

Designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Panamá

Appointment of the justices of the Supreme Court of Justice in Panama

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.196>

Carlos H. Díaz D.*

Resumen: El método de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, nuestro principal tribunal de justicia panameño, constituye un pilar fundamental para garantizar la independencia judicial, la transparencia institucional y la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

En el presente trabajo nos proponemos realizar un examen sobre cómo está regulado este proceso de designación, así como las propuestas de reformas constitucionales más relevantes sobre administración de justicia, haciendo énfasis en el tema que nos ocupa, lo cual nos permitirá identificar nuestros desafíos, realizar un diagnóstico jurídico y proponer recomendaciones de mejora.

Palabras clave: Administración de justicia, Corte Suprema de Justicia, democracia, independencia judicial, reformas constitucionales.

Abstract: The method for selecting magistrates of the Supreme Court of Justice, our main Panamanian judicial tribunal, constitutes a fundamental pillar for guaranteeing judicial independence, institutional transparency, and citizen confidence in the justice system.

In this work, we aim to examine how this appointment process is regulated, as well as the most relevant constitutional reform proposals regarding the administration of justice, with an emphasis on the subject at hand. All of this will allow us to identify our challenges, carry out a legal diagnosis, and propose recommendations for improvement.

Key words: Administration of justice, constitutional reforms, democracy, judicial independence, Supreme Court of Justice.

* Panameño. Abogado y profesor universitario en la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA) por más de 20 años consecutivos (1999-2020). Tiene Maestrías en Derecho Marítimo y en Estudios Electorales. Ha sido abogado litigante, asistente de Magistrado en el Órgano Judicial y Fiscal Electoral en el Primer Distrito Judicial. Ha representado a la Fiscalía General Electoral, a la USMA en calidad de expositor capacitador en diversos seminarios y congresos de derecho. (nacionales e internacionales), en instituciones públicas, universidades y colegios. Dirigió el Centro de Estudios Democráticos (CED) del Tribunal Electoral, ente que tenía por objeto fortalecer mediante la educación y la ética, los procesos y valores democráticos en la República de Panamá, desde su creación en el 2014 hasta agosto de 2019, cuando evoluciona en el Instituto de Estudios Democráticos (INED), del cual es el subdirector ejecutivo.

Introducción

En las sociedades democráticas modernas, la democracia y la justicia son las dos caras de una misma moneda, las cuales son inseparables, por lo que no puede existir democracia sin justicia, que es una institución y un valor indispensable de todos los países democráticos.

La democracia consiste en la participación ciudadana; en que las decisiones recaigan en la soberanía del pueblo. Es el combustible de la legitimidad y la demostración del reconocimiento ciudadano, en el que prevalece la mayoría; pero, la justicia, en cambio, nos necesita a todos (no basta la mayoría como en la democracia), y no requiere de la aceptación popular para contar con legitimidad y validez, sin dejar de ser el ideal más alto al que todos los individuos debemos aspirar.

Si perdemos la Justicia muere la democracia. Sin justicia no hay democracia, porque ésta afianza el rendimiento de la democracia y construye el futuro.

Para caminar hacia un desarrollo pleno, cada uno de los actores de la sociedad debe contribuir a fortalecer el modelo democrático, uno de cuyos componentes básicos es un sistema de administración de justicia certero, transparente e imparcial. Solo así podemos construir un futuro confiable para todos los panameños.

Si el centro de toda democracia es la justicia, es necesario que retomemos la discusión sobre los mecanismos legales con que cuenta nuestro país para hacer justicia. Por ende, habría que iniciar por la reformulación en nuestro país de la administración de justicia, con fin de revisar las bases de nuestro Estado de derecho.

Y la principal institución del Órgano Judicial es nuestra Corte Suprema de Justicia, quien está llamada a definir con prontitud y total independencia la convivencia en sociedad bajo los principios de legalidad.

Según el exmagistrado Luis Carlos Reyes (2003), a la Corte Suprema de Justicia tradicionalmente se le ha tenido como la máxima

expresión de la administración de justicia, y esta prelación –en su opinión– se debe a su ubicación jerárquica superior en el organigrama de la administración de justicia, lo cual explica que, desde su nacimiento, sean las sentencias de la Corte Suprema las más destacadas y comentadas en los distintos medios de comunicación social, como la prensa escrita, representada por los diarios y revistas nacionales, la radiodifusión, televisión y demás medios modernos de difusión, desde su establecimiento.

Para el exmagistrado del Tribunal Electoral y profesor universitario, Heriberto Araúz Sánchez (2023), no existe en el sistema de justicia un tribunal superior a ésta; la Corte Suprema de Justicia es el tribunal por excelencia de última instancia y en algunos casos, única instancia, por lo que las controversias jurídicas terminan en ella; y en el caso de Panamá, sus decisiones en materia constitucional y contenciosa administrativa son finales, definitivas y obligatorias.

Indica, además, que es esencial para garantizar la separación de poderes, la seguridad jurídica y la estabilidad constitucional, planteando que, aunque la separación de poderes en Panamá no es absoluta, la Corte actúa como máximo tribunal dentro de un sistema de colaboración armónica entre los órganos del Estado.

En conjunto, los autores panameños resaltan que la Corte Suprema de Justicia:

- Garantiza la separación y equilibrio de poderes.
- Es la guardiana de la Constitución y del orden jurídico.
- Refuerza la democracia y la seguridad jurídica, requisito indispensable para atraer inversiones al país, tan necesarias para reactivar y fortalecer nuestra economía.

Así las cosas, precisamente porque esa institución tiene un enorme peso en la vida democrática y en la protección de los derechos de los ciudadanos, la forma en que se eligen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia es muy relevante.

