

Informe sobre Independencia Judicial en Panamá

Julio 2000

USAID: Independencia Judicial
Jorge Molina Mendoza

ANTECEDENTES <3>

A partir de 1968 nuestro país fue gobernado mediante dictaduras militares que se sucedieron hasta diciembre de 1989. En este período la interferencia del Organismo Ejecutivo y específicamente del cuerpo militar en las actividades judiciales, fue común e inevitable. Dicha afectación comprendía desde la designación de los jueces –a todo nivel- hasta el fallo o resolución de los procesos judiciales. Era palpable el control del poder dictatorial sobre la función judicial. No obstante ello, a partir de 1987, con la expedición de un nuevo Código Judicial –normativa rectora de los procesos judiciales ordinarios, civiles y penales-, se adoptaron normas destinadas a crear y sostener, la independencia de los jueces frente a las actuaciones políticas. Mas no fue sino a partir del surgimiento del régimen democrático, es decir, desde diciembre de 1989 que dichas normas fueron observadas con eficacia. Entre dichas normas un papel fundamental lo constituyó el régimen de carrera judicial. A pesar de que éste fuera concebido constitucionalmente no fue observado con eficacia sino hasta el cambio democrático aludido. De allí que actualmente la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo no interfieren el desempeño del poder Judicial. El cuerpo militar, dado su reposicionamiento en la estructura de poder político, en donde se encuentra formalmente suprimido y materialmente sometido al poder civil, dejó de ser un ente generador de interferencia en la transparencia de las actuaciones judiciales. Así las cosas, la independencia del Organismo Judicial frente al resto de poderes, en nuestro país no es un tema de agenda de Estado por cuanto se considera en buena medida cristalizada. Sin embargo, esto no significa que la independencia judicial deje de afrontar nuevos retos. Estos retos surgen del propio sistema judicial y afectan, sin duda, la eficacia de dicho sistema. Es por ello que esta investigación se realiza a partir de los principales retos que existen dentro del propio ámbito judicial, afectan su independencia como medio de eficacia de la función judicial del país.



I. Obstáculos Principales a la Independencia Judicial <51>

1. En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? ¿Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?

Los retos específicos que en nuestro país confronta la independencia judicial pueden ser listados así:

- 1.1 Mejor preparación de los administradores de justicia;
- 1.2 Mejoras en los salarios del funcionario judicial;
- 1.3 Mejorar los métodos de integración de personal o de nombramientos del funcionario judicial;

Veámos.

1.1 Formación de los administradores de justicia:

La función de administrar justicia en nuestro país no es bien dimensionada. Esta distorsión del concepto de “justicia” es un mal estructural. Y es así porque el contexto socio-económico del país, incide en la formación del profesional del derecho de manera que el papel reservado al servicio público de administrar justicia no se concibe como el medio civilizado de solucionar conflictos, sino como una batalla por la supervivencia.

Esta deformación en la percepción del servicio público de administración de justicia, en nuestra opinión, fija su génesis en la exigua preparación que en las aulas universitarias, recibe el aspirante a Abogado. En la actualidad las universidades no se preocupan por una formación ética-social del abogado. No se trata de que conozcan o no la doctrina, cuestión secundaria en la apreciación de la independencia judicial; en todo caso el punto a resaltar es la falta de conocimiento en el profesional del derecho, ergo en el juez, de la función en la sociedad, del servicio público de administración de justicia.

Frente a la ausencia de la formación adecuada, el funcionario judicial, por carecer del sentido o implicancia de administrar justicia, permite o tolera que la política, corrupción y malas prácticas litigiosas, interfieran su imparcialidad.

1.2 Los salarios del Organo Judicial:

Un tema de sobrada importancia en lo que respecta a la independencia judicial, es sin duda alguna, lo relativo a las malas retribuciones del funcionario judicial. Con la expresión funcionario judicial nos referimos no sólo al juez propiamente tal, sino también a su personal auxiliar; v. gr. secretarios, oficiales, escribientes, entre otros.

