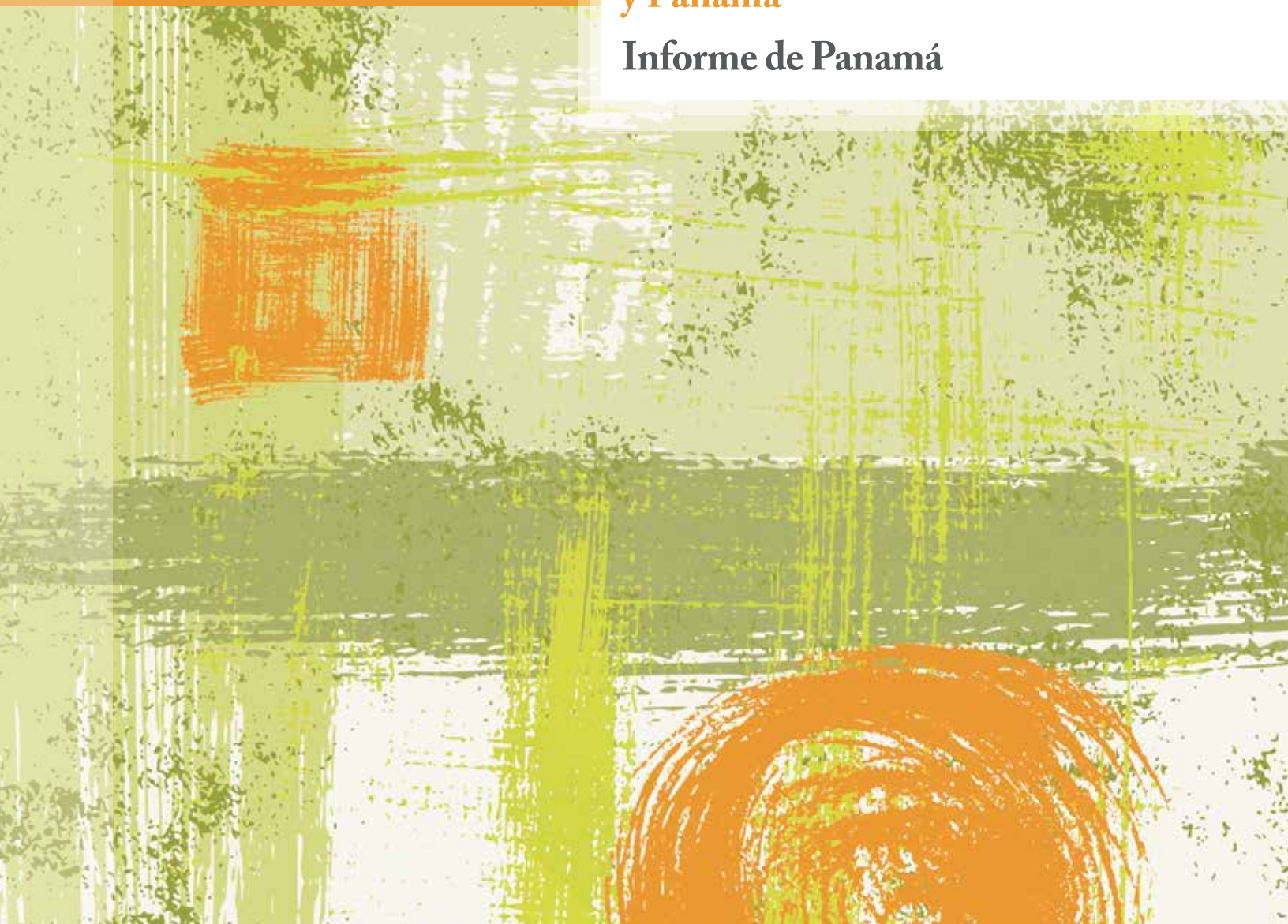


Ley vs. realidad

Independencia y transparencia
de la justicia en Centroamérica
y Panamá

Informe de Panamá



© 2013 Fundación para el Debido Proceso

Todos los derechos reservados

Impreso en los Estados Unidos de América

Publicado por la Fundación para el Debido Proceso, Washington D.C., 20036

www.dplf.org

ISBN: 978-0-9827557-7-8



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Open Society Foundations (OSF)

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de OSF.

Supervisión: Mirte Postema

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

Independencia y transparencia del poder judicial en Panamá

Magaly Castillo
Gina de la Guardia Fernández

I. INTRODUCCIÓN

Este informe contiene un análisis sobre independencia y transparencia en el sistema de justicia en Panamá, que toma en cuenta fuentes de información legal, documental y cuantitativa, y un conjunto de opiniones recogidas mediante entrevistas realizadas a un grupo de abogados litigantes y jueces de la República, seleccionados aleatoriamente. En el caso de los primeros, la lista de la que fueron seleccionados los entrevistados fue proporcionada por el Colegio Nacional de Abogados. Se realizaron entrevistas a 10 abogados litigantes, con más de 10 años de experiencia en diversas ramas del Derecho, guardando la proporción de género, y a 10 jueces con más de 10 años de experiencia en la función judicial.

Dentro del ámbito institucional, la independencia judicial será examinada a partir de las características de los procesos de selección de magistrados y jueces, que son quienes constituyen la columna vertebral del Órgano Judicial. En seguida, se atiende al análisis de las interferencias externas, la estabilidad en el cargo, los procesos disciplinarios y las evaluaciones del desempeño, principalmente. Al abordar los niveles de transparencia del poder judicial, este informe se refiere al acceso ciudadano a la información sobre la carrera judicial, la evaluación del desempeño y la declaración de bienes.

En el año 2005, luego de una grave crisis institucional y ante el reclamo ciudadano por denuncias de actos de corrupción en los máximos tribunales de la judicatura, se firmó el «Pacto de Estado por la Justicia», el cual selló un compromiso nacional por alcanzar un sistema de justicia independiente, transparente y eficiente. No obstante, a pesar del esfuerzo por lograr un Pacto de Estado entre las instituciones del sector de justicia y la sociedad civil, encaminado a la definición de una agenda de la reforma judicial, aún no se han logrado cambios significativos en la administración de justicia panameña. Peor aún, en 2009 quedó en evidencia la fragilidad de la independencia del sistema de justicia con el nombramiento de dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) estrechamente vinculados con el Poder Ejecutivo. En ese contexto se efectuó el trabajo conducente al presente informe.

II. INDEPENDENCIA JUDICIAL

La independencia judicial es entendida como una garantía que tienen los jueces para el cumplimiento de sus funciones, que consiste en la ausencia de injerencia de sus superiores, de particulares u otros órganos del Estado. Institucionalmente, la independencia comprende la potestad que tiene el Órgano Judicial para administrar sus recursos económicos y humanos, con independencia de los otros poderes del Estado.

La independencia judicial, como institución jurídica fundamental del sistema de administración de justicia, constituye un pilar fundamental del Estado Constitucional de Derecho. La independencia del poder judicial puede analizarse en dos dimensiones: independencia institucional e independencia personal.

II.1. Independencia institucional

II.1.1. *Garantías de independencia en el derecho nacional e internacional*

II.1.1.1. *Diseño constitucional y legal*

El artículo 2 de la Constitución dispone que el poder público sólo emana del pueblo y lo ejerce el Estado por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente pero en armónica colaboración.

El artículo 203 de la Constitución establece que los magistrados son nombrados por el Consejo de Gabinete –conformado por todos los ministros de Estado y el presidente de la República–, con aprobación del Legislativo, por un periodo de 10 años. En el texto constitucional no se prevé el número de magistrados, que se remite a ser determinado mediante ley. El artículo 209 de la Constitución estipula que en los tribunales y juzgados que la ley establezca, los magistrados de los tribunales superiores serán nombrados por la CSJ, y los jueces, por su superior jerárquico.

No obstante tal mecanismo piramidal de nombramientos judiciales, el artículo 210 dispone que los magis-

trados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y sólo están sometidos a la Constitución y a la ley; complementariamente, el artículo 211 establece que los magistrados y los jueces no serán depuestos, ni suspendidos o trasladados, salvo en los casos que disponga la ley. Los magistrados de la CSJ sólo pueden ser juzgados por la Asamblea Nacional, sea por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o debido a hechos violatorios de la Constitución o las leyes (Constitución, art. 160). Complementariamente, el Código Judicial (CJ) regula el procedimiento de juzgamiento de los magistrados, que se realizado ante la Asamblea Nacional (arts. 2478 a 2492).

