

RESUMEN EJECUTIVO

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE ALTAS AUTORIDADES JUDICIALES

EN AMÉRICA LATINA

María Adelaida Ceballos Bedoya, Carolina Villadiego Burbano,
Rodrigo Uprimny y Kelly Giraldo Viana¹

En la última década, muchos países latinoamericanos han atravesado crisis en sus sistemas judiciales. Estas crisis suelen ser provocadas por los poderes Ejecutivos que buscan tener jueces aliados (o temerosos) que aprueben sus políticas y hagan la vista gorda cuando abusen de sus cargos. En otros casos, los problemas surgen desde dentro del propio Poder Judicial, donde la corrupción y la falta de idoneidad son endémicas, especialmente en las altas Cortes. Dichos problemas han intensificado la desconfianza ciudadana en la justicia.

En el marco de estas crisis, con frecuencia han surgido controversias sobre cómo deberían seleccionarse las autoridades judiciales en una democracia. En particular, se ha debatido acerca de las fórmulas de selección de las altas autoridades judiciales (AAJ), pues es claro que las embestidas contra la cúpula judicial no sólo pueden facilitar la cooptación del resto de la justicia, sino que permiten bloquear el control judicial respecto de los poderes dominantes. Con el fin de contribuir a estos debates apremiantes, desarrollamos una investigación

que ofrece reflexiones normativas, empíricas y conceptuales sobre los mecanismos más adecuados para seleccionar AAJ, especialmente en contextos de hiperpresidencialismo, como los latinoamericanos. Específicamente buscamos analizar los estándares internacionales en cuanto a la selección de AAJ y evaluar de qué manera se pueden aplicar esos estándares en lugares específicos, a la luz de consideraciones contextuales y de filosofía política.

Decisiones metodológicas

Para desarrollar esta investigación acudimos, por un lado, a la revisión documental de instrumentos internacionales y literatura secundaria; y, por otro, hicimos visitas a terreno en Bolivia y Guatemala para examinar sus procesos de selección de AAJ, lo cual se sumó a nuestro conocimiento previo sobre Colombia. Elegimos estos tres países para los estudios de caso porque cada uno de ellos ilustra un mecanismo de selección distinto:



¹ Las autoras, salvo Carolina Villadiego Burbano (de la Comisión Internacional de Juristas), son investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia. Este trabajo fue financiado por la Fundación Konrad Adenauer.

voto ciudadano y participación de órganos políticos en Bolivia; mecanismos disímiles, pero con énfasis en la selección por pares judiciales en Colombia; y participación de órganos políticos y de un órgano integrado por el gremio de los abogados y la academia en Guatemala.

Estándares internacionales para la selección de jueces, incluidas las AAJ

Durante nuestra investigación encontramos que hay directrices claras sobre los criterios que deberían guiar la selección judicial, pero los Estados tienen un amplio margen de discrecionalidad sobre qué órgano debería encargarse de seleccionar y bajo qué procedimiento. Identificamos los siguientes grupos de estándares:

- Independencia e imparcialidad: el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un elemento central del derecho fundamental al debido proceso. Para garantizarlo, los mecanismos de selección deben salvaguardar la independencia de las AAJ frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, evitando las interferencias indebidas o la cooptación política de las Cortes. Por esta razón es preferible que las AAJ no sean seleccionadas por órganos políticos, sino por sus pares o mediante un mecanismo autónomo que asegure su independencia e idoneidad. Por su parte, la imparcialidad judicial requiere que las juezas y jueces actúen y parezcan neutrales, sin sesgos ni intereses directos en los casos. Para asegurar esa cualidad es crucial diseñar mecanismos de selección que eviten la influencia indebida del Poder Ejecutivo y que garanticen la independencia y el mérito de las autoridades judiciales.
- Ley previa y transparencia: la ley y la Constitución deben preestablecer los procesos de selección y el órgano responsable de llevarlos a cabo, asegurando la transparencia en todas las etapas de selección y evitando interferencias externas.
- Idoneidad, mérito e integridad: los mecanismos de selección deben garantizar que las personas

que ocupen los cargos de las AAJ sean íntegras, idóneas y con formación jurídica adecuada, basándose en criterios objetivos como la experiencia y los méritos.

- Participación ciudadana y publicidad: la selección de AAJ debe garantizar la auditoría social y el escrutinio público, a fin de mostrar transparencia y permitir un monitoreo ciudadano efectivo.
- Igualdad, no discriminación y diversidad: la selección de las AAJ debe garantizar la igualdad y no discriminación de candidatos y candidatas, así como promover la diversidad judicial. Se recomienda incluir acciones afirmativas que faciliten la representación de grupos históricamente excluidos.

Tipología general de los métodos de selección de jueces en las democracias

Hicimos un estudio empírico de los mecanismos de selección de personas juzgadoras (incluidas las AAJ) aplicados en distintas democracias. Aunque no se trata de una tipología exhaustiva, proponemos que hay cuatro grandes tipos “puros” –esto es, que recurren a un solo criterio– para la selección judicial: i) elección ciudadana o popular; ii) designación por órganos políticos de representación democrática; iii) designación meritocrática por órganos autónomos (v.gr., comités especiales o consejos de la judicatura); y iv) selección por pares judiciales.