En nuestro país, desde 1995 se produjo un incremento salarial al nivel superior, es decir, en beneficio de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este incremento coloca a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en la posición de ser los funcionarios públicos con mejores ingresos. Posteriormente, los Magistrados del nivel inmediatamente inferior, es decir, los Magistrados de Apelaciones – Tribunales Superiores – fueron objeto de un ajuste salarial que le permite mantener una vida digna. Mas el juez de primera instancia, aquel que brega con todas las causas que luego llegan a los niveles superiores, no ha sido mejorado en sus ingresos así como el resto del personal de apoyo. Por tanto, ante las actuales circunstancias socio-económicas del país, el dinero es una constante y fuerte causa de afectación de la neutralidad judicial.

1.3 La designación de los jueces:

Si bien nuestro país cuenta, desde inicios de la década pasada con una Carrera Judicial, opinamos que ésta es ineficiente como poco efectiva. Está organizada para incentivar al mediocre y castigar al funcionario que intenta destacar.

La Carrera Judicial fue concebida post-dictadura (1990), lo que explica que sus objetivos se agoten en dotar de estabilidad al juez que se designe. Mas no prevé mecanismos que incentiven el buen desempeño. Por otro lado, y en nuestra opinión, lo que realmente interfiere la neutralidad del juzgador es la amplia discrecionalidad para la designación de los jueces. A pesar de la existencia de parámetros de selección (para cada puesto se elige un número plural de candidatos basados en los resultados ponderados de sus ejecutorias. Mas al momento de la selección, ésta no considera las diferencias en ejecutorias, sino que los iguala a todos) en la práctica se reduce a un tímido intento de selección. Esto produce que el elegido, deba y profese dependencia absoluta y a perpetuidad por quien o quienes lo designaron.

Por otro lado, carece el Organismo Judicial de un científico y serio sistema de administración de personal. Las labores que desarrolla la Dirección de Recursos Humanos se orientan a colmar necesidades de reclutamiento y de trámites de permisos, vacaciones y licencias. Adolece, siendo éste el gran defecto, de una programación que permita el desarrollo del Recurso Humano que allí labora. No se conciben ni implementan programas de motivación para el personal como tampoco para la superación personal. Se convierte en no pocos casos, en verdadero centro generador de influencias.

2. En su país, cuáles o quienes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?

A pesar de que la independencia judicial es un tema de Estado, no existe en la actualidad discusión al respecto.

No obstante lo anterior, hace dos años, hubo alguna discusión con motivo de la necesidad de reformar la manera de integrar la Corte Suprema de Justicia. En ese momento el principal obstáculo fue el Organismo Ejecutivo, específicamente el Presidente de la República de ese momento, por cuanto era su objetivo, controlar dicha institución.

Con el cambio de gobierno, la discusión planteada cedió paso a los problemas que normalmente agobian a los gobiernos cuando inician; v. gr. contexto socio-económico. De hecho, en los primeros actos del actual gobierno, se legisló para la derogatoria de la Sala que dos meses antes, fuera creada para conocer de las causas relacionadas con las Instituciones de Garantías. La derogatoria, de acuerdo con el Gobierno, se debió al prurito de reestablecer la Independencia de la Corte Suprema de Justicia ya que con motivo de la creación de dicha Sala, el entonces Presidente nombró tres nuevos Magistrados, y siendo que el Partido victorioso en las elecciones fue su opositor, era necesario para el nuevo gobierno, la derogatoria de dicha Sala con la consecuente eliminación de tres Magistrados.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

El país no cuenta con una ente similar al Consejo de la Judicatura. De hecho, se ha propuesto su creación, preferiblemente por reforma constitucional.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable? <52>

Desde 1991 en nuestro país existe la Carrera Judicial. Esta fue formalmente instituida desde 1987 con la vigencia del nuevo Código Judicial, pero no fue reglamentada sino hasta octubre de 1991 (Acuerdo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia N° 46, publicado en la Gaceta Oficial 21895 de 16 de octubre de 1991). De acuerdo con el texto del artículo 270 del Código Judicial, los cargos para Magistrados de Distrito Judicial (Juez de apelaciones), Jueces de Circuito (Juzgados de Mayor Cuantía) y Jueces Municipales (Cargo equivalente al Juez de Paz) se designarán por concurso. En la práctica, todos los cargos de las distintas sedes judiciales, se designan por concursos.