En cuanto al número de magistrados, la Constitución deja la puerta abierta para que el Consejo de Gabinete, de acuerdo con la Asamblea Nacional, decida aumentar el número, mediante una ley, y de esta manera tener mayor control del Órgano Judicial. Esta tentación la han vivido los últimos tres gobiernos, que han intentado crear una Quinta Sala en el Órgano Judicial, encargada de los asuntos constitucionales¹.

Con respecto a la compatibilidad entre el derecho interno y las garantías judiciales establecidas en las convenciones internacionales, la Constitución establece un capítulo completo referido a las garantías fundamentales. Entre éstas se incluye: el derecho a no ser privado de libertad sin orden escrita, expedida por autoridad competente y por motivos previamente definidos en la ley (art. 21); el derecho a la presunción de inocencia y a asistencia legal gratuita (art. 22); el principio de legalidad (art. 31); el debido proceso y el no doble juzgamiento por el mismo hecho (art. 32), entre otros. El contenido de tales normas

es plenamente compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 9, 14 y 15). Las disposiciones constitucionales señaladas son desarrolladas en el CJ por los artículos 1941 a 1950 y demás concordantes, que abarcan todas las garantías señaladas en ambas convenciones internacionales que, por lo demás, son ley en Panamá.

Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció la independencia judicial señalando que «toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal» (art. 10); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recogió igualmente el concepto de independencia judicial al señalar que «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» (art. 14, 1). En concordancia con estas convenciones, la Constitución, en el art. 210, antes citado, establece que los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y la ley. El art. 2 del CJ reafirma el principio de independencia judicial contenido en la Carta Magna.

Los abogados entrevistados para la preparación de este informe manifestaron unánimemente que las garantías de independencia judicial, contempladas en el texto constitucional, son «medianamente efectivas». La mayoría de los entrevistados expresaron que la designación de los magistrados de la CSJ por el Órgano Ejecutivo, con sujeción a la ratificación por parte de la Asamblea Nacional, en la práctica, no garantiza la elección de personas idóneas ni independientes en dichos cargos; argumentaron que el sistema político panameño es eminentemente presidencialista y, en él, la separación de poderes dispuesta en el art. 2 de la Constitución resulta ser más declarativa que práctica. Desde 1994, los cuatro presidentes de la República han controlado la bancada mayoritaria en la Asamblea Nacional y la mayoría de los proyectos de ley importantes se presentan y dirigen desde el Consejo de Gabinete. Igual suerte corren los procesos de selección de magistrados.

El interés de controlar al poder judicial se evidencia especialmente en el momento de la escogencia de los magistrados de la CSJ, dado que los compromisos políti-

¹ En los últimos días de la administración del Presidente Pérez Balladares, la Asamblea Nacional aprobó la Ley N° 32 de 23 de julio de 1999, que creó la Sala Quinta; no obstante, durante el gobierno de Mireya Moscoso la Asamblea Nacional aprobó la Ley N° 49 de 24 de octubre de 1999 por la cual se canceló la Sala Quinta. Durante el año 2000 se presentaron cuatro recursos de inconstitucionalidad en contra de la ley 49, los cuales fueron resueltos por la CSJ, 11 años después, en enero de 2011: se declaró inconstitucional la ley 49. El magistrado presidente de la CSJ instó entonces reiteradamente al presidente de la República a que nombrase a los tres magistrados de la Sala Quinta. El presidente de la República, en enero de 2012, un año después de la declaración de inconstitucionalidad de la ley, manifestó públicamente que, acatando lo dispuesto por la CSJ, procedería a nombrar a los magistrados, anuncio que generó numerosas protestas ciudadanas que culminaron con disturbios en la Asamblea Nacional, protagonizadas por los propios diputados. Luego de estos hechos, el presidente de la CSJ presentó un anteproyecto de ley para cancelar nuevamente la Sala Quinta.

cos –derivados, en muchas ocasiones, de favores electorales o de vínculos de amiguismo entre los seleccionados y las altas autoridades del Poder Ejecutivo– prevalecen al seleccionar los magistrados. El procedimiento se realiza sin una verdadera participación ciudadana y sin tomar en cuenta las objeciones que en su momento puedan expresar los ciudadanos.

Otro aspecto que los abogados consideraron que resta independencia al Órgano Judicial es la asignación del presupuesto. Aunque la Constitución establece para tal efecto una proporción fija (2% de los ingresos fiscales), en la práctica el monto efectivamente asignado está supeditado a decisión de Ejecutivo y Legislativo, lo que coloca al Órgano Judicial en una suerte de subordinación frente a aquéllos.

Algunos jueces entrevistados durante la preparación de este informe coincidieron con los abogados en que el nombramiento de los magistrados de la CSJ está supeditado al Poder Ejecutivo y que no existen en la práctica los contrapesos necesarios que permitan la selección de estas autoridades sin injerencias políticas y partidistas. Algunos jueces coincidieron en que la falta de autonomía financiera limita la independencia del Órgano Judicial. No obstante, un sector de jueces consideró que sí existe independencia judicial y algunos de ellos señalaron no haber recibido ninguna presión que afectase su independencia.

Los abogados litigantes consideraron que las normas sobre independencia judicial, en la práctica, son «medianamente efectivas» debido a que, con ocasión de casos que interesan al poder político o económico, los magistrados de la CSJ ejercen un control directo sobre jueces y magistrados, quienes no son, pues, quienes deciden las causas imparcialmente. Algunos de los abogados entrevistados estimaron que hace falta un mecanismo público de evaluación de la gestión judicial por resultados, que sea accesible a los ciudadanos, para lo cual se requieren reformas profundas en el sistema judicial.

En general, entre los abogados prevaleció la percepción de que, aunque existen normas legales que reafirman las garantías constitucionales sobre independencia judicial y disposiciones sobre carrera judicial que en teoría brindan estabilidad laboral a los jueces, en la práctica estas normas no son aplicadas con objetividad y, en consecuencia, no son del todo efectivas. La mayor parte de las respuestas recabadas de los abogados sugería la existencia de una «línea trazada» que deben seguir los jueces de menor jerarquía a fin de mantenerse en sus cargos.

II.1.1.2. *Independencia de facto*

Se coincide en la doctrina que, dentro de la estructura del Estado, el poder judicial debe mantener autonomía con respecto a Legislativo y Ejecutivo²; para ello, el ordenamiento jurídico debe contener las regulaciones necesarias a fin de limitar a los otros poderes en caso de existir la pretensión de desarrollar una injerencia dentro del ámbito judicial. Cuando los otros órganos de la estructura estatal tienen la posibilidad de controlar la administración de justicia o de intervenir en el gobierno interno del Órgano Judicial, se abre paso a una constante negociación con las cúpulas de Ejecutivo y Legislativo, lo que provoca y alimenta una circulación de favores recíprocos. Por esta razón, la independencia externa del poder judicial —con respecto a los otros poderes— resulta fundamental para una sana administración de justicia.

La mayoría de los abogados entrevistados señalaron que en Panamá el poder judicial es dependiente del Ejecutivo y del Legislativo, según muestra la Tabla 1.

Tabla 1. Dependencia del poder judicial respecto de otros poderes del Estado, según los abogados entrevistados

	Del Poder Ejecutivo	Del Poder Legislativo	De gobiernos subnacionales
Independiente	0	1	5
Medianamente independiente	2	2	2
Dependiente	7	7	2
No contestó	1	0	1

Fuente: Elaboración propia

Nuestros entrevistados estimaron que la falta de independencia del poder judicial con respecto a Ejecutivo y Legislativo proviene del marcado presidencialismo existente en el país. Según los abogados, el mecanismo de selección de los magistrados de la CSJ permite la designación de personas vinculadas al gobierno, con la finalidad de mantener cierto control sobre la CSJ y, por su intermedio, sobre el resto de la judicatura.

De igual forma, los entrevistados señalaron que el control previo sobre el presupuesto del Órgano Judicial, la inexistencia de procesos participativos para la selección de

² *Libro Blanco sobre Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Editora Patricia Frances Baima, 2000. p. 20.

los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la práctica común del clientelismo político, dan como resultado el control casi absoluto que el Poder Ejecutivo tiene sobre el poder judicial.