Llama la atención, en este sentido, el planteamiento de Sebastián Linares (2008, pp. 252-258), cuando señala que el mecanismo de nombramiento judicial o la vía para acceder a un alto cargo tiene, en todo lugar y tiempo, consecuencias incluso respecto del tipo de candidatos que acepta postularse bajo las reglas existentes. Dicho de otra manera –en su opinión– las vías para llegar a ser nombrado juez pueden comprometer severamente la calidad de los postulantes.

Y para aclarar su punto nos explica que, cuando el peso fundamental depende de instancias políticas, quien no tiene acceso para llegar a ellas es muy probablemente que desista de considerar la postulación, aunque sea portador de méritos significativos para desempeñar el cargo. En palabras sencillas, para qué “gastar pólvora en gallinazos”, que es una expresión popular que significa que no merece la pena gastar tiempo, esfuerzo o recursos en algo inútil o muy poco probable.

Pero este insigne autor (Linares, 2008) nos alerta de un peligro aún mayor, cuando señala que si los méritos del candidato no cobran importancia decisiva para su nombramiento, sino las instancias políticas, quien es nombrado juez o magistrado sabe que “le debe el cargo” a alguien y, usualmente, estará dispuesto a “pagar” por ello en un momento dado, socavando la independencia judicial, que es uno de los pilares fundamentales que sostiene a la justicia.

De estos interesantes planteamientos podemos deducir que los mecanismos de nombramiento de los magistrados, entonces, tienen efectos directos en la calidad de quienes llegan a ejercer la judicatura y en su independencia e imparcialidad.

Pero es necesario que quienes integren nuestra Corte Suprema de Justicia, por las razones antes mencionadas, sean juristas de reconocida trayectoria, ética y solvencia moral.

Según el artículo 2 del Libro Primero del Código Judicial, los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley.

Un buen sistema de selección y nombramiento protege a los magistrados de presiones externas. Empero, si los nombramientos se hacen con base en criterios políticos o clientelistas, la Corte puede perder imparcialidad, siendo que la independencia judicial ha de ser un pilar insustituible e inquebrantable; socavando también la confianza ciudadana y la credibilidad del sistema judicial, las cuales solo se fortalecerían con un proceso de selección transparente.

Ante esta realidad, muchas son las voces que se han manifestado, a través de informes y opiniones, elevando propuestas o sugerencias a fin de mejorar nuestro sistema actual de selección de magistrados, pues, en su concepto, en muchas ocasiones no se escoge como magistrados a los mejores juristas del país, ni a profesionales con verdadera independencia, por lo que las decisiones del Órgano Ejecutivo no son apropiadamente controladas por el Judicial, que depende económica y políticamente del Ejecutivo, y cuyos integrantes no gozan de las condiciones necesarias para asegurar su independencia judicial y descentralizar la justicia.

Para informes más detallados en este sentido, se recomienda revisar las publicaciones de la Comisión de Estado por la Justicia¹ y los reportes de monitoreo de la Alianza Ciudadana Pro Justicia².

Según estos, desde hace décadas la administración de justicia en Panamá enfrenta retos estructurales, destacando la necesidad de reformar la selección de magistrados de la Corte Suprema para así garantizar independencia, integridad y mérito sobre criterios políticos. Enfatizan que la confianza judicial depende de este proceso, el cual debe evitar nombramientos por conveniencia ejecutiva.

¹ Informe de la Comisión de Estado por la Justicia: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_an_anexo_25_sp.pdf.

² Situación de la Administración de Justicia en Panamá: <https://uprinfo.org/sites/default/files/documents/2013-10/acpjalianzaciudadanapro-justicias.pdf>. Audiencia temática sobre la situación de la Administración de Justicia en Panamá. 138º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <https://dplf.org/wpcontent/uploads/2024/08/1270757662.pdf>.

Se indica en los citados informes que, históricamente, la selección de magistrados ha sido criticada por la fuerte influencia del Poder Ejecutivo, lo que genera dudas sobre la independencia de criterio y la resistencia a presiones. Se argumenta que el descrédito institucional nace de designaciones basadas en conveniencia y no en mérito.

Como vemos, el debate sobre la necesidad o no de reforma constitucionales o de una nueva Constitución, no es algo nuevo. La crisis en nuestro aparato judicial es de vieja data, y sigue derivando en la misma conclusión: la necesidad de hacer cambios constitucionales que se enfoquen en fortalecer y garantizar la independencia de la administración de justicia.

I. La designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Panamá

El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores y los juzgados que establece la ley (hay juzgados de circuito, seccionales, municipales), pero, en nuestro país –Panamá–, la Corte Suprema de Justicia es la máxima corporación de justicia y está compuesta por nueve magistrados, que se distribuyen en 4 salas diferentes, a saber: la Sala Primera de lo Civil (que atiende temas relacionados a civil, familia, comercial, marítimo, protección al consumidor y defensa de la competencia); la Sala Segunda de lo Penal, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Casación Laboral y, la Sala Cuarta de Negocios Generales.

En cada una de estas salas hay tres magistrados, para totalizar los nueve; pero la Sala Cuarta está integrada por los presidentes de las tres primeras salas.

Además de tener la última palabra en los temas jurídicos antes mencionados, corresponde también al Pleno de la Corte Suprema de Justicia (los 9 magistrados en conjunto), la guarda y custodia de la in-

tegridad de la Constitución Política; por lo que, deben decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier particular.

Siendo, sin duda, el tribunal de justicia más importante del país, veamos ahora cómo a lo largo de nuestra historia republicana, las distintas constituciones políticas han regulado la designación de los magistrados que la integran.

II. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la primera Constitución de la República de 1904

La primera Constitución Política de la República de Panamá fue promulgada el 13 de febrero de 1904, y el Título IX fue dedicado al Poder Judicial.