En cuanto a la duración de sus mandatos, los jueces de los distintos niveles, con inclusión de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que sus designaciones son por diez (10) años, gozan de inmovilidad ya que en adición a mandato expreso en ese sentido (art. 278 Código Judicial) sus designaciones no se sujetan a término alguno.

La designación de juez en estos momentos, sí es un trabajo no despreciable. La razón de ello es el salario fijo y la estabilidad que comporta su designación, dado el alto grado de concentración de la industria de servicios jurídicos. Pero esto no importa que sea grato ni prestigioso ser designado juez. La judicatura es vista por el público, como un cargo afecto a la corrupción, en especial la jurisdicción penal, de poca efectividad en atención al tiempo que consumen las causas tramitadas.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones? <53>

En principio, el ascenso de jueces está ordenado en el Código Judicial. Se establece en el artículo 270 que ante vacante en los cargos de jueces, de los distintos niveles, se ascenderá al funcionario de la categoría inmediatamente inferior de mayor antigüedad en la misma y la mejor hoja de servicios, siempre que cumpla también los requisitos exigidos para el cargo superior. Mas esto en la práctica es letra muerta. Los ascensos no se dan ya que los cargos en su totalidad se integran por concursos con las características antes descritas.

Las designaciones de los Jueces de los distintos niveles las realiza su superior jerárquico inmediato. En el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la designación es por el Presidente de la República y requieren la ratificación del Organo Legislativo. El pleno de la Corte Suprema de Justicia por su parte, designa a los Magistrados de Distrito Judicial quienes a su vez, designan a los Jueces de Circuito. Esto, por último, designan a los jueces municipales. La integración de los cargos, con excepción de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es realizada a través de concursos, que a manera de reiteración, poseen un alto grado de arbitrariedad en la selección. Este grado de arbitrariedad consiste en lo siguiente: determinados los candidatos al cargo, pasan a una entrevista ante la autoridad nominadora. De la lista total de candidatos determinados o preseleccionados, la autoridad nominadora no está vinculada por las ejecutorias ni hojas de servicio. Del total de la lista, pueden escoger a cualquiera, aunque éste sea el de menor ejecutorias, preparación o experiencia. En este punto es donde radica la arbitrariedad a la que hicimos referencia.

4. ¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?

El proceso disciplinario de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se adelanta ante el Organo Legislativo. Las denuncias se presentan ante la Comisión de Credenciales de dicho ente estatal y, en caso necesario, éste propone al pleno el juzgamiento del Magistrado denunciado.

Si se trata del resto de miembros de la judicatura, sólo podrán ser removidos, con garantía del debido proceso, por decisión de su superior jerárquico en los siguientes casos (art. 283 Código Judicial):

1. Cuando por sentencia firme se le impusiere cualquier pena por delito común o contenido en cualquier legislación especial;
2. Cuando después de haber sido nombrados, se acredite debidamente que han sufrido o cumplido cualquier pena por delito común de carácter doloso;
3. Por impedimento físico o intelectual debidamente acreditado o se hallaren en algunos casos de incompatibilidad de que trata este Código;
4. Cuando abandonaren las labores de sus cargos por tres (3) días consecutivos o más sin licencia debidamente otorgada y en los casos en que no resida en la circunscripción judicial en que desempeña sus labores;
5. Cuando tomen directa o indirectamente parte en la política partidista;

6. En los casos de incompatibilidad con el ejercicio de la abogacía, el comercio o cualquier otro cargo remunerado con excepción de la docencia universitaria;

7. Cuando el juez o Magistrado haya sido separado del conocimiento de un proceso por demora en su tramitación dos o más veces durante un mismo año

Las causas disciplinarias son las siguientes (art. 285 Código Judicial):

1. Faltar el respeto a sus superiores jerárquicos;

2. Faltar al despacho más de tres días en un mismo mes o más de un lunes en el mismo lapso sin causa justificada;

3. Cuando fueren denunciados por negligencia o morosidad en el cumplimiento de sus deberes oficiales y se comprobare el cargo;