El último nombramiento de dos magistrados de la CSJ, en diciembre de 2009 –cuyas designaciones fueron fuertemente cuestionadas por la ciudadanía debido a la estrecha vinculación política de los designados con el presidente de la República³– mostró las características señaladas por los entrevistados. A pesar de rechazos y protestas, fueron designados por el Ejecutivo y ratificados en sus cargos por el Legislativo.

Como consecuencia de la falta de independencia judicial, se ha producido una evidente politización de determinadas decisiones de la CSJ. En una votación dividida en dos bancadas según el origen del nombramiento –los magistrados nombrados por la alianza actual de gobierno contra los magistrados nombrados por el gobierno anterior–, se logró suspender a la Procuradora General de la Nación. En su lugar, el Consejo de Gabinete nombró a un Procurador suplente⁴, que se había destacado por haber participado activamente en la campaña electoral de quien luego fue elegido como presidente de la República y, desde esta posición, propició su designación como Procurador.

Respecto a los otros poderes existentes, los abogados entrevistados consideraron que el poder judicial es «medianamente dependiente» del poder económico y de los partidos políticos, mientras que estimaron que es «independiente» del crimen organizado y de los movimientos sociales. Es decir, los abogados entrevistados no creían que la administración de justicia panameña sea manipulada por el crimen organizado.

En relación con el poder económico y los partidos políticos, los abogados entrevistados opinaron que en Panamá existe una justicia selectiva: quien tiene más recursos económicos para enfrentar los procesos judiciales tiene más posibilidad de ser beneficiado con medidas cautelares, fianzas y otras medidas que ofrece el propio sistema. Por otra parte, señalaron que los partidos políticos son influyentes, debido al control que ejercen los actores políticos sobre el poder judicial. Resaltaron los abogados en-

trevistados que, en el país, el poder económico y el poder político están íntimamente vinculados entre sí y dominan todos los aspectos de la vida pública.

Con referencia a los medios de comunicación, los abogados señalaron que influyen medianamente en el poder judicial, mediante la práctica de realizar juicios paralelos y las campañas mediáticas, que pueden influir en el actuar de los jueces.

II.1.2. *Procesos de selección de magistrados y jueces*

La jurisprudencia supranacional en materia de derechos humanos ha señalado que, para dilucidar si los órganos jurisdiccionales son independientes, ha de tenerse en cuenta el modo de nombramiento de sus titulares, la duración de su mandato y la existencia de garantías contra las presiones externas⁵.

En Panamá, desde el año 2002, a consecuencia de una grave crisis en el sistema judicial y ante la exigencia de la ciudadanía de lograr la renuncia de los magistrados de la CSJ, por graves señalamientos públicos de actos de corrupción⁶, se han ensayado algunos mecanismos de participación ciudadana para la selección de los magistrados de la CSJ. Tales intentos no han dado los resultados esperados. En el año 2005, el presidente de la República firmó el Pacto de Estado por la Justicia, que selló un compromiso nacional por alcanzar un sistema de justicia independiente, transparente y eficiente. De acuerdo a este Pacto, se creó la Comisión de Estado por la Justicia, integrada por representantes de los tres órganos del Estado, del Colegio de Abogados y de la sociedad civil, con el objetivo primordial de definir una agenda de la reforma judicial y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados. La Comisión no ha sido convocada a partir de la instalación del gobierno que tomó posesión en diciembre de 2009.

En lo relativo a la escogencia de magistrados, el Pacto de Estado por la Justicia acordó la aprobación de un decreto de autorregulación del Órgano Ejecutivo⁷, en el que

³ Véase <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/12/24/hoy/panorama/2039699.asp>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁴ Meses después, el Procurador suplente tuvo que abandonar el cargo por la presión pública, tras denunciarse casos de corrupción e infiltración del crimen organizado en la Procuraduría General de la Nación.

⁵ Fundación para el Debido Proceso, *Entre la alarma y la expectativa: El reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, DPLF, 2009, p. 68.

⁶ Véase <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/03/04/hoy/portada/152305.html>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁷ En abril de 2011, el Consejo de Gabinete derogó este decreto de autorregulación, a raíz de un escándalo en el que un magistrado nombrado en 2009 se vio forzado a renunciar en medio de denuncias de corrupción y de su participación en la destitución

se incluyó la obligatoria divulgación de los nombres de todos los candidatos y sus ejecutorias, además de la conformación de una comisión integrada por organizaciones cívicas y gremiales para evaluar las hojas de vida de los aspirantes y remitir al presidente de la República una lista de los candidatos que cumplan con el perfil previamente establecido. Este mecanismo participativo habría de permitir mayor transparencia en el proceso de selección de los magistrados y mejorar la percepción social sobre el Órgano Judicial.

No obstante, los procesos de selección de magistrados realizados en los años 2005, 2007 y 2009 según este decreto de autorregulación, no fueron satisfactorios. Ninguno de estos procesos realmente recogió los acuerdos del Pacto de Estado ni garantizó la despartidización de la elección de los nuevos magistrados. Como se ha indicado antes, los magistrados de la CSJ seleccionados en diciembre de 2009 fueron duramente cuestionados por su cercanía al presidente de la República.

II.1.2.1. Certidumbre en el proceso de selección de magistrados y jueces

Como se ha visto antes en este informe, el proceso de selección de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y de jueces es distinto al de selección de los magistrados de la CSJ. El artículo 209 de la Constitución establece que los magistrados de los tribunales superiores de justicia (segunda instancia) son nombrados por la CSJ, en tanto los jueces son nombrados por sus superiores jerárquicos. Todos los nombramientos deben ser realizados con sujeción a la carrera judicial, según lo dispuesto en el Título XI de la Carta.

La selección de magistrados de la CSJ está regulada en la Constitución, según se ha visto; no obstante, el procedimiento no se encuentra claramente regulado, está desprovisto de transparencia y carece de participación ciudadana. El procedimiento de selección de magistrados

de los tribunales superiores de justicia y de los jueces está regulado en el CJ. El art. 271 de este código establece que, para ocupar los cargos de magistrados de distrito judicial, de jueces de circuito y de jueces municipales, se seguirán las reglas siguientes:

- 1) 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.
- 2) Si hubiere una segunda vacante, su provisión se someterá a concurso entre los que ocupen un puesto inmediatamente inferior en el escalafón y los aspirantes extraños al Órgano Judicial que reúnan los requisitos que fije el Reglamento de nombramiento, traslados y ascensos, que dictará el Pleno de la CSJ. Las mismas reglas se observarán para proveer las vacantes siguientes.

Por otra parte, el art. 29 del Reglamento de Carrera Judicial (Acuerdo N° 46, de 27 de septiembre de 1991) establece que los concursos deberán anunciarse con veintidós días de anticipación a la fecha en que sean declarados abiertos, para la inscripción de los interesados. Con este fin, deberá colocarse un aviso en lugar visible y concurrido dentro de la institución y debe publicarse por una sola vez en un diario de circulación nacional. El aviso deberá contener la clase de cargo, el salario y todos los requisitos que deben reunir los aspirantes al cargo. El periodo de inscripción durará diez días hábiles.

El artículo 31 del Reglamento de Carrera Judicial señala que la Comisión de Personal comunicará los resultados del concurso a los participantes mediante nota escrita y el artículo 32 prevé que las personas afectadas por tales resultados podrán interponer recurso de reconsideración y apelación en subsidio, en el término de 2 días hábiles después de notificados los resultados.

Este procedimiento debe seguirse cuando un cargo se abre a concurso. No obstante, en los hechos, la mayoría de los funcionarios judiciales ingresan al sistema de justicia nombrados de forma interina, sin someterse a concurso, y, en muchas ocasiones, luego de años de administrar justicia en condiciones de interinato, ingresan a la carrera judicial, mediante un concurso que no garantiza una selección basada en méritos y ejecutoria de los aspirantes.

de la Procuradora General de la Nación a inicios de 2010. Se derogó el decreto de autorregulación invocando la supuesta urgencia de nombrar un reemplazo del magistrado renunciante. Sin embargo, se denunció que el objetivo de la derogación del decreto era proceder al nombramiento de un magistrado cercano al Ejecutivo, sin siquiera las pocas garantías contenidas en el decreto de autorregulación. El nombramiento mismo, efectuado en abril de 2011, también fue criticado porque el magistrado designado había ocupado altos cargos de mando en el Órgano Ejecutivo y porque no contaba con la especialización de la Sala para la cual fue seleccionado.