La Corte Suprema de Justicia estaría integrada por cinco (5) magistrados nombrados por el presidente de la República, por sí solo, es decir, sin la intervención de ningún otro órgano de Estado, por un período de 4 años, y por 5 suplentes, también designados por el presidente, pero para un período de dos años (art. 73, núm. 17 y 91).

Esto último fue objeto de modificación cuando mediante el Acto Legislativo de 5 de septiembre de 1924, y ratificado el 25 de septiembre de 1928, se reforma la Constitución y se amplía a diez años el período en el ejercicio del cargo.

En palabras del exprocurador Rigoberto González Montenegro (s.f.), “la reforma se hizo para fortalecer el principio de independencia de la Corte Suprema de Justicia, pues hasta entonces el período de nombramiento de los magistrados coincidía con el de los presidentes de la República, y cada cambio en el Palacio de las Garzas suponía casi siempre también un cambio en el Palacio de Justicia”.

III. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la segunda Constitución Política de la República de 1941

El 2 de enero de 1941 entró a regir la segunda Constitución Política de la República de Panamá, la cual regulaba el Órgano Judicial en su Título X, denominado “Poder Judicial”.

Esta constitución confirmó el principio ya consagrado en el Acto reformatorio de 1927-1928, mediante el cual los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serían nombrados cada dos años y por un período de diez años.

Sin embargo, se introdujeron algunas reformas en cuanto a su nombramiento, pues, a pesar de que continuarían siendo nombrados por el presidente de la República, estaría “sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional” (art. 127).

En su artículo 128 se estableció que este alto tribunal tendría un presidente, quien sería elegido por sus propios magistrados integrantes, por mayoría de votos y que, una vez elegido, conservaría el cargo por todo el tiempo que continuara siendo magistrado de la Corte.

IV. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la tercera Constitución Política de la República de 1946

Comenzó a regir el día 1º de marzo de 1946 y cambió la denominación de Poder Judicial, que venía desde los principios de la República, por la de Órgano Judicial que tiene hasta el día de hoy.

Perfecciona las instituciones de Garantía, dándole mayor amplitud a la Corte como guardiana de la integridad de la Constitución.

A través del artículo 243 instituyó la carrera judicial, exceptuándose de la misma los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además de los oficiales escribientes y porteros al servicio de los magistrados y jueces, que son de su libre nombramiento y remoción.

Dispuso que la Corte estaría integrada por cinco magistrados quienes serían nombrados por el Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional. El nombramiento de estos se haría con base en el principio del nombramiento escalonado de uno cada dos años para un período de diez años. Posteriormente, en 1956 se reforma la Constitución y se estableció que estaría compuesta por nueve magistrados designados por un lapso de dieciocho años. Es decir, que se dio un aumento del número de magistrados y en el período para el cual eran nombrados en sus cargos.

V. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1972 y las reformas posteriores

Esta carta magna original de 1972, impulsada por el régimen militar de Omar Torrijos, mantiene a la Corte Suprema como la cúspide del Órgano Judicial, señalando que estará compuesta del número de magistrados que la ley determine, nombrados por un periodo de diez años, cada uno con su suplente, nombrados para el mismo periodo; siendo el presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Gabinete, quien tiene la atribución de nombrarlos (artículos 164 y 180), sin la intervención de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y del Consejo Nacional de Legislación (quienes ahora ejercen la función legislativa según el artículo 129).

Esta situación se modifica con los **Actos Reformatorios N.º 1 y 2 de 5 y 25 de octubre de 1978**, que establecen como una función administrativa de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos “aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes...” (artículo 143).

Con el Acto Constitucional de 1983, que sustituye íntegramente el Título VII sobre el Órgano Judicial, se mantiene el criterio de que la Corte Suprema estará compuesta por el número de magistrados que la

ley determine, nombrados por un periodo de diez años, cada uno con su suplente, nombrados para el mismo periodo; nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo (función administrativa), que en este caso cambia su nombre al de Asamblea Legislativa, integrada por legisladores escogidos por votación popular directa. Estos nombramientos serían escalonados para que hubiese un relevo de dos, cada dos años.

La siguiente modificación constitucional sobre el tema de los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se da con el Acto Legislativo N.º 1 de 2004, que desarrolla la figura del magistrado suplente de la Corte Suprema de Justicia y establece impedimentos para ser magistrado, pero conserva el resto de las reglas sobre la designación, incluyendo la aprobación del Órgano Legislativo (función administrativa), sobre la designación realizada mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, pero ahora aquel se denomina Asamblea Nacional, compuesta por 71 diputados.

Hecho este recuento histórico, nos proponemos ahora examinar las normas constitucionales vigentes que regulan la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a saber, los artículos 203 a 205 de la Carta Magna.

ARTÍCULO 203. La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial. Cada dos años, se designarán dos Magistrados,

salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

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

1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de Diputado de la República o suplente de Diputado durante el periodo constitucional en curso.
2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso. La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una.

ARTÍCULO 204. Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

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. Se reconoce la validez de las credenciales para ser magistrado de la Corte Suprema de

Justicia, otorgadas de acuerdo con disposiciones constitucionales anteriores.

ARTÍCULO 205. La persona que haya sido condenada por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia no podrá desempeñar cargo alguno en el Órgano Judicial.

De las normas antes meritadas, podemos extraer el diseño institucional panameño:

Diseño institucional

La Corte Suprema de Justicia es un tribunal supremo de control mixto, esto es, constituye la última instancia en materia de legalidad y de constitucionalidad (no hay Tribunal Constitucional en Panamá).

Número de integrantes

Nueve (9) magistrados. Cada magistrado tendrá un suplente quien lo reemplazará en sus faltas.