4. Cuando dieren a las partes o terceras personas, opiniones, consejos, indicaciones o información confidencial, en relación con asuntos pendientes en sus despachos, que puedan ser motivos de controversia, si se comprueba el cargo;

5. Cuando dirigieren al Organo Ejecutivo o a servidores públicos o a corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos;

6. Cuando tomaren parte en reuniones, manifestaciones o en cualquier acto de carácter político que no sea el de depositar el voto en los comicios electorales;

7. Cuando censuraren injustificadamente por escrito o verbalmente la conducta oficial de otros jueces o Magistrados o agentes del Ministerio Público;

8. Cuando sugirieren a Jueces y Tribunales la decisión de negocios pendientes en juicios contradictorios o en causas criminales, salvo que la ley así lo disponga;

9. Cuando sugirieren a Jueces y Tribunales subalternos el nombramiento de una determinada persona;

10. Cuando infringieren cualquiera de las prohibiciones o faltaren al cumplimiento de los deberes que este Código u otros Códigos y Leyes tengan establecidos.

5. ¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores Públicos?

La remuneración es la siguiente:

1. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia devengan US\$10,000 al mes;

2. Magistrados de Distrito Judicial devengan US\$ 6,000.00 al mes;

3. Jueces de Circuito devengan US\$ 2,500.00 al mes;

4. Jueces Municipales devengan US\$ 1,500.00 al mes.

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. Mas no es igual respecto de los niveles inferiores. 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 sus competencia.

El abogado que ejerce en forma privada si bien tiene la expectativa de obtener mayores ingresos, no siempre es así. En su mayoría generan ingresos iguales o inferiores a los pagados a jueces

de circuito, salvo las firmas de abogados establecidas y organizadas con presencia incluso en el exterior a través del ejercicio de instrumentos conocidos como “off-shore”. Estas firmas obtienen altos ingresos.

La docencia en nuestro país es una actividad materialmente altruista. Es así porque los salarios que genera la enseñanza del derecho no sustentan los niveles de gastos de un profesional del derecho. Por ello, es que no existe la docencia exclusiva siendo por lo contrario, que quienes se dedican a estas actividades las comparten con el ejercicio privado o público de la profesión.

Tanto los fiscales como los defensores públicos poseen idénticos ingresos que los destinados a los Jueces en sus respectivos niveles.

6. ¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia así como los de Distrito Judicial tienen derecho a combustible a cargo del Estado y a importar un automóvil nuevo cada tres años. Los jueces de los otros niveles no poseen más beneficios que los sobresueldos por cada cuatro años de servicio.

En la actualidad, los miembros del Organo Judicial no poseen beneficios específicos en punto de jubilación; sólo los previstos para el régimen de jubilaciones ordinario o común.

Las remuneraciones y las condiciones en que se desempeñan los jueces no son atractivas para incorporar a la función judicial los mejores profesionales. De hecho, el ingreso se hace difícil por los inadecuados criterios de selección en adición a que la Carrera Judicial responde a objetivos de estabilidad mas no de superación, eficiencia y profesionalismo.

III. Control del Presupuesto y el Personal del Poder Judicial <54>

1. ¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?

El presupuesto del Organo Judicial en nuestro país es determinado y asignado por el Organo Legislativo. El Organo Judicial presenta a consideración del Legislativo, un estimado del presupuesto que requerirá. Este a su vez, escuchadas las sustentaciones respectivas, asigna las partidas correspondientes. Luego de aprobado el presupuesto y en vigencia, es controlado por la Contraloría General de la Nación ente independiente pero integrante del Consejo de Gabinete. En la práctica la independencia de esta entidad es relativa por cuanto la designación de sus principales directores, Contralor y sub-Contralor, es realizada por el Presidente de la República por un período igual al de su mandato.

2. ¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo de los tribunales en cada nivel?

La administración del gasto está concentrada en la Secretaría Administrativa del Organo Judicial. Los jueces y Magistrados no poseen ingerencia alguna en las decisiones de gasto salvo el Presidente de la Corte Suprema de Justicia por razón de su carácter de Representante Legal de la entidad.