Las deficiencias del sistema de carrera judicial en Panamá han sido señaladas en varios informes y estudios que se han realizado en los últimos dos décadas⁸:

- 1) El régimen de carrera es vulnerable a los vaivenes políticos internos y externos, por lo que no se garantiza una selección basada en méritos, capacidad y formación académica.
- 2) La discrecionalidad que tiene la autoridad nominadora para seleccionar al juez entre una lista larga de elegibles que le presenta la Comisión de Personal, conduce a seleccionar, no a los mejores, sino a las personas cercanas o de confianza de la autoridad nominadora.
- 3) Los resultados de las pruebas y entrevistas que se realizan en el proceso de evaluación de los aspirantes, no son vinculantes.
- 4) El sistema no reconoce, en la práctica, la antigüedad y los méritos de los aspirantes por vía del ascenso.
- 5) Existen serios cuestionamientos en materia de publicidad, apertura a concurso, criterios en la pre-evaluación, selección y confidencialidad de los resultados de la selección.

A esto se suma el hecho de que los jueces y magistrados sean tanto nombrados como destituidos por sus superiores jerárquicos, fuerte límite a la independencia judicial.

Desde el año 2005, se suspendieron los concursos de carrera en el Órgano Judicial, debido a la suscripción, en ese año, del Pacto de Estado por la Justicia, que se propuso reformar el sistema hasta entonces vigente, reemplazándolo por uno que garantice la selección basada en méritos y ejecutoria. Un proyecto de Ley de Carrera Judicial y sistema ético disciplinario para el Órgano Judicial, fue aprobado en primer debate por la Asamblea Nacional en diciembre de 2009.

Sin embargo, en febrero de 2010, se sometieron a concurso 43 posiciones de jueces según el sistema de carrera judicial que había sido rechazado por la Comisión de Estado por la Justicia creada por el Pacto, desconociendo el proyecto de ley de carrera judicial aprobado en la Asam-

blea Nacional. Todos estos concursos siguen pendientes de decisión

En junio de 2013, el Órgano Judicial tenía 3,772 funcionarios, de los cuales solo 964 son funcionarios de la Carrera Judicial.

II.1.2.2. *Criterios de selección de los magistrados y jueces*

En relación con los criterios de selección de los magistrados y jueces, el art. 300 de la Constitución dispone que los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos y que la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio. Técnicamente, esta norma debe ser aplicada en la selección de todos los funcionarios judiciales, incluidas las máximas autoridades de la judicatura.

En cuanto a la regulación de estos criterios, el Reglamento de Carrera Judicial establece como requisitos para la selección de los magistrados de tribunal superior y jueces que ingresan a la carrera judicial: el nivel académico, la experiencia laboral, las ejecutorias y publicaciones, otros conocimientos, como el manejo de idiomas, una entrevista para apreciar la personalidad del aspirante y certificados de conducta y buena salud (art. 22). Estos criterios de selección son generales y no trazan un perfil claramente definido para los cargos de jueces y magistrados.

En cuanto a los magistrados de la CSJ, el art. 204 de la Constitución estipula requisitos muy básicos para su selección:

- 1) Ser panameño por nacimiento.
- 2) Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
- 3) Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- 4) Ser graduado en derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la ley señale.
- 5) Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en derecho, o haber sido profesor de derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

⁸ Asociación Española de Jueces para la Democracia, *Libro Blanco sobre la independencia del poder judicial y la eficacia de la administración de justicia en Centro América*, Madrid, 1998; Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Audito de la Justicia Penal*, Panamá. 2003.

Ese listado de requisitos mínimos no contiene los elementos para configurar un perfil adecuado para el cargo de magistrado de la CSJ. Esta carencia da lugar, en el proceso de selección, a una ausencia de debate en torno a méritos y ejecutoria de los aspirantes.

II.1.3. Control de la constitucionalidad

En el derecho panameño, el control de la constitucionalidad es concentrado y general, debido a que sólo la CSJ puede declarar inconstitucional un acto o una ley, y lo hace con efecto general. El art. 204 de la Constitución establece que la CSJ tiene entre sus atribuciones: la guarda de la integridad de la Constitución, para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que, por razones de fondo o de forma, impugne ante ella cualquier persona. El CJ (art. 86) recoge el mismo contenido normativo.

Los abogados entrevistados manifestaron que los mecanismos de control constitucional no son efectivos debido principalmente a la lentitud de la justicia y a la inexistencia de sanciones por la dilación de los procesos. Uno de los entrevistados aseguró que existen amparos de garantías constitucionales con más de cinco años de espera para ser resueltos en el Pleno de la CSJ. Adicionalmente, algunos de los abogados consultados consideraron que existe, en esta materia, un excesivo formalismo, que refleja de parte de la CSJ una falta de compromiso con la protección de los derechos ciudadanos fundamentales.

II.1.4. Autonomía administrativa y presupuestaria del Órgano Judicial

El Órgano Judicial debería tener iniciativa en la formulación de su presupuesto y capacidad para administrarlo, es decir, debería contar con autonomía administrativa y presupuestaria, y los suficientes recursos para prestar ade-

cuadamente el servicio a su cargo y hacerlo con independencia⁹.

En Panamá, los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público deben ser aprobados por la Asamblea Nacional. Es este órgano político el que tiene el control de las asignaciones presupuestarias del Poder Judicial. No obstante, el art. 214 de la Constitución dispone que los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público no serán inferiores, en conjunto, al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. En los últimos diez años el presupuesto destinado a la justicia ha sido mayor a 2%: llegó a 4.2% en 2003 y a 3.6% en 2007. Durante el período 2008-2012, el presupuesto destinado a las instituciones encargadas de la administración de justicia no fue menor a 2.7% ni mayor a 3.6% de los ingresos corrientes del Estado, porcentajes que equivalen respectivamente a 1.1 y 1.4% del presupuesto general del Estado, y aproximadamente el 0.5% del Producto Interno Bruto en cada año. Todos los años el Órgano Judicial solicita un mayor presupuesto; así, en 2010 solicitó una asignación presupuestaria de 120,000,000 dólares estadounidenses y recibió finalmente 74,175,500 dólares estadounidenses, es decir, 61.8% de lo solicitado.

Los montos aportados por la cooperación internacional al poder judicial panameño han constituido, en los últimos años, un porcentaje significativo de su presupuesto, según se comprueba en la tabla 2.

La Contraloría General de la República realiza control previo sobre el ejercicio del presupuesto de todas las instituciones gubernamentales, incluido el poder judicial.

La falta de autonomía presupuestaria constituye una forma de intromisión o control de los otros poderes del Estado sobre el funcionamiento de la administración de justicia. Prueba de esta situación es lo ocurrido con la reforma procesal penal; tanto el Órgano Judicial como el Ministerio Público se prepararon para la entrada en vigencia del sistema acusatorio en septiembre del 2009, pero por una decisión adoptada por el Consejo de Gabinete y

Tabla 2. Porcentaje del presupuesto del poder judicial proveniente de fondos de cooperación

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% Presupuesto PJ*	2.45%	7.66%	8.16%	17.23%	6.67%	7.69%	4.97%	5.33%

Fuente: Elaboración propia, con base en Estadísticas Judiciales de la Dirección de Planificación y Presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional

⁹ Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Reforma Judicial. Una Tarea Inconclusa. Perspectiva de la Sociedad Civil (Memoria)*, Panamá, Mizrachi y Pujol, 2001, p. 72.

respaldada por la Asamblea Nacional, que adujo falta de presupuesto, la reforma fue pospuesta hasta septiembre del 2011. Ese año y el siguiente entró en vigencia en cuatro provincias del país, pero en 2013 una ley pospuso la instauración del sistema acusatorio hasta 2014 y 2016 en las otras cinco provincias.

II.1.5. Imparcialidad en el sistema de asignación de casos

La mayoría de los tribunales reciben las demandas y que-rellas a través de un sistema de turno que es semanal. No obstante, este procedimiento no es uniforme ni está regu-lado en todos los tribunales, por lo que suele existir discrecionalidad en la operación del mecanismo.

Para la jurisdicción civil, existe el Registro Único de Entrada (RUE), un registro automatizado de los casos que ingresan, establecido mediante Acuerdo N° 122, de 12 de marzo de 2003. El sistema automatizado sólo se refiere al registro, no al reparto, que sigue haciéndose semanalmen-te en forma manual y en presencia de los jueces, lo que no garantiza imparcialidad en la asignación.