Es oportuno señalar que la Constitución no indica la cantidad de magistrados, la cual delega en la regulación legal. Es, entonces, en el Código Judicial, Libro Primero, Título III, donde se regula a la “CORTE SUPREMA DE JUSTICIA”, y en el Capítulo I “Personal y Atribuciones de la Corte”, se indica en el artículo 70, que se compone de nueve magistrados.

Duración en el cargo

Su periodo es de 10 años en el cargo. Pero no hay límites en la cantidad de periodos en que pueden ser reelegidos.

Requisitos para ser integrante de la Corte Suprema

- Ser panameño por nacimiento.
- Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
- Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario.
- Haber completado un periodo de diez años de ejercicio profesional como abogado, o 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.

Incompatibilidades para ser integrante de la Corte de Suprema

No podrá ser nombrado quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de diputado de la República o suplente de diputado, ni cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso.

Modelo de designación de integrantes de la Corte de Suprema de Justicia

Modelo compuesto en el que el presidente de la República, por acuerdo del Consejo de Gabinete, propone a los candidatos y la Asamblea Nacional aprueba los nombramientos, para lo cual requiere la mayoría absoluta de los votos representados.

1. Procedimiento aplicado para el nombramiento de integrantes de la Corte de Suprema

Ante la grave crisis generada por escándalos de corrupción que se dio a inicios del siglo 21 y como resultado de la presión ciudadana, el

entonces presidente de Panamá, Martín Torrijos Espino, decidió –en el 2005– convocar a los tres Órganos del Estado y a las organizaciones ciudadanas, iniciativa que propició la creación de la Comisión de Estado por la Justicia, cuya tarea primordial era definir una agenda para la reforma judicial y sellar un compromiso nacional para alcanzar un sistema de justicia independiente, transparente y eficiente: el Pacto de Estado por la Justicia.

Según Jorge Hernán Rubio (2024), el objetivo principal de este pacto era promover reformas integrales en el sistema de justicia panameño para mejorar su eficiencia, transparencia y acceso. “Nace como una necesidad frente a conflictos y declaraciones nacidas dentro del Órgano Judicial, las cuales generaron una de las crisis que en ese quinquenio tuvimos que afrontar y solucionar”.

En realidad, entre los acuerdos pactados dentro de la Comisión de Estado por la Justicia resulta importante señalar aquellos encaminados a garantizar la independencia del Poder Judicial, entre ellos: el establecimiento de un nuevo procedimiento para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Procuradores de la Nación y de la Administración, mediante un proceso transparente que permita la participación ciudadana.

¿Pero en qué consistía este proceso?

El modelo de Resolución de Gabinete que propuso la Comisión de Estado por la Justicia tiene como premisa establecer un proceso transparente de preselección de aspirantes a ocupar las vacantes, el cual se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Crear una Comisión Especial de preselección como organismo consultivo y asesor del Consejo de Gabinete, la cual se instalará cada vez que surja una vacante en los cargos antes señalados.
- Se integrará por un representante de los decanos de las facultades de Derecho de las distintas universidades acreditadas con más de 15 años de servicio al país; un representante del Colegio Nacional de Abogados; un representante de Alianza Ciudadana Pro-Justicia;

un representante del Órgano Judicial o del Ministerio Público. Igualmente participará el Comité Ecuménico como observador y dirimente en el proceso de preselección.

- Realizar una convocatoria pública dirigida a todos los aspirantes, una etapa de evaluación fundamentada en criterios objetivos, que culmina con la remisión de la lista de candidatos, que no será menor de 10 ni mayor de 15 para cada puesto vacante de selección, al Consejo de Gabinete a fin de que, en acuerdo con el Presidente de la República, tal como lo estipula la Constitución Política de la República, designe al magistrado (o procurador, según sea el caso).

Este buen procedimiento, que sin duda estaba diseñado para brindar certeza y legitimidad a las designaciones, fue acogido mediante Resolución de Gabinete N.º 121 de 18 de septiembre de 2009. Sin embargo, a partir de la Resolución de Gabinete N.º 67 de 19 de abril de 2011, se deja sin efecto dicha Resolución, argumentando “la inmediatez en garantizar el carácter expedito e ininterrumpido en el funcionamiento de la administración de justicia”, por lo que el único procedimiento de designaciones, a partir de ese momento, lo fue el establecido en la Constitución: “la función atribuida al Consejo de Gabinete de acordar con el presidente de la República los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”.

Tras años de inactividad, el 10 de septiembre de 2015, se reactivó el Pacto de Estado por la Justicia, con el objetivo de impulsar reformas judiciales claves. La reunión, convocada por el procurador de la Administración, abordó el sistema penal acusatorio, la carrera judicial y la necesidad de mayor presupuesto y transparencia.

Los miembros del pacto decidieron unánimemente retomar sesiones cada 15 días tras seis años de parálisis. Y entre los temas principales que se abordaron, destacaron la implementación del Sistema Penal Acusatorio, la Ley de Carrera Judicial y la necesidad de mejorar el sistema carcelario y la consulta ciudadana para designar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre la aplicación de este método participativo de preselección de candidatos a la Corte Suprema en el quinquenio gubernamental pasado, encontramos opiniones diversas. Oscilan entre reconocer un esfuerzo del presidente Cortizo por institucionalizar el proceso y criticarlo como insuficiente para garantizar independencia judicial. Dicho de otra manera, algunos sectores lo vieron como un avance hacia mayor transparencia al seguir recomendaciones del Pacto de Estado por la Justicia, mientras que otros lo criticaron por considerar que las evaluaciones eran un formalismo y que las designaciones respondían a intereses políticos³.

Sin duda, este debate refleja la tensión histórica que había en Panamá por la necesidad de fortalecer la justicia y mejor la percepción de que los nombramientos siguen estando influidos por intereses políticos.