La contratación del personal de apoyo de los jueces en general, es realizada por el mismo juez.

3. ¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?

La escasez de recursos se palpa en la necesidad de incrementar el número de juzgados a nivel inferior y pagar mejor a los funcionarios de apoyo y jueces de circuito. En general, los juzgados están dotados con los recursos mínimos para realizar las labores requeridas.

4. ¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto del Estado?

Por mandato del artículo 211 de la Constitución Política de la República, el presupuesto conjunto del Organo Judicial y del Ministerio Público no será inferior al dos por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. En la práctica, el presupuesto se agota en la cantidad descrita, no es superior a ella. En buena medida, el Organo Judicial realiza muchas actividades a través de donaciones de otros Estados, v. gr. España.

IV. Administración de los Tribunales y Manejo de los Casos <55>

1. ¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?

La administración de cada tribunal o sede judicial, está en manos del jefe del despacho, que en todo caso, será un juez de los respectivos niveles. Así, en el caso de los juzgados municipales y de circuitos, por tratarse de juzgados unipersonales, es el juez quien administra el tribunal. En lo que atañe a tribunales colegiados, es el ente como tal, el responsable de la administración.

En la práctica, dentro de los tribunales colegiados, es el Presidente del tribunal quien se responsabiliza de la administración, aunque las decisiones son tomadas por todos los componentes del mismo.

La labor de administración de los despachos judiciales por los jueces o Magistrados no ha dado resultados buenos en punto de organización del trabajo, productividad y transparencia. La razón de ello es que los jueces no reciben capacitación para ello.

2. ¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?

Ciertamente no. En los últimos años los esfuerzos de reforma se han concentrado en procurar simplificar el procedimiento per sé con el fin de disminuir el atraso y congestión en la terminación de las causas. Esto ha sido así a pesar de que existe conciencia de lo pesado que resulta para el juez, atender la administración de su despacho ya que él no está preparado profesionalmente para ello y que dicha tarea consume tiempo que él necesita para dedicarlo a su tarea de juzgador.

3. En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces? Por ejemplo:

a. Reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces;

b. Reformas en el seguimiento de los casos.

La asignación de casos en todos los niveles opera mediante sorteos. Estos son públicos y deben asistir los jueces o Magistrados. Mas es la práctica que el público no asiste a los repartos de negocios y en el caso de la Corte Suprema de Justicia, son los asistentes de cada Magistrado quienes acuden al reparto.

Por otro lado, no se atisba en las agendas de reformas a la legislación procesal, temas relacionados con la asignación ni seguimiento de los procesos. De hecho, en las jurisdicciones especiales se ha identificado la tendencia a simplificar el proceso, lo que obliga a que éste comprenda menos

oportunidades de dilación de manera que la disponibilidad de recursos de apelación se ha visto disminuida. Sin duda, a través de esta tendencia se logra dinámica en el proceso, pero se pierde control del superior jerárquico sobre las actuaciones del juez.

No existen controles que permitan determinar el desarrollo de los casos. Existe una herramienta que intenta medir, cuantitativamente, el desempeño de los jueces en punto de manejo de casos. Se trata de estadísticas sobre número total de casos, casos trabajados en el mes y aquellos en que se dicta una resolución, sea ésta sentencias o autos.

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

Como se dijo, el tema acerca de la administración de los tribunales no se tiene como punto neurálgico del atraso en la terminación de los casos o en relación con la transparencia del juez. Esto ha impedido que los esfuerzos de reforma lo tomen en cuenta. No obstante ello, en nuestra opinión, el relevo del juez de esta función o actividad le permitiría dedicar más tiempo y esfuerzo a la realización de su principal tarea: administrar justicia.

5. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habrá mucha oposición a una reforma de ese tipo?

Por mandato de la ley (art.976 y 977, numeral 3 del Código Judicial) el juez debe indicar en sus decisiones, las razones y fundamentos legales que se estimen pertinentes con cita de las disposiciones legales o doctrinas que se consideren aplicables al caso.