Tratándose de las causas que conocen los magistrados de la CSJ, los arts. 101 a 107 del CJ establecen el sistema de reparto. Demandas, recursos, peticiones e instancias deben ser dirigidos al presidente de la Corte si competen al Pleno, o a los presidentes de las Salas si compete el asunto a éstas. Tres veces por semana, o cuando sea necesario, se repartirán los expedientes a través de un sorteo, asignándose a los magistrados según listado alfabético de sus apellidos.

Según las entrevistas realizadas para la preparación de este informe, el mecanismo existente para el reparto de los casos de magistrados de tribunales superiores de justicia y jueces es sumamente discrecional. En cuanto al reparto de casos a los magistrados de la CSJ, nuestros entrevistados sostuvieron que, aunque formalmente existe un mecanis-mo imparcial, la práctica no ha generado confianza en él.

II.2. Independencia personal

II.2.1. Interferencia interna y externa

II.2.1.1. Mecanismos de denuncia de interferencia interna

En Panamá no existen mecanismos previstos para de-nunciar interferencias internas. La mayoría de los jueces entrevistados expresaron no haber sido objeto de tales

interferencias. Algunos de los jueces dijeron tener cono-cimiento de interferencias graves que, según ellos, fueron sancionadas en niveles superiores o incluso en procesos penales; sin embargo, no es usual que tales casos lleguen a los medios de comunicación. Unos pocos jueces conside-raron que algunas interferencias son sutiles, por lo que es difícil probarlas.

II.2.1.2. Marco legal de protección de los jueces de la interferencia externa

En cuanto a la interferencia externa proveniente de otros funcionarios públicos, no existen leyes o reglamentos es-pecíficamente referidos al tema. Las normas que se en-cuentran son las que establecen prohibiciones al personal del Órgano Judicial. Así, el art. 447 del CJ incluye entre las reglas de ética judicial que los funcionarios del Órga-no Judicial están obligados a seguir: no dejarse influir por exigencias partidistas, por el temor público, por conside-raciones de popularidad o de notoriedad personal, ni por temor a críticas injustas. También se prohíbe conceder entrevistas privadas, ocupar otros cargos privados que le sean incompatibles, y recibir regalos o favores de los liti-gantes o abogados que ejerciendo ante su tribunal o, en general, de cualquier persona. Complementariamente, el art. 342 del Código Penal sanciona con pena de prisión al funcionario del Órgano Judicial que acepte, reciba o soli-cite donativo, promesa, dinero, beneficio o ventaja, para perjudicar o favorecer a alguna de las partes.

Los abogados litigantes que fueron entrevistados para la preparación de este informe concordaron en la existen-cia de una alta interferencia, tanto del sector público como del sector privado, en los asuntos del Órgano Judicial. Al mismo tiempo, el régimen ético y disciplinario existente no es eficaz, y no existen mecanismos para que los jueces denuncien actos de intromisión o persecución de origen interno o externo. Los entrevistados señalaron la falta de control sobre prácticas de injerencia en el poder judicial.

II.2.1.3. Reglas sobre conflicto de intereses

El art. 760 del CJ prevé las causales por las cuales los ma-gistrados o jueces deben declararse impedidos de conocer de un proceso; entre ellas, el parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entre el juez o su cónyuge y alguna de las partes, tener interés de-bidamente comprobado en el proceso, existir enemistad manifiesta y ser el juez o magistrado o sus padres o su cón-yuge o alguno de sus hijos, deudor o acreedor de alguna de

las partes. Las causales de impedimentos y recusaciones son taxativas, por lo que no proceden los impedimentos o recusaciones por causas distintas a las previstas en el art. 760 del CJ.

Si el funcionario que incurriese en alguna de estas causales no tomare la iniciativa destinada a inhibirse, la parte interesada podrá recusarlo ante los magistrados o jueces del tribunal colegiado del cual se trate o ante el juez que debe decidir si procede o no la recusación, siguiendo el mismo procedimiento previsto para los impedimentos (CJ, arts. 766 y siguientes).

Los arts. 46, 47, 49, 53, 55, 56 y 57 del CJ, en concordancia con los arts. 208 y 212 de la Constitución Nacional, establecen algunos impedimentos de quienes ocupen cargos judiciales; entre ellos, la participación en política, la de ejercer otros cargos públicos y la prohibición del nombramiento de parientes.

Dado que en Panamá no existe una norma que prevenga específicamente el conflicto de intereses, las normas sobre el asunto pueden considerarse difusas y poco efectivas.

II.2.2. Estabilidad en el cargo, evaluación del desempeño y procesos disciplinarios

II.2.2.1. Tipo de tenencia

La Constitución establece (art. 203) un periodo fijo de diez años para los magistrados de la CSJ. Para el resto de magistrados y jueces, el periodo de nombramiento es indeterminado. En el mismo texto constitucional se dispone que los magistrados y jueces no serán depuestos, ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley (art. 211).

II.2.2.2. Nivel de salarios

Los salarios en el Órgano Judicial han mejorado en los últimos cinco años, lo que ha permitido un mejor nivel salarial, especialmente para jueces de circuito penal y civil. Los magistrados de la Corte Suprema devengan un salario de 10,000 dólares estadounidenses mensuales y los jueces de circuito reciben mensualmente 4,000 dólares estadounidenses. En 2009 se registró un aumento general en los salarios judiciales; no obstante existen grandes desigualdades salariales en el Órgano Judicial; por ejemplo, los secretarios judiciales, a quienes la ley exige el título de abogado y llevan una carga importante del trabajo de

los despachos judiciales, perciben un salario mensual de 1,200 dólares estadounidenses.

II.2.2.3. Tipo de capacitación que predomina

Durante el año 2011 se observó continuidad en la capacitación sobre temas de ética judicial, manejo de estadísticas y calidad en la atención a los usuarios, así como actualizaciones en distintas materias específicas de las distintas jurisdicciones.

La capacitación sobre ética judicial se presenta con los objetivos de «reforzar el deber del servidor judicial de observar y cumplir la reglas éticas de conducta, identificar los principios que deben regir la ética judicial del juez en todas sus actuaciones, describir la composición y funciones de los entes encargados de velar por el cumplimiento de las normas contenidas en el Código de Ética Judicial¹⁰».

La capacitación sobre Manejo de Estadísticas es presentada como instrumento para la obtención de información de calidad sobre el sistema de justicia y para el ejercicio de la responsabilidad judicial, concepto complementario al principio de independencia judicial. Entre las acciones de capacitación del período 2008-2011, un número importante incidió sobre el ramo penal de la administración de justicia, la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal, métodos alternos de resolución de conflictos y derechos humanos, además de un peso considerable de la capacitación sobre procedimientos internos de la institución.

II.2.2.4. Evaluación de desempeño

La evaluación del desempeño de los funcionarios está prevista en el Título VI del Reglamento de Carrera Judicial (arts. 37 a 41), aprobado mediante Acuerdo N° 46, de 27 de septiembre de 1991 y modificado por el Acuerdo N° 625, de 9 de octubre de 2008. Los jefes de despacho son las autoridades que deben aplicar la evaluación cada seis meses. Pero la reforma de la evaluación introducida en 2008 sólo se aplica a jueces y magistrados de la jurisdicción penal hasta tanto se sancione un nuevo reglamento de carrera judicial, que en 2009 fue aprobado en primer debate en la Asamblea Nacional. Para el resto de la judicatura, la evaluación se realiza anualmente y en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, según dispone la versión original del reglamento.

¹⁰ Escuela Judicial de Panamá, *Informe de Gestión 2011*, p. 14.

El Reglamento de Carrera Judicial vigente no estableció criterios para la evaluación. No obstante, el Acuerdo N° 625, de 9 de octubre de 2008, establece que las dimensiones claves del desempeño son: calidad del servicio/atención a los usuarios, resoluciones idóneas (estructuración de sentencias), calidad del proceso judicial, calidad del proceso administrativo, productividad del juez/juzgado, productividad del personal de apoyo, clima laboral y competencias conductuales.

El art. 40 del Reglamento de Carrera Judicial dispone que el funcionario evaluado tiene derecho a manifestar si está de acuerdo o no con el resultado de su evaluación. En caso de no estarlo, podrá exponer sus razones a su jefe inmediato mediante nota, con copia al Departamento de Personal. El jefe inmediato cuenta con cinco días hábiles para resolver la reconsideración presentada por el funcionario. Esto significa que el resultado de la evaluación no está sujeto a apelación sino a reconsideración. Los jueces entrevistados consideraron que este mecanismo es poco confiable.