No obstante, en 2025, el mecanismo ha enfrentado nuevas tensiones, siendo excluido por el presidente José Raúl Mulino, quien ha generado debate en Panamá al seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia bajo sus propios criterios, sin recurrir al Pacto de Estado por la Justicia. Esto ha sido visto por algunos como un intento de fortalecer la independencia del Ejecutivo, mientras que otros critican la falta de participación ciudadana y transparencia.

En sus propias palabras, dijo que dicha comisión nació como un ‘parche’ que con el tiempo ha perdido funcionalidad. “El Pacto de Estado por la Justicia nació muerto y ahí se va a quedar”, subrayó.⁴

Del anterior recuento es evidente que la aplicación de este método transparente y participativo de preselección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia resulta facultativo o discrecional, al estar regulado en un instrumento jurídico de menor trascendencia que el legal y constitucional.

³ <https://www.metrolibre.com/opinion/nito-cortizo-y-los-nuevos-magistrados-BFML155859>
<https://elsiglo.com.pa/panama/nacionales/cortizo-sugiere-presidente-varela-forzar-nombramiento-magistrados-BHES24089640>

⁴ <https://www.panamaamerica.com.pa/judicial/mulino-sobre-designacion-de-magistrados-el-pacto-de-estado-por-la-justicia-nacio-muerto-y>
<https://www.critica.com.pa/nacional/mulino-no-soy-nito-cortizo-y-no-me-van-chantajear-495540>
<https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/el-pacto-de-estado-por-la-justicia-BC7051298>

No nos cabe duda, entonces, de que la única forma de garantizar que la designación de magistrados a la Corte Suprema de Justicia (y también de los procuradores de la Nación y de la Administración), sea el producto de un proceso transparente que permita la participación ciudadana, requiere establecer cambios constitucionales. Solo así las autoridades se verían realmente comprometidas a aplicarlo.

2. Las propuestas de reformas constitucionales sobre la Administración de Justicia

Desde el año 2003, se ha venido discutiendo y planteando la idea –por distintos sectores y gremios– de la urgente necesidad de realizar cambios a la Constitución Política de la República en materia de administración de justicia. Pero por razones de espacio, solo nos referiremos a las que consideramos más completas y significativas.

En el año 2005, y como resultado de los Acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia, se identificaron algunas de las reformas constitucionales más apremiantes que requería el sistema de justicia panameño y, entre sus propuestas más importantes, estaba la Creación del Consejo Superior de la Judicatura como máximo organismo administrativo del Órgano Judicial.

a. Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá

Posteriormente, para el año 2011, el Consejo de Gabinete creó una Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá (también llamada “Comisión de Notables”) que, luego de un amplio debate, elaboró un proyecto de Acto Constitucional sobre administración de justicia, y donde propuso lo siguiente:

Crear la Corte Constitucional, que tendrá entre sus atribuciones la guarda de la integridad de la Constitución Política.

- Crear el Consejo Superior de la Judicatura, responsable de la Administración del Órgano Judicial y de la administración de la Carrera Judicial.
- Crear los institutos coadyuvantes en la administración de justicia, como lo son el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Criminalística y el Instituto de Defensoría de Oficio, que estarán dotados de independencia.
- Establecer que el 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central serán asignados al Órgano Judicial y el 1% al Ministerio Público.

Y en lo que se refiere al tema que nos ocupa, se propuso crear la Comisión Nacional de Evaluación y Postulación, a quien le correspondería preparar la lista de aquellos que el Consejo de Gabinete podría llegar a designar en los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y los Procuradores General de la Nación y de la Administración.

Esta Comisión estaría compuesta por siete (7) miembros: uno por el Colegio Nacional de Abogados; uno por las organizaciones más representativas de la sociedad civil, otro por las del sector empresarial y otro por las sindicales; se suma un decano que representa a las facultades de derecho del país que tengan un mínimo de 20 años de experiencia, excluyendo a la de la Universidad de Panamá, cuyo decano sería miembro directo de la Comisión; y finalmente, un representante del nuevo Consejo Superior de la Judicatura. Salvo estos dos últimos, todos los demás miembros serían electos democráticamente en su sector.

Adicionalmente, la propuesta de 2011 fortalece los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema, estableciendo el mínimo de 45 años, contar con experiencia o título de postgrado en materia de competencia de la sala a la que se integra, así como el no tener sanciones por falta a la ética profesional.

Puntualiza un período de 20 años para el cargo, con designaciones sujetas a la ratificación de dos terceras partes del pleno de la Asamblea Nacional. También se establecen, por Constitución, las cuatro salas de la Corte, a saber: Civil, Penal, Contencioso Administrativo y la de lo Social y Laboral; cada una con tres magistrados (12 en total), lo cual requeriría del nombramiento escalonado de tres magistrados cada cinco años.

En resumen, el Acto Constitucional propuesto en 2011 contemplaba la transformación profunda de la Administración de Justicia, abarcando reformas, incluso más allá de la Corte Suprema, que buscaban reducir los poderes de los tres órganos del Estado y mejorar los mecanismos de control y participación ciudadana⁵.

b. La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP)

También presentó, más recientemente, una propuesta de reformas a la Constitución Política de la República, específicamente a la Administración de Justicia, mediante el método de dos Asamblea Nacional consecutivas, previsto en el artículo 313 de nuestra Carta Magna.