A pesar de esto, si la decisión no es motivada, sólo se genera sanción disciplinaria para el juez que la rubrica mas no acarrea su nulidad (art. 977 Cód. Judicial).

6. ¿Existe en su país algún tipo de sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual? Por ejemplo:

- a. Recolección de datos sobre el número y tipos de casos que atiende cada juez;
- b. Publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión.

Como se dijo antes, existe una herramienta de control cuantitativo sobre el desempeño de los jueces. Esta consiste en cuadros estadísticos acerca del movimiento de expedientes por mes. Cada sede judicial debe enviar, al principio de mes, cuadros estadísticos sobre el número de resoluciones que ha proferido así como el volúmen de expedientes que han salido de su competencia y las entradas que ha registrado.

En lo que respecta a la publicación de los nombres de los jueces junto con la decisión, tenemos que sólo existe una publicación oficial en ese sentido. Se denomina “Registro Judicial” y contiene todas las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, tanto del pleno como de sus Salas. El resto de decisiones no son divulgadas.

7. ¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?

Si bien existe la previsión normativa de que se evalúen a los miembros de la Carrera Judicial, que como antes se dijo, comprende a los jueces de todos los niveles con excepción de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la práctica nunca se realiza, salvo que sea para poner fin al período de prueba con motivo de su ingreso a la Carrera Judicial. De hecho, no existe realmente

una supervisión cualitativa de los superiores jerárquicos sobre el desempeño de sus jueces subordinados.

8. De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?

Lo que se requiere, dada la previsión normativa de evaluación, es crear un instrumento válido para ello y supervigilar su aplicación. En adición, y para asegurar una correcta evaluación, la aplicación del instrumento podría, a manera de sugerencia, ser controlada por terceros externos al Organismo Judicial con el fin de asegurar transparencia.

V. Efecto de Decisiones Internacionales o Fallos Judiciales Específicos

A la fecha no existen.

VI. Capacitación

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

La palpable falta de capacitación de los jueces, en nuestra opinión, mengua su independencia. Esto se manifiesta en dos formas. Primero, los hace dependientes de sus superiores al punto de que muchas veces deciden en función de que éstos no revoquen sus fallos. Segundo, su falta de capacitación mediatiza la creatividad y, por otro lado, incrementa el temor a la censura pública por vía de los medios de comunicación o canales similares. Esto es producto de su inseguridad, creada a su vez, por su falta de capacitación.

Mas, y a pesar de lo anterior, es fundamental la capacitación que esté dirigida a inducir un cambio de actitud en el juzgador. Este cambio de actitud se reduce a concientizar al juez de su papel en la sociedad. El profesional del derecho ingresa a la judicatura, no recibe capacitación en lo que respecta al impacto de un deficiente servicio público de administración de justicia en la convivencia social. El profesional designado, en promedio, se conforma con la estabilidad que el cargo genera pero no atiende al aspecto social de su desempeño.

Una capacitación en este sentido, permitiría al juzgador adquirir seguridad por conocimiento, de sus actividades, lo que se traduciría a su vez, en decisiones efectivas y rápidas.

VII. Temas Relativos a la Justicia Penal <133>

¿Qué reformas, si hubiere, en el área penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios dados en la legislación penal han operado fundamentalmente en punto de la celeridad de los procesos. En esencia, las reformas han buscado disminuir al máximo, con prevalencia del debido proceso, las oportunidades de dilatar el juzgamiento. Las principales causas de estas reformas, son el alto grado de hacinamiento carcelario así como la excesiva lentitud y dilación en la resolución de los negocios penales.

Luego de operado el cambio democrático a los inicios de los años '90, los militares, la policía así como las fuerzas de seguridad, dejaron de ser beligerantes en las decisiones judiciales. En la actualidad, estos organismos se someten al poder judicial así como a sus mandatos.

Sí existen, no obstante lo anterior, casos de abusos hacia los detenidos por parte de los organismos policiales y de seguridad. Mas dichos abusos han sido sometidos a las autoridades judiciales competentes para su juzgamiento. Esto, en definitiva, no afecta la independencia de los jueces.