En general, las normas sobre evaluación no han sido cumplidas. Sólo en el año 2009 se realizaron algunas evaluaciones del desempeño en la jurisdicción penal; no obstante, no fueron sistemáticas. Los jueces entrevistados consideraron que las normas previstas en materia de evaluación de desempeño no son adecuadas.

II.2.2.5. *Regulación del procedimiento disciplinario*

El art. 160 de la Carta estipula que es función de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los miembros de la CSJ, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o que fueren violatorios de la Constitución o las leyes. El procedimiento previsto para este juzgamiento está previsto en los arts. 2478 a 2492 del CJ, conforme a los cuales se requiere una mayoría calificada de las 2/3 partes de los miembros de la Asamblea para condenar a un magistrado (art. 2490 del CJ).

La CSJ, mediante jurisprudencia, ha determinado que las faltas éticas y disciplinarias imputadas a los magistrados de la Corte son conocidas e investigadas por la propia CSJ, es decir, entre pares.

Según algunos de nuestros entrevistados, el sistema para el juzgamiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia está sujeto en la práctica a decisiones político-

partidistas, lo que da lugar a un proceso de remoción desprovisto de imparcialidad. Hasta la fecha, la mayoría de las denuncias contra magistrados presentadas a la Asamblea de Diputados son archivadas por razones de forma sin ser analizadas en el fondo; como resultado, no se conoce de sanciones o destituciones de magistrados de la Corte por falta éticas o disciplinarias, en los últimos veinte años.

El régimen disciplinario de magistrados de tribunales superiores y jueces se encuentra previsto en los arts. 286 a 301 del CJ y en los arts. 100 a 109 del Reglamento de Carrera Judicial. El art. 289 del CJ dispone que la jurisdicción disciplinaria sea ejercida por el superior jerárquico, respecto a cuya decisión sólo cabe el recurso de reconsideración. El art. 279 del mismo Código establece que magistrados y jueces no podrán ser destituidos sino por razón de delito o por falta debidamente comprobada y que en ningún caso podrá destituírseles sin ser oídos en los términos previstos en el Código.

El art. 286 del CJ regula los casos en que se impondrán sanciones disciplinarias, al tiempo que los arts. 292 y 293 prevén las sanciones a aplicar. Si bien tanto las conductas que se deben sancionar disciplinariamente como las sanciones mismas se encuentran enumeradas, no se establece la correspondencia entre unas y otras; sólo existe un listado de conductas y otro de sanciones, sin que se determine qué conductas son más graves y cómo se aplica la gradualidad de las sanciones. Esta indeterminación normativa abre paso a una gran discrecionalidad en la imposición de sanciones. De estos elementos cabe concluir que el procedimiento disciplinario es impreciso.

No obstante las imprecisiones del régimen legal, la mayoría de jueces entrevistados consideraron que las sanciones no son utilizadas como un mecanismo de presión contra el encausado.

II.2.3 *Regulación de los traslados*

Como se ha señalado, el art. 211 de la Constitución establece que los magistrados y jueces no serán trasladados en el ejercicio de sus cargos sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley. El art. 282 del CJ desarrolla esta materia, al establecer que se podrán realizar traslados de los funcionarios del Órgano Judicial de igual categoría por mutuo consentimiento y con la autorización razonada y escrita del funcionario que hizo el nombramiento. Dada la exigencia del consentimiento del trasladado, no existen reglas para apelar una decisión sobre traslado.

El art. 283 contiene causales que pueden ser motivo de traslado para magistrados y jueces: a) manifiesta enemistad con uno o más de los magistrados o entre jueces que integran un tribunal de apelaciones y consultas, y b) cuando en la sede del tribunal en que ejercen sus cargos actúen permanentemente como abogados, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del magistrado o juez y no hubiere más que un tribunal o juzgado, ya sea de lo civil o de lo penal.

En las entrevistas realizadas, se indagó por la posible arbitrariedad en los traslados. De los nueve abogados que respondieron, cinco consideraron que no la había y cuatro que sí. Los jueces que respondieron se dividieron por igual: cuatro dieron una respuesta afirmativa y otros cuatro, una negativa.

II.2.4. *Inmunidad*

El art. 216 de la Constitución dispone que los magistrados y jueces no podrán ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad judicial competente para juzgarlos. Como se ha indicado, en el caso de los magistrados de la CSJ, esta autoridad es la Asamblea Nacional.

Conforme ha establecido la jurisprudencia de la misma CSJ, el Pleno de esta corporación conoce de las denuncias y procesos en contra de sus integrantes cuando se refieran a hechos no correspondientes al ejercicio de sus funciones (causas policivas, civiles, administrativas, familiares, etc.). Igualmente, la jurisprudencia de la CSJ ha determinado que las faltas a la ética y las de carácter disciplinario, imputadas a magistrados de la Corte, son conocidas e investigadas por la propia CSJ.

El art. 2467 del CJ requiere la presentación de la prueba sumaria como elemento indispensable para iniciar una investigación penal contra un servidor público, incluidos los magistrados y jueces. Esta prueba sumaria corresponde a la prueba del delito (esto es, en materia de abuso de autoridad, infracción de los deberes públicos y enriquecimiento ilícito, según la Ley 59 de 1999).

Si bien magistrados y jueces no están legalmente exentos de las acciones penales y civiles, la normativa citada les otorga cierta protección mediante privilegios procesales que, en los hechos, les permiten evadir los procesos que se inicien contra ellos. De hecho, las amplias prerrogativas concedidas a los magistrados de la CSJ han hecho imposible que prospere proceso alguno contra magistrados de la CSJ.

Como se ha indicado, los magistrados de tribunales superiores y los jueces son procesados civil y penalmente por sus superiores jerárquicos. La legislación no establece de manera precisa las condiciones en las cuales un juez puede ser procesado por responsabilidad civil y penal, por lo que se sigue el procedimiento usual para cualquier ciudadano en estos tipos de causas.

II.2.5. *Libertad de expresión y asociaciones de magistrados y jueces*

En salvaguarda de la imparcialidad, el CJ (art. 49, numeral 3) prohíbe dar a las partes o a particulares opiniones, consejos o indicaciones en relación con asuntos que sean o puedan ser motivo de controversias, salvo las excepciones contempladas en la ley.

El propio CJ prohíbe al personal del Órgano Judicial participar en política, así como dirigir a los Órganos del Estado, funcionarios públicos, y entidades oficiales o particulares, felicitaciones o censuras por sus actos (art. 49, numeral 1).

Las asociaciones de magistrados y jueces sí pueden –y deben– pronunciarse sobre los problemas de la administración de justicia y participar en debates sobre reformas del sistema de justicia. Sin embargo, en Panamá estas asociaciones tienen un bajo nivel de actividad en pro de la independencia judicial, quizá debido a que en alguna medida existe cierto temor a represalias de los superiores jerárquicos. Las asociaciones sí han participado activamente en el debate sobre reformas, en especial, en torno al nuevo sistema acusatorio y la ley de carrera judicial.

En las entrevistas realizadas a abogados y a jueces, se preguntó si los jueces son censurados en sus funciones por sus superiores. Ambos grupos contestaron mayoritariamente que sí son censurados: entre las nueve respuestas provenientes de los abogados, siete se pronunciaron por la existencia de censura; entre los jueces, seis de los diez confirmaron esa impresión. Estas opiniones producen la impresión de que, pese a que no hay mayores restricciones legales, no existe confianza y seguridad para que jueces y magistrados se expresen libremente.

Los jueces y magistrados cuentan con dos organizaciones: la Asociación Panameña de Magistrados y Jueces (ASPAMAJ) y la Asociación de Magistradas y Juezas de Panamá (AMAJUP). El 3 de junio de 1994, se fundó la ASPAMAJ y, mediante Resuelto N° 228, de 19 de agosto

de 1994, el Ministerio de Gobierno y Justicia aprobó sus estatutos y le reconoció personería jurídica.