Esta propuesta surge del trabajo desarrollado por más de un año, por diversos juristas constitucionalistas convocados por este gremio, quienes realizaron las siguientes recomendaciones:

Creación de una Comisión representativa de la sociedad

Con el objeto de que los nuevos magistrados y sus suplentes tengan una mayor independencia, a pesar de que continuarían siendo nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, este nombramiento se realizaría necesariamente de una lista que le proporcionará la Comisión

⁵ Para estudiar el texto completo de la propuesta sugerimos visitar el sitio web: https://constitucion.te.gob.pa/wpcontent/uploads/2024/01/ANTEPROYECTO_DE_ACTO_CONSTITUCIONAL_VERSION_DEFINITIVA.pdf

Nacional de Evaluación y Postulación, que se crea mediante la reforma propuesta.

Esta Comisión contará con nueve (9) miembros, asegurando una amplia participación de la sociedad, con representantes tanto de gremios de la empresa privada, como de la academia, las ONG, clubes cívicos, miembros del Colegio Nacional de Abogados (CNA), trabajadores y representantes del Ejecutivo. Los detalles se reglamentarían mediante ley.

Esta misma comisión generaría los listados de los cuales se designaría al procurador General de la Nación y al procurador de la Administración, cuyas designaciones sí se mantendrían por un periodo de 10 años.

Requisitos

Se plantea modificar los requisitos para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Justicia, incrementándose la edad mínima de treinta y cinco (35), a cuarenta y cinco (45) años.

Igualmente, se requiere tener un mínimo de quince (15) años de experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado, en 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; pero, además, se propone incluir el requisito de tener experiencia comprobada o título de posgrado en materia de la competencia de la Sala en la que será designado.

Otro aspecto interesante es que se añade el requisito de no haber sido sancionado por faltas a la ética profesional que resulten en la suspensión o cancelación del certificado de idoneidad.

Designación por un periodo más largo

Se propone extender el período actual de 10 años a 20 años. Y cualquier vacante absoluta requeriría el nombramiento de un nuevo

magistrado por un período de 20 años, es decir, que ya no se completarían períodos, como ocurre actualmente.

Mayoría calificada en la ratificación

Con la reforma que se propone, los nuevos magistrados designados por el Consejo de Gabinete deberán ser ratificado por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional; y si esta no logra en treinta (30) días la mencionada mayoría calificada, para evitar situaciones de demora en los nombramientos, se propone que sea el Pleno de la Corte Suprema de Justicia quien designe al nuevo magistrado, de forma temporal, designación que haría de los suplentes de la Sala donde se produce la vacante.

Entonces, el Órgano Ejecutivo enviaría a un nuevo candidato para su ratificación, de la lista elaborada por la antes meritada Comisión y, el Órgano Legislativo tendría un período máximo de sesenta (60) días para ratificarlo.

Otros aspectos que propone la reforma

Como quiera que una independencia judicial efectiva también está condicionada a la forma cómo se asigna el presupuesto para la administración de justicia, se propone –de igual forma– que el presupuesto del Órgano Judicial sea formulado por la Corte Suprema de Justicia, y el mismo no pueda ser modificado por el Órgano Ejecutivo al ser incluido en el Proyecto de Presupuesto General del Estado. Asimismo, el presidente de la Corte Suprema de Justicia pueda sustentar, en todas las etapas de este proceso, el respectivo proyecto de presupuesto.

Y con relación a la función judicial de la Asamblea Nacional, se plantea que la misma conozca de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y juzgarlos. Pero, para los efectos de la investigación, el Ministerio Público debería ser el encargado de hacerla.

Otro aspecto de la propuesta es que la Corte conozca de las acusaciones y denuncias que se presenten contra los diputados de la República, y juzgarlos, pero que el Ministerio Público sea quien realice la investigación⁶.

c. Anteproyecto de Acto Constitucional que reforma la Constitución Política de la República de Panamá

La génesis de esta propuesta de reforma constitucional es el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, que es un espacio de diálogo y consulta legalmente constituido, mediante Ley 20 de 2008, donde convergen diversos sectores, quienes de manera participativa y concertada trabajan en la búsqueda de acuerdos y consensos sobre temas nacionales relevantes, en los cuales debemos ponernos de acuerdo todos los panameños.

El expresidente Laurentino Cortizo Cohen recibió la propuesta de reformas constitucionales de manos del entonces coordinador de la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública, del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Enrique de Obarrio, y de los notables que redactaron el proyecto de cambios constitucionales, entre ellos: Mario Galindo. Juan Manuel Castulovich, Carlos Bolívar Pedreschi, Juan David Morgan, Esmeralda Arosemena de Troitiño, Aura Emérita de Villalaz y Hermelindo Ortega, quienes lo analizaron y discutieron en el plenario por espacio de más de nueve meses.

Este proyecto fue consensuado por 22 sectores de la Concertación Nacional, consta de 40 artículos, y se presentó por el Ejecutivo, en julio de 2019, ante el Pleno de la Asamblea Nacional, luego de que fue acogido, sin incluirle modificaciones, en sesión del Consejo de Gabinete.

Esta propuesta de reformas constitucionales deja claramente establecida la separación de los tres poderes del Estado, reconoce al Ministerio

⁶ <https://www.panacamara.com/camara-de-comercio-industrias-y-agricultura-de-panama-presenta-propuesta-de-reformas-a-la-constitucion-nacional/>

Público como el ente competente para realizar investigaciones judiciales y crea el Tribunal Constitucional como máximo organismo para interpretar la Constitución Política de la República.

Y en lo que se refiere al tema de la administración de justicia, señala como requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los siguientes:

Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido cuarenta 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 quince 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.
6. Haber realizado estudios de especialización o experiencia profesional en temas afines al ejercicio del cargo y de la sala correspondiente.

Adicionalmente, también propone cambios en el sistema para el nombramiento de los magistrados de esa corporación de justicia. Veamos.

Cada magistrado será nombrado mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, escogido de una terna propuesta por el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de quince (15) años, manteniendo el principio de nombramiento escalonado. La falta absoluta de un magistrado

será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo.

