiblemente menor, siendo en el último año de 0,73 (2008) y habiendo alcanzado sus picos más alto y más bajo al inicio de la década: 0,77 en el año 2000 y 0,64 en el año 2002, respectivamente.
- 28) La Comisión de Estado por la Justicia convino en la necesidad de llevar a cabo ciertas reformas constitucionales, con vistas a asegurar distintas medidas de carácter operativo o instrumental relacionadas con la independencia económica o presupuestaria de la judicatura: exceptuar de la contención del gasto público al Órgano Judicial y al Ministerio Público; establecer un mecanismo científico para determinar el incremento automático del porcentaje mínimo de los ingresos corrientes del Estado destinados al Órgano Judicial y al Ministerio Público; establecer la obligación del Tesoro Nacional de transferir a la cuenta de operaciones de las instituciones de administración de justicia los montos mensuales de las partidas presupuestarias.

Tales reformas constitucionales deben ser aprobadas por el Poder Legislativo sin dilación.

LAS REMUNERACIONES JUDICIALES

- 29) Las remuneraciones que reciben los miembros de la judicatura son también un componente esencial de su independencia, de suerte que si, en determinado país, los pagos salariales a los jueces se hallan por debajo de los niveles adecuados que les aseguren una vida digna, puede decirse que tal independencia resulta lesionada.
- 30) Debe estudiarse la posibilidad de una eventual reforma constitucional que consagre en la Norma Fundamental el principio de intangibilidad remunerativa en beneficio de los magistrados y jueces del Órgano Judicial panameño, como mecanismo orientado a fortalecer su independencia, a semejanza de lo que ocurre en otros ordenamientos constitucionales, tales como los de Estados Unidos de América, Argentina y México.
- 31) En términos generales, la observación de la realidad de las remuneraciones judiciales en Panamá muestra que, partiendo de una base mínima adecuada, subsisten dos problemas que deben ser afrontados, a saber, el de las diferencias salariales entre los distintos cargos jurisdiccionales al interior de la organización, de un lado, y el de la necesidad de reforzar las garantías normativas de remuneraciones judiciales adecuadas, de otro lado.
- 32) La distancia remunerativa entre los distintos cargos jerárquicos en la judicatura es muy amplia, ya que los ingresos de los magistrados supremos (US \$ 10,000 dólares) casi duplican aquellos de los magistrados de tribunales superiores y jueces marítimos (US \$ 6,000 dólares), mientras más que triplican los de los jueces de circuito y cargos equivalentes (US \$ 2,910 dólares), y más que sextuplican los ingresos de los jueces municipales (US \$ 1,630 dólares).
- 33) El Proyecto de Ley de Carrera Judicial, presentado por el Órgano Judicial al Parlamento en enero de 2007, recoge, de manera más sistemática que en la actual normativa, una serie de disposiciones orientadas a la definición de un «sistema de remuneración» (Capítulo Decimoséptimo), encomendando al futuro Consejo de Administración de la Carrera en el Órgano Judicial la elaboración de una escala salarial, que deberá someter a la consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (artículo 169), a la vez que reitera la norma, actualmente en vigor, que prohíbe la disminución o reducción de los emolumentos de los funcionarios judiciales, pero permite expresamente que sean aumentados (artículo 170).

Se trata de una propuesta razonable y consistente, que inclusive va más allá de lo que fue convenido en el seno de la Comisión de Estado por la Justicia, que no abordó expresamente la cuestión remunerativa, y que además tendría la virtud de consagrar el nuevo marco normativo bajo la forma y rango de ley emitida por la Asamblea Nacional, con los beneficios de mayor estabilidad jurídica que de allí se derivan.

Su aprobación por la representación nacional no debiera sufrir nuevas dilaciones.

La **Fundación para el Debido Proceso Legal** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro fundada en 1998 por el profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador, cuyo mandato es promover la implementación de políticas públicas dirigidas a mejorar los sistemas nacionales de justicia y de esa manera fortalecer el estado de derecho en América Latina. DPLF realiza su trabajo a través de 3 áreas programáticas: a) Acceso igualitario a la justicia, b) Rendición de cuentas y transparencia judicial y c) Justicia Internacional.

El Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial busca fortalecer la independencia de los sistemas de justicia. Su trabajo aborda temas como la transparencia y el acceso a la información en el sector justicia, el combate a la corrupción judicial, los procesos de designación, evaluación y remoción de jueces, mecanismos internos de control institucional y monitoreo por parte de la sociedad civil.

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 510A

Washington, D.C. 20036

T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703

info@dplf.org | www.dplf.org



Esta es una publicación del Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial con el apoyo financiero de:
Foundation Open Society Institute