Se solicitó a los abogados su percepción en cuanto a si las asociaciones son independientes de la jerarquía judicial y del gobierno. La mayoría de los abogados contestaron que esas agrupaciones no son independientes. En las respuestas se mencionó la falta de beligerancia de estas asociaciones, que no emiten pronunciamientos enérgicos, incluso ante decisiones de los magistrados de la CSJ que afectan la independencia de magistrados y jueces subalternos. Un entrevistado sugirió que la situación de temor se ha agravado luego de los cambios en la CSJ producidos en enero de 2010 –que han mantenido en la inestabilidad a muchos funcionarios del Órgano Judicial– y de las declaraciones del ministro de la Presidencia, en el sentido de «dejar en interinidad a todos los funcionarios del poder judicial y de un borrón y cuenta nueva»¹¹.

III. TRANSPARENCIA

La transparencia judicial corresponde a un ambiente institucional

[d]onde las responsabilidades, procedimientos y normas están establecidas de antemano, se cumplen, se informa de manera sencilla, directa y clara, y donde los ciudadanos son parte del proceso a través de mecanismos que les permiten el acompañamiento, el escrutinio social y el derecho a demandar de sus autoridades el cumplimiento de sus obligaciones buscando entre todos elevar la calidad de vida, fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la gobernabilidad¹².

La transparencia en la gestión pública es fundamental no sólo para ganar la confianza ciudadana sino para la consolidación de un Estado de Derecho, el respeto a las garantías de los ciudadanos y el control sobre la democracia de un país. En este trabajo se ha buscado verificar la transparencia a través de dos dimensiones: información

sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia y control del poder judicial.

III.1. Información sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia

III.1.1. Información sobre la carrera judicial, procesos disciplinarios y declaración de bienes

El Reglamento de Carrera Judicial y las normas del CJ se encuentran publicados en el sitio web de la CSJ¹³. No se encuentran publicados los resultados de los procesos disciplinarios, por tanto la información disponible puede ser considerada como «medianamente accesible».

Tampoco son accesibles los criterios de evaluación en los exámenes para el acceso al Órgano Judicial, lo que guarda relación con el hecho de que no se han realizado evaluaciones en los últimos años. En general, en materia de carrera judicial no existe mayor transparencia, dada la escasa información disponible a usuarios del sistema y público en general.

Las normas que regulan los procesos disciplinarios se encuentran publicadas en el sitio web, donde se puede acceder al CJ y al Reglamento. Los resultados de los procesos disciplinarios no son accesibles por esta vía ni de otra manera, esto es, no son de carácter público. Dado que se puede acceder a las normas pero no a los resultados de su aplicación, puede estimarse que no existe transparencia acerca de los procesos disciplinarios.

Las declaraciones patrimoniales de los funcionarios son notariadas y entregadas a la Contraloría General de la República, entidad a cargo de ellas. No son de acceso público. Desde 2005, la Comisión de Estado por la Justicia sugirió la reforma a la Ley 59, sobre enriquecimiento injustificado, para establecer que las declaraciones de bienes patrimoniales sean de acceso público y que la Contraloría puede auditarlas. El respectivo proyecto de ley sigue pendiente de debate en la Asamblea Nacional. Igual que en el caso de los funcionarios públicos en general, tratándose de la declaración de bienes de magistrados y jueces, no existe, pues, transparencia.

¹¹ Véase <http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2009/10/11/no-a-jueces-y-magistrados-interinos.asp>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

¹² Soto, Elba y Kanonnikof, Guillermina, «Sistemas de información, transparencia y participación ciudadana», en *Seminario de Transparencia y Buen Gobierno*, Módulo 4: Sistemas de Información, transparencia y participación ciudadana. Instructores Elba Soto y Guillermina Kanonnikof. México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008, p. 34.

¹³ Véase www.organojudicial.gob.pa, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

III.1.2. Información sobre las decisiones judiciales y el presupuesto

Los fallos de la CSJ y de los tribunales superiores de justicia son públicos a través del sitio web del Órgano Judicial y también se publican en el registro judicial. Los fallos de los jueces de circuito y municipales no son de acceso público. Los fallos disponibles en el sitio institucional son fácilmente ubicables, ya que están clasificados por materia e instancia. Además, se dispone de un buscador por palabra que es muy efectivo.

En materia de decisiones judiciales, existe un cierto nivel de transparencia en los niveles de la CSJ y de los tribunales superiores. Las decisiones de los jueces pueden ser consultadas directamente en los despachos judiciales; no obstante, no siempre se facilita la información a cualquier ciudadano interesado.

El presupuesto desagregado está disponible en la página web del Órgano Judicial y, asimismo, puede ser solicitado en la Dirección de Presupuesto del Órgano Judicial.

III.1.3. Sitio oficial del Órgano Judicial y estrategia de comunicación

Examinado a mediados de 2013 el sitio del Órgano Judicial, la información que contiene es relativamente amplia; incluye información sobre organización y atribuciones de este órgano del Estado, el directorio de funcionarios, hojas de vida de los magistrados de la Corte, decisiones relevantes, presupuesto y gasto, eventos importantes, planilla de funcionarios, etc. Como se ha indicado, no se encuentran accesibles en el sitio las declaraciones patrimoniales –dado que su contenido legalmente no es de acceso público–, la información sobre procesos disciplinarios, evaluaciones de desempeño y carrera judicial.

En los últimos años, el Órgano Judicial ha modernizado la forma en la que brinda información a la comunidad; ha creado un programa de televisión –«De la mano con la justicia»– y se graba todas sus presentaciones y eventos.

En términos generales, existe un nivel relativo de transparencia en el poder judicial. No obstante, existe poco acceso a determinada información sobre los fondos que se reciben de agencias de cooperación, consultorías, viajes al extranjero, viáticos y otros asuntos de ejecución presupuestaria del Órgano Judicial. Y debe notarse que el acceso público a la información sobre declaraciones patrimoniales, resultados de las evaluaciones de desempeño y aplicación de sanciones en el régimen disciplinario son

fundamentales para el seguimiento y la vigilancia social de la labor institucional.

III.2. Control del poder judicial

III.2.1. Sistema de declaración de bienes del Órgano Judicial

La Ley 59, de 29 de diciembre de 1999, contiene el listado de los funcionarios públicos que deben hacer declaración jurada de bienes patrimoniales. Según esta ley, los funcionarios judiciales que deben hacer dicha declaración jurada son:

- 1) Magistrados de la CSJ;
- 2) Magistrados de tribunales superiores, de los tribunales ordinarios y especiales;
- 3) Jueces;
- 4) Directores Generales;
- 5) Directores Nacionales o Provinciales;
- 6) En general, todos los empleados y agentes de manejo conforme al Código Fiscal.

Los jueces entrevistados consideran que las declaraciones patrimoniales no cumplen su función, debido a dos razones principales: las declaraciones sólo describen los bienes patrimoniales y no existe un organismo de control que fiscalice el contenido de las declaraciones y dé seguimiento a los incrementos patrimoniales. Tampoco existe acceso ciudadano a tal información. La Contraloría puede informar quiénes han realizado la declaración patrimonial, pero no puede divulgar el contenido de las declaraciones.

III.2.2. Auditorías

La auditoría del Órgano Judicial es mixta. De una parte, la auditoría interna es una actividad de evaluación que se realiza dentro de la organización, cuya finalidad es el examen de las actividades contables, financieras, administrativas y operativas, y cuyos resultados constituyen la base para la toma de decisiones en los más altos niveles de la organización. Este trabajo es parte integrante de la estructura de control interno, encargada de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía institucionales¹⁴.

¹⁴ La Dirección de Auditoría Interna fue creada a través del Acuerdo N° 9, de 12 de agosto de 1992, dentro de los niveles de fiscalización

De otra parte, la Contraloría General de la República, entre sus funciones, es responsable de realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas (Constitución, art. 280 y Ley 32, de 8 de noviembre de 1984, art. 11, numeral 4). Esta función abarca al Órgano Judicial, el cual está sujeto a auditorías por parte de la Contraloría General de la República, al igual que al control previo y posterior.

El enfoque de las auditorías generalmente va dirigido hacia el examen contable, esto es, no producen una evaluación institucional que establezca el cumplimiento de los fines y objetivos correspondiente. El Órgano Judicial ha emprendido la capacitación de sus auditores internos, a fin de incluir otros aspectos importantes en sus informes y análisis.