En los delitos relacionados con drogas, a diferencia de lo anterior, si se palpa una afectación de la independencia judicial. Existe entre los juzgadores de los niveles inferiores (jueces penales de circuito) un temor no declarado en punto de la liberación de las personas implicadas en este tipo de causas. Y esto es producto de una tendencia a reprimir judicialmente la comisión de éstos ilícitos.

VIII. Efecto de la Reforma Legislativa

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

En estricto sentido no. La independencia judicial se fortaleció con el cambio democrático operado en el país al inicio de los '90. De allí en adelante, las reformas legales han sido orientadas a fortalecer la dinámica y celeridad de los procesos judiciales.

IX. Etica Judicial y Corrupción <134>

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

1. *¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? ¿Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?*

La percepción del público acerca de la corrupción en el Organismo judicial es preocupante. De acuerdo con una encuesta publicada en el Diario La Prensa el día lunes 26 de junio de 2000, la mayoría de los panameños que fueron encuestados consideraron que existe corrupción en el Organismo Judicial. Por estimar que es de interés, transcribimos el apartado de la encuesta pertinente a la corrupción en el Organismo Judicial:

“Un 72% de los encuestados de junio del 2000 considera que sí existe corrupción en el Organismo Judicial. Un reducido 10% de los entrevistados considera en cambio que no existe corrupción en el Organismo Judicial. Un 17.2% no respondió a esta pregunta.

Hace cinco años, un 63.5% de los encuestados creía que sí existía corrupción en el Organismo Judicial, mientras que un 12% pensaba que no existía. Un 24.5% no respondió la pregunta en aquella ocasión.

Esto parece reflejar un aumento en la percepción de la corrupción en el Organismo Judicial.

Organismos internacionales como Human Rights Watch han llamado la atención durante los últimos años sobre la presunta corrupción existente en la administración de justicia en Panamá.”

Sin duda es necesario implementar acciones dirigidas a contrarrestar esta percepción. Para ello, las medidas punitivas sin duda, serían una herramienta necesaria pero no la única. En este punto, creemos que una reforma dirigida a facilitar el acceso de las denuncias por corrupción así como la inducción de una verdadera y adecuada supervisión de los jueces por parte de sus superiores jerárquicos, impulsarían resultados favorables contra la corrupción judicial.

2. *En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?*

Dentro del Código Judicial existe un capítulo dedicado exclusivamente a la ética judicial, de allí que dicha normativa haga las veces de Código de Ética para los funcionarios judiciales. El artículo 440 es la norma que contiene los preceptos o cánones éticos y los describe en 22 numerales. Esto se complementa con la regulación del procedimiento a seguir para las causas que por faltas a la ética sean formalizadas.

En un inicio, la autoridad competente para juzgar las faltas a la ética fue una entidad denominada “Consejo Judicial”, el cual está integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo preside, Los Presidentes de Sala de la corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados. Mas el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 3 de mayo de 1993, declaró inconstitucional tal atribución por considerar que el ejercicio de dicha competencia generaba una alteración injustificada de la superioridad vertical de los superiores jerárquicos de los jueces y magistrados sin que dicha consideración estuviese autorizada por la Constitución Política.

Esta decisión en su momento no fue de buen recibo en el foro ni en la ciudadanía. Esto ha generado que los cánones éticos que rigen para los funcionarios judiciales, sean letra muerta en cuanto a eficacia se refiere. Declarada la inconstitucionalidad del Consejo Judicial para juzgar las faltas a la ética, son los superiores jerárquicos de cada nivel judicial quienes juzgan dichas causas. En la práctica, no son comunes las denuncias por faltas a la ética, como sí lo son las “quejas” por razones disciplinarias.

Una reforma constitucional que retribuya la competencia al Consejo Judicial para juzgar las faltas a la ética por los jueces y magistrados, dada la consideración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sería en nuestra opinión, una adecuada y efectiva herramienta para combatir la corrupción y lograr observancia a la normativa ética judicial.