Sin embargo, la evidencia muestra que en casi todo el mundo predomina un quinto tipo: los mecanismos mixtos o híbridos, que combinan diversos criterios de selección, pues la hibridez permite compensar (al menos en parte) los problemas de cada uno de los mencionados tipos “puros”. Por ejemplo, se han introducido filtros meritocráticos en los lugares donde antes solamente había elección popular de jueces o donde la designación estaba únicamente en cabeza del Gobierno. En otros contextos se ha tratado de combinar nombramiento político, criterios meritocráticos, control ciudadano y elección popular. La predilección por la hibridez

también tiene que ver con el hecho de que, en un Estado de derecho democrático, escoger un mecanismo de selección de AAJ plantea dilemas difíciles, pues busca satisfacer varios criterios que suelen estar en tensión e incluso en conflicto.

A partir de los estándares de derechos humanos y de consideraciones de filosofía política, nuestro estudio identifica cinco criterios que con frecuencia se tienen en cuenta para diseñar el sistema de selección de las AAJ: (C1) competencia técnica; (C2) garantías de independencia en el nombramiento y en el desempeño para que las personas juzgadoras puedan ejercer su función contramayoritaria; (C3) transparencia y rendición de cuentas; (C4) legitimidad democrática; y (C5) composición inclusiva y diversa.

Cada uno de estos cinco criterios orienta la adopción de distintos mecanismos de selección, que a veces están en oposición. Por ejemplo, para atender al C1 podría optarse por un concurso meritocrático, que además ayudaría al C2 si se acompaña de una inamovilidad protectora, pues el juez siente que no le debe el puesto a nadie. Pero este sistema plantea dificultades en cuanto al control ciudadano sobre los funcionarios y en cuanto al enorme poder de los órganos que organizan, gestionan y llevan a cabo estos concursos, lo cual afecta los C3 y C4. Los concursos tampoco aseguran el C5, porque las pruebas supuestamente objetivas y neutras tienden a reproducir, en lugar de subsanar, las desigualdades de base de los grupos tradicionalmente discriminados.

Los mecanismos de selección judicial en tres países: Bolivia, Colombia y Guatemala

Bolivia

Las cuatro AAJ son elegidas por voto popular a partir de una lista de candidatos/as preseleccionados/as por la Asamblea Legislativa simultáneamente cada seis años. Los dos procesos electorales que se han desarrollado

completamente hasta el momento (en 2011 y 2017) han mostrado que este mecanismo ha sido altamente politizado y ha contado con poca participación ciudadana. Por un lado, los partidos políticos fuertes en la Asamblea, en especial el partido del Gobierno, han buscado preseleccionar personas afines a sus fuerzas políticas. De hecho, se ha denunciado la repartición de cupos en las listas de preseleccionados/as y la manipulación de la etapa de méritos para favorecer a ciertas candidatas o candidatos. Por otro lado, en las dos elecciones por voto popular que ha habido hasta ahora, la sumatoria del voto nulo y blanco ha sido superior al 50% del total de los votos emitidos y por ello las autoridades judiciales se han elegido con menos del 45% de los votos válidos. De esta forma, aunque el mecanismo de selección propuesto buscaba despolitizar la justicia y fortalecer la confianza ciudadana en las AAJ, generó todo lo contrario.

Colombia

El país tiene seis AAJ y nuestro estudio analizó los mecanismos de selección de tres de ellas. Primero, las magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia son seleccionados por la propia Corte a partir de listas del Consejo Superior de la Judicatura. Este mecanismo de cooptación moderada ha protegido la independencia de la Corte frente a los poderes políticos, pero al mismo tiempo ha fomentado un corporativismo que prioriza los intereses corporativos sobre el bien común, refuerza la insularidad política de la Corte, obstaculiza la diversidad de sus miembros y abre la puerta a prácticas opacas.

Segundo, los integrantes de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado a partir de ternas presentadas por el presidente y dos altas Cortes (Corte Suprema y Consejo de Estado). Este mecanismo híbrido (sumado a las garantías de estabilidad y los periodos escalonados de los magistrados/as) le ha conferido a la Corte una pluralidad política y una independencia que la protegen de la cooptación, al tiempo que la elección política le otorga legitimidad y la vincula con las dinámicas políticas. Sin embargo,

la politización propia de este proceso ha propiciado el intercambio de favores y la selección de magistrados afines a las fuerzas políticas dominantes, amenazando entonces la independencia, imparcialidad, idoneidad, diversidad y transparencia de las designaciones.

Finalmente, la Jurisdicción Especial para la Paz contó con un mecanismo de selección híbrido, en el cual un comité independiente escogió a los magistrados/as con criterios esencialmente meritocráticos y desapareció una vez conformada la Jurisdicción. Este mecanismo alcanzó altos niveles de transparencia, objetividad, idoneidad y diversidad, pero hay dudas de que por su carácter *ad hoc* sea aplicable a Cortes permanentes.