III.2.3. *Congruencia de las sentencias*

En encuesta realizada a los abogados, se les preguntó sobre la utilización de criterios equivalentes para resolver casos similares. La mayoría de los entrevistados respondieron que casi siempre los jueces utilizan los mismos criterios.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.1. Conclusiones

1) En Panamá, el Órgano Judicial tiene un alto nivel de dependencia de los otros poderes y, por intermedio de éstos, de los partidos políticos. El Poder Legislativo elige a la Corte Suprema y mediante ésta controla los nombramientos de las siguientes instancias. El Poder Ejecutivo ejerce el control previo sobre la ejecución del presupuesto del Órgano Judicial. Ambos poderes penetran a la judicatura mediante la práctica del clientelismo político y los acuerdos partidarios que reemplazan la selección de jueces en razón de los méritos de los candidatos. Ese terreno constituye una base endeble para construir un sistema de justicia independiente.

y apoyo judicial, como unidad adscrita directamente al Pleno de la CSJ. Mediante Acuerdo N° 10, de 27 de octubre de 1995, fueron establecidos los Departamentos de Auditoría Financiera y Judicial hasta el 3 de octubre de 2002, cuando se creó, según Acuerdo N° 364, la Dirección de Auditoría Judicial.

- 2) Las garantías de independencia judicial previstas en las normas constitucionales y en las de carrera judicial –que corresponden al contenido de las normas internacionales sobre el tema– no alcanzan efectividad. Dados los mecanismos de nombramientos y los otros controles existentes desde los cargos de la superioridad hacia los cargos judiciales de menor jerarquía, resulta difícil evitar la imagen de que son los superiores jerárquicos quienes inciden en las decisiones de funcionarios inferiores en torno a casos que importen al poder político o económico.
- 3) No existen regulaciones que establezcan mecanismos para denunciar interferencias indebidas –sean de origen interno o externo– en la actuación de magistrados y jueces.
- 4) Los mecanismos de nombramientos de la magistratura en Panamá padecen un alto nivel de concentración, según una estructura piramidal en cuya cúspide se sitúa el Poder Ejecutivo que nombra a los miembros de la CSJ, los cuales designan a los magistrados y éstos, a los jueces. Los procedimientos de concurso y selección, en todos los niveles, son imprecisos, especialmente en lo que toca a la definición de los criterios para evaluar a los candidatos, y se llevan a cabo sin participación ciudadana. Como resultado, y dado que la discrecionalidad de quien elige es amplia, no resultan seleccionados los candidatos más idóneos y quienes son así designados no gozan de independencia respecto de quienes los nombraron.
- 5) Aunque existen normas sobre evaluación de desempeño, son aplicadas de forma errática. El sistema disciplinario está a cargo de la Asamblea en lo referido a los miembros de la Corte Suprema y de los superiores jerárquicos, en los otros niveles. En la imposición de sanciones disciplinarias, una amplia discrecionalidad es posible porque el tipo de falta y el nivel de sanción legalmente no tienen correspondencia.
- 6) A pesar de existir, conforme a la Constitución, la obligación de destinar un porcentaje mínimo al presupuesto del poder judicial, en la práctica la asignación presupuestaria está supeditada a los otros poderes del Estado.
- 7) Si bien está previsto normativamente el control constitucional, que se encuentra concentrado en la CSJ, la prolongada demora para resolver y el excesivo formalismo no garantizan la protección efectiva y oportuna

de los derechos fundamentales de las personas reconocidos en la Constitución.

- 8) No existe, en los hechos, un mecanismo imparcial de distribución de casos, en las diversas instancias, que genere confianza.
- 9) El Código Judicial restringe severamente, a magistrados y jueces, el derecho de expresión.
- 10) No existe suficiente información pública disponible en materia de carrera judicial, evaluación de desempeño y procesos disciplinarios. El Órgano Judicial carece de una estrategia de comunicación con el público y en su sitio web institucional no se encuentra determinada información básica sobre su organización y funcionamiento.
- 11) Las declaraciones patrimoniales, que están obligados a presentar los funcionarios judiciales, no son de acceso público y no están sujetas a mecanismos de verificación que permitan prevenir el enriquecimiento injustificado.
- 12) El Pacto de Estado por la Justicia, firmado en 2005 como un compromiso de Estado para alcanzar un sistema de justicia independiente, transparente y eficiente, y que dio lugar a la creación de la Comisión de Estado por la Justicia, no ha producido resultados significativos.

IV.2. Recomendaciones

De acuerdo a las conclusiones de este informe, se pone énfasis en las siguientes recomendaciones:

- 1) En el ámbito legislativo,
 - i. Establecer, constitucional y legalmente, un nuevo sistema de nombramientos judiciales, a cargo de una entidad independiente de los poderes políticos y de la Corte Suprema, que utilice al efecto un sistema de concursos, con criterios transparentes de evaluación de méritos de los candidatos, que hagan posible nombrar a los mejores de entre ellos. La ley de Carrera Judicial, pendiente desde que se suscribieran los acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia, debe recoger tales criterios.
 - ii. Disponer un régimen disciplinario en el que, a faltas debidamente tipificadas, correspondan sanciones que no estén sujetas a una determinación discrecional o arbitraria, y que se encuentre a cargo de una entidad dotada de cierta autonomía,
- de modo que quien sancione no sea el superior jerárquico, evitándose así que el funcionamiento del régimen disciplinario comprometa la independencia del juzgador.
 - iii. Restablecer a plenitud el derecho de expresión de magistrados y jueces, salvo en lo referido a los casos que son o pueden ser de su conocimiento, en salvaguarda de la imparcialidad del juzgador.
 - iv. Modificar el régimen de las declaraciones patrimoniales de modo que, de una parte, pueda conocerse públicamente qué funcionarios han cumplido su deber de presentarlas y, de otra, la Contraloría verifique la veracidad de las mismas y efectúe controles aleatorios destinados a detectar el posible enriquecimiento ilícito.
- 2) En el ámbito de los procedimientos,
 - i. Instaurar un mecanismo expeditivo, confidencial y fiable para denunciar toda interferencia en la independencia del juzgador.
 - ii. Establecer la evaluación de desempeño como una práctica institucional regular, periódicamente aplicada, según criterios claros y conocidos.
 - iii. Introducir un sistema de asignación presupuestal que, además del monto constitucionalmente asignado, garantice el manejo financiero y administrativo autónomo del Órgano Judicial.
 - iv. Disponer la introducción, en todos los niveles del sistema de justicia, de un sistema aleatorio de distribución de casos que sea fiable y genere confianza en la ciudadanía con respecto a la imparcialidad en el manejo de casos.
- 3) En el ámbito de las prácticas,
 - i. Reformar organizativamente la atención que reciben los recursos de control constitucional ante la Corte Suprema, que concentra la capacidad de decisión sobre ellos, a fin de hacer efectiva la protección de derechos fundamentales, especialmente en atención al tiempo en que tales recursos son resueltos.
 - ii. Construir una estrategia de comunicación del Órgano Judicial que, interna y externamente, ponga a disposición información suficiente acerca de asuntos centrales de su funcionamiento, tales como procesos de nombramiento y sus resultados, evaluaciones de desempeño y procesos disciplinarios y sanciones aplicadas.

V. BIBLIOGRAFÍA

Textos legales

Constitución Nacional

Código Judicial

Ley 32, de 8 de noviembre de 1984

Ley 59, de 29 de diciembre de 1999

Acuerdos de la CSJ

Acuerdo N° 46, de 27 de septiembre de 1991 (Reglamento de Carrera Judicial)

Acuerdo N° 9, de 12 de agosto de 1992

Acuerdo N° 10, de 27 de octubre de 1995

Acuerdo N° 122, de 12 de marzo de 2003

Acuerdo N° 625, de 9 de octubre de 2008

Libros

Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Reforma Judicial. Una Tarea Inconclusa. Perspectiva de la Sociedad Civil (Memoria)*, Panamá, Mizrachi y Pujol, 2001

Fundación para el Debido Proceso, *Entre la alarma y la expectativa: El reto de fortalecer la independencia judicial en Panamá*, Washington DC, DPLF, 2009

Libro Blanco sobre Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica, San José de Costa Rica, Editora Patricia Frances Baima, 2000

Soto, Elba y Kanonnikof, Guillermina, «Sistemas de información, transparencia y participación ciudadana», en *Seminario de Transparencia y Buen Gobierno*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008

Jurisprudencia

Fallos de 3 de mayo de 1993 y de 11 de julio de 1994 del Pleno de la CSJ

Sitios web

Sitio web del Órgano Judicial: www.organojudicial.gob.pa



1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703
info@dplf.org | www.dplf.org