X. Asociación de Jueces <135>

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

En nuestro país sólo existe una asociación de Juezas, que incluye a Magistradas, Juezas, Fiscales, Personeras y demás personal judicial o del Ministerio Público hasta nivel de Secretario del Despacho judicial correspondiente, siempre que sea mujer.

En la práctica, esta asociación vela por los intereses de sus agremiadas y no posee objetivos institucionales dirigidos a fortalecer la independencia judicial.

XI. Acatamiento de las Decisiones

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

Luego del cambio democrático operado a inicios de los '90, no hay problemas institucionales con el acatamiento a las decisiones judiciales. En la práctica, esto no representa mayores obstáculos para la independencia judicial.

XII. Actividades fuera del Sector Justicia <84>

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces;

Desafortunadamente, el periodismo investigativo en Panamá se ha visto empañado por escándalos de chantajes y de graves y serias acusaciones de periodismo amarillista. Ciertamente, no ha sido objetivo en algunos casos ni adecuado en otros. Mas es un hecho palpable, que el juez teme a la prensa y al periodismo en general. Por tanto, sin dudar de que en efecto el periodismo investigativo sirve como herramienta que colabora a la independencia judicial, no menos cierto es que debe “lavar su cara”.

2. Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).

Esto es muy necesario porque como antes dijimos, el temor a la prensa en nuestro país sí constituye un elemento que afecta la independencia judicial. En esta labor es esencial constituir una vocería para los jueces ante los medios de comunicación de manera que las explicaciones y posiciones del Organismo Judicial, sean aclaradas por personas idóneas.

3. Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.

De mucha ayuda sería si los mismos abogados concurrieran en el fortalecimiento de la independencia judicial, especialmente porque ellos serían muy beneficiados con dichas acciones. No obstante esto, son los propios abogados lo principales focos de corrupción de los jueces y magistrados.

4. Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.

No existe en nuestro país un movimiento que en el contexto planteado por el enunciado de la pregunta, propugne el fortalecimiento de la función judicial, especialmente de la independencia. Mas sería recibido con beneplácito intentos en este sentido porque sería a la postre, una buena representación de la sociedad civil en las acciones que intente el fortalecimiento de la institucionalidad así como de la independencia judicial.

5. Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.

Sin duda esto es esencial. Pero para ello es necesario un compromiso serio de los partidos políticos y una actitud altruista de parte de los legisladores, cosa que por las ejecutorias del Organismo Legislativo, no podrá realizarse a corto plazo. El Organismo Legislativo de acuerdo con una encuesta publicada por el Diario La Prensa, en su edición de 26 de junio de 2000, es visto por el 80.5% de los encuestados, como un ente corrupto.

De allí que cualquier iniciativa que surja de esta entidad, será obstaculizada por la mala percepción que de ella existe.

6. Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.

La vigilancia internacional sobre el desempeño de las autoridades nacionales, siempre importa beneficios. Mas en el caso de Panamá, se ha logrado un nivel de estabilidad judicial y de independencia judicial, que si bien la vigilancia señalada no sería desdeñable, no es esencialmente necesaria.

XIII. Otros Métodos

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas u cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Consideramos que el principal elemento de fortalecimiento de la independencia judicial es el necesario cambio de actitud de los juzgadores. Mientras ello no ocurra, si bien existirá una formal independencia judicial no alcanzará niveles de plenitud. Por ello, la capacitación en este punto deviene imprescindible.

Otro aspecto digno de mencionar, es lo relacionado con la integración del Organo Judicial, específicamente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Somos partidarios de que se implemente el sistema de cooptación. De esa manera, se mitigaría en buena medida, la ingerencia del Ejecutivo y Legislativo en las funciones de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, esto permitiría que tal beneficio se proyecte sobre los niveles inferiores. Es claro que para esta reforma, se requiere un cambio a nivel constitucional.

XIV. Donantes Externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

Quizás la participación de los donantes externos como USAID, se ha limitado a aportar recursos para infraestructura. En el futuro sería de mucho beneficio, que tales cooperaciones se orienten a invertir en tareas de capacitación y concientización de las funciones judiciales. Estas serían acciones que sin requerir de reformas normativas, contribuirían decididamente a fortalecer la independencia judicial de manera efectiva.