Guatemala

Todos los integrantes de la Corte Suprema de Justicia son nombrados de manera simultánea cada cinco años por el Congreso, a partir de una lista que conforma una Comisión de Postulación integrada por representantes de la academia, el Colegio de Abogados y los representantes de los jueces de las Cortes de apelaciones. La conformación plural de esta Comisión buscaba restarle discrecionalidad al Congreso en la elección y aumentar la independencia de magistrados/as al incluir a otros sectores en el proceso. Pero estos objetivos no se alcanzaron, sino al contrario, la selección ha traído más politización y clientelismo. Una muestra de ello sería la creación de universidades fachada (sin programas ni estudiantes) para asegurar la participación de sus decanos en la Comisión de Postulación, la asociación ilícita de personas para cooptar a la mayoría de los comisionados y el intercambio de favores entre comisionados para elegirse como magistrados.

Diez conclusiones

- 1) Los estándares internacionales ofrecen pautas válidas para diseñar los mecanismos de selección de las AAJ. Dichos estándares se basan en aprendizajes históricos de diversos países y algunos de ellos son principios normativos del derecho internacional que los Estados deben garantizar, como la independencia e imparcialidad de sus tribunales y el respeto al debido proceso.
- 2) Algunos estándares internacionales pueden entrar en tensión si se quieren garantizar todos con el mismo nivel de intensidad o si se busca compatibilizarlos con los criterios de filosofía política. Por eso es necesario buscar fórmulas que aseguren una combinación armónica de ellos, considerando lecciones del pasado para diseñar mecanismos que reduzcan la influencia política y distribuyan el poder entre las distintas ramas del poder.
- 3) Los buenos diseños institucionales orientados a seleccionar a las AAJ son esenciales para mitigar las amenazas al Poder Judicial. Sin embargo, esos diseños pueden ser insuficientes para enfrentar las embestidas de los regímenes autoritarios o para evitar las prácticas clientelistas más enraizadas.
- 4) Hay que prestar atención no sólo a la forma en que se seleccionan las AAJ, sino también a sus periodos de permanencia (individuales y colectivos), sus garantías de inamovilidad y su no coincidencia con los periodos presidenciales y del Congreso, especialmente en países con hiperpresidencialismo o alta politización partidista.
- 5) Es crucial analizar las relaciones posibles entre estándares, marcos constitucionales, diseños institucionales y consideraciones contextuales. Así, es necesario llegar a diseños institucionales que sean viables y deseables en un contexto determinado, pues algunos mecanismos funcionan bien en unos lugares, pero pésimamente en otros.
- 6) Es recomendable que en países con varias altas Cortes se implementen diferentes mecanismos de selección, ya que esta diversidad reduce los riesgos de captura por parte de sectores políticos o fuerzas corporativas internas.
- 7) El marco legal que regula la selección de las AAJ puede fomentar procesos más meritocráticos

y objetivos mediante la incorporación de criterios públicos y transparentes de evaluación y designación.

- 8) Es fundamental integrar mecanismos que garanticen la igualdad y promuevan la diversidad en la selección de las AAJ, asegurando la representación de mujeres y otros grupos tradicionalmente discriminados.
- 9) La implementación del voto popular, al menos en el caso boliviano, ni despolitizó la selección de

las AAJ ni aumentó su independencia y legitimidad democrática.

- 10) Los peligros de algunos mecanismos se acentúan en determinados contextos. En particular, las selecciones esencialmente políticas (con elección popular o designación por parte de órganos políticos) son más riesgosas en contextos con tradiciones caudillistas y formas de gobierno presidencialistas, pues allí aumenta el peligro de que el presidente capture al Poder Judicial.

RESUMEN EJECUTIVO

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE ALTAS AUTORIDADES JUDICIALES

EN AMÉRICA LATINA

María Adelaida Ceballos Bedoya, Carolina Villadiego Burbano,

Rodrigo Uprimny y Kelly Giraldo Viana



Dejusticia



Este documento fue elaborado con la contribución sustantiva y el apoyo de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), pero no necesariamente representa las opiniones institucionales de la CIJ sobre los asuntos tratados.

© KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.
Oficina de la Fundación México
Río Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc
C.P. 06500 Ciudad de México, México
Tel. (+52) 55 5566 4599
<https://www.kas.de/es/web/mexiko>
kasmex@kas.de
X, Instagram y Facebook: @kasmexiko

Director de la Fundación Konrad Adenauer México
Hans-Hartwig Blomeier

Gestor del Proyecto
Juan Pablo Campos González
(juan.campos@kas.de)

Coordinadora de Imagen y Comunicación
Jatziry Herrera Jiménez
(jatziry.herrera@kas.de)

© María Adelaida Ceballos Bedoya, Carolina Villadiego Burbano, Rodrigo Uprimny y Kelly Giraldo Viana, * 2024
*Agradecemos muy especialmente a Isabela Álvarez Pizarro, quien, con generosidad y rigor, nos ayudó en la revisión de literatura y recolección de datos para algunas secciones de esta publicación.