Existen otras propuestas de reformas constitucionales sobre cómo mejorar la administración de justicia que, por razón del tiempo y espacio, no las expondremos en esta oportunidad.

VI. La designación de los magistrados de las altas cortes en el derecho comparado

La comparación de los diversos métodos que plantean las leyes existentes en otras latitudes sobre la designación de sus magistrados de las altas cortes, constituye un elemento importante de nuestro análisis jurídico.

A continuación pasaremos revista a la experiencia de algunos países de América Latina, sobre cómo eligen a sus magistrados.

Argentina

El presidente de la Nación tiene la facultad de nombrar a los 5 jueces que componen la Corte Suprema, con acuerdo del Senado que, para aprobarlos, debe contar con dos tercios de sus miembros presentes.

Sin embargo, la Constitución y el Decreto 222/2003 contempla un mecanismo de designación bastante completo, que norma la vía para llevar a cabo el ejercicio de la facultad del presidente de la Nación de nombrar a los integrantes de la Corte.

El procedimiento lo desahoga el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos hasta integrar la propuesta que someterá al presidente de la Nación.

Contempla una preselección inicial de candidatos, a partir de un marco de “buen nombre y honor” de las personas propuestas, así como

la valoración de sus “aptitudes morales”, su idoneidad técnica y jurídica y de su trayectoria.

Un elemento a destacar es que se establece que, en la medida de lo posible, la valoración de candidatos se debe realizar observando la composición general de la Corte Suprema, de tal manera de que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional, en el marco del ideal de representación de un país federal.

Desde una perspectiva de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, es positiva la obligación de que una vez producida una vacante de la Corte Suprema, en un plazo no mayor a 30 días, se deberá publicar en el Boletín Oficial y en por lo menos 2 diarios de circulación nacional, durante 3 días, el nombre y antecedentes curriculares de quienes se esté considerando para cubrir la vacancia.

En el mismo tenor, se menciona la necesidad de realizar una evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses. Se establece que las personas que estén siendo consideradas para ocupar el cargo deberán presentar una declaración jurada con la relación de bienes propios, de su cónyuge o conviviente, los que integren la sociedad conyugal, y los de sus hijos menores.

Asimismo, deben declarar la relación de asociaciones civiles o comerciales, estudios jurídicos que integren o hayan integrado en los últimos 8 años, incluyendo la relación de clientes o contratistas que hubiese tenido; e informar cualquier tipo de compromiso que pueda afectar la imparcialidad de su criterio por actividades propias, actividades de su cónyuge, de sus ascendientes y de sus descendientes en primer grado.

El procedimiento señala que se verificará con la Administración Federal de Ingresos Públicos los informes relativos al cumplimiento de las obligaciones impositivas de las personas propuestas.

Otro aspecto muy relevante es la inclusión de la sociedad civil en el procedimiento, al permitir una etapa para que ciudadanos,

organizaciones no gubernamentales, colegios y asociaciones profesionales, entidades académicas y de derechos humanos puedan– en el plazo de 15 días– presentar, de forma debidamente sustentada, posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, lo cual deberá acompañarse de declaración jurada respecto de su propia objetividad.

Aunado a lo anterior, se contempla la posibilidad de solicitar opiniones a otras organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial, académico, social, político y de derechos humanos.

Finalmente, se establece que las presentaciones de las propuestas al Poder Ejecutivo Nacional deberán destacar las razones que sustentaron tal decisión, y con ello el presidente de la Nación contará de un plazo no mayor a 15 días para disponer si la eleva o no al Senado para su respectivo acuerdo.

Brasil

El presidente de la República nombra a los 11 miembros del Supremo Tribunal Federal, con la aprobación del Senado que requerirá contar con la mayoría absoluta.

El proceso inicia con la postulación que hace el presidente de la República, una vez verificados los prerequisites constitucionales, misma que se ponen a consideración del Senado para su respectiva aprobación.

Por su parte, el Reglamento Interno del Senado Federal establece el procedimiento interno que debe llevar a cabo para la elección de autoridades, en el cual se exige la presentación curricular de los candidatos; el reporte de sus actividades profesionales; publicaciones realizadas y periodos; declaración patrimonial, fiscal y de intereses (del aspirante y de sus familiares directos), reportando cualquier actividad pública o privada vinculada a la actividad profesional del postulante, y los periodos;

y reportar la existencia de demandas en las cuales él es el demandante o el demandado, así como el estatus que guardan.

Finalmente, se solicita una exposición escrita, donde el candidato demuestre tener experiencia profesional, formación técnica adecuada y afinidad intelectual y moral para el cargo.

El comité puede hacer recomendaciones solicitando información adicional y posteriormente el informe se hará público en el portal del Senado Federal. Asimismo, la comisión puede realizar investigaciones y solicitar a la autoridad competente información adicional.

La publicación de los candidatos tiene la finalidad de que sectores de la sociedad estén en posibilidad de aportar información sobre el candidato, o preguntas para le sean formuladas en audiencia pública.

La comisión convocará al candidato a un debate público sobre asuntos relacionados con el desempeño del puesto, en el que cada senador podrá interrogar y el aspirante responder.

Al término del mismo se votará el informe, que deberá contener una opinión con el resultado de la votación, y la indicación de aprobar o rechazar la propuesta. La reunión será pública, y la votación secreta, sin declaración o justificación para la votación, excepto con referencia al aspecto legal. Tal opinión se sube al Plenario en sesión pública para realizar la votación en secreta, y la decisión adoptada se comunicará al presidente de la República.

Colombia

La rama judicial se compone de una Corte Suprema de Justicia en la que recae la jurisdicción ordinaria; un Consejo de Estado responsable de la jurisdicción contencioso administrativo; y una Corte Constitucional en la que se deposita la jurisdicción constitucional.

En el modelo de designación de integrantes de la corte constitucional colombiana, el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y

el Consejo de Estado proponen ternas al Senado, de las cuales este elige un magistrado de cada una de las ternas.

Cuando se presente una falta absoluta de algún magistrado, corresponde al órgano que presentó la terna de la cual fue elegido el titular, presentar una nueva para que el Senado de la República haga la elección correspondiente.

Costa Rica

La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se integra tanto por magistrados propietarios como por magistrados suplentes.

Para designar magistrados suplentes, existe un “Reglamento para la Selección de magistrados y magistradas suplentes en las Salas de la Corte Suprema de Justicia”, el cual despliega paso a paso la ruta que se debe seguir en el proceso de selección, donde se incluyen la convocatoria a un concurso público; la obligación de quienes participen de presentar un formulario de participación juramentado, con su información de índole personal, laboral, socioeconómico, político o cualquier otra que permita identificar incompatibilidades o conflictos de interés; exámenes, entrevistas, puntuación requerida, etc.

El proceso se divide en dos etapas que tienen un valor de 100 puntos. La primera etapa de “preselección” tendrá un valor de 65 puntos. En la misma se evalúan los requisitos de los postulantes, y los que alcancen por lo menos 50 puntos pasará a la segunda etapa de “Entrevista”, la cual tendrá un valor de 35 puntos.

Para designar magistrados propietarios, no existe un reglamento similar que establezca las reglas o criterios para seleccionar perfiles, sino que en el Reglamento de la Asamblea Legislativa únicamente se establece el procedimiento para elegir magistrados bajo un mecanismo de rondas de votación, donde a partir de que cada candidato vaya logrando determinado número de votos, pasa a una siguiente ronda, de tal manera de que

se vayan decantando las propuestas hasta quedar en aquellos 2 candidatos que hubiesen alcanzado la mayor cantidad de votos, después de las 3 votaciones de la primera ronda, y las 5 votaciones de la segunda ronda. Se designará magistrado a quien hubiere alcanzado 38 votos efectivos. En caso de que nadie lo obtenga, se pospone la votación por una semana, para volverla a realizar.

Sin embargo, nada se menciona respecto de mecanismos para decidir los perfiles para participar en dicho proceso.

Bolivia

Desde la Constitución Política del Estado de 2009, los magistrados de los siguientes tribunales colegiados se eligen por sufragio universal:

- Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)
- Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)
- Tribunal Agroambiental (TA)
- Consejo de la Magistratura (CM)

En otras palabras, los magistrados de las altas cortes de justicia no se eligen por nombramiento directo ni por carrera judicial tradicional, sino mediante voto popular; un sistema casi único en la región, hasta que recientemente lo acogió también México.

El proceso inicia con la preselección en la Asamblea Legislativa, que convoca a postulantes, revisa requisitos, evalúa méritos y elabora listas de candidatos habilitados, sin intervención del Órgano Ejecutivo. Luego se desarrolla una campaña informativa no proselitista, donde el Órgano Electoral difunde los perfiles de los candidatos sin propaganda ni apoyo político.

La elección se realiza mediante votación popular obligatoria, en la que la ciudadanía elige candidatos de su circunscripción; resultan electos quienes obtienen más votos válidos. Los magistrados ejercen un mandato de seis años sin reelección inmediata, asumen funciones de forma independiente y cumplen atribuciones según el tribunal correspondiente.

El sistema ha sido objeto de debate por el alto número de votos blancos y nulos, pero las críticas se centran en la preselección política, pues, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene el control exclusivo de ella. También se cuestiona el bajo conocimiento ciudadano de los candidatos, aunque sigue vigente en el marco constitucional boliviano.

México

Hasta hace poco existía un modelo compuesto donde el presidente de la República proponía ternas al Senado, y este designaba con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Si el Senado no resolvía dentro del plazo de 30 días, ocupaba el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. Y en caso de que la Cámara de Senadores rechazara la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República sometería una nueva.

Sin embargo, la reforma judicial en México –aprobada en septiembre de 2024– representó un cambio de paradigma sin precedentes a nivel global. Fue el segundo país latinoamericano en implementar una elección directa y masiva de miles de jueces, magistrados y ministros de la Suprema Corte por voto popular.

Aunque el gobierno de aquel momento defendió la medida como una vía para democratizar la justicia y eliminar la corrupción, el consenso entre politólogos, juristas y organismos internacionales fue mayoritariamente crítico.

Y entre las principales críticas que se hicieron a esta novedad mexicana fueron que el nuevo método erosiona la independencia judicial, pues, convierte a los jueces en políticos en campaña. En esa misma línea de pensamiento se argumentó que los jueces, al necesitar votos, tenderían a emitir sentencias que complazcan a la opinión pública o a los partidos que los impulsaron, en lugar de apegarse estrictamente a la ley.

Otros críticos señalaron que si el Legislativo y el Ejecutivo ya son elegidos por la mayoría, y ahora el Judicial también, no queda nadie que protegiera a las minorías o detuviera leyes inconstitucionales apoyadas por el grupo en el poder.

Expertos legales advirtieron que un juez popular no es necesariamente un juez capaz. El derecho es una disciplina técnica, y elegir a un juzgador por su carisma o visibilidad política pone en riesgo la calidad de las sentencias y la seguridad jurídica.

Los estándares internacionales dictan que los jueces deben ser inamovibles y protegidos de presiones externas para garantizar un juicio justo. Al estar sujetos a ciclos electorales (y posibles reelecciones), los jueces pierden la estabilidad necesaria para fallar en contra del Estado cuando este comete abusos. En resumen, la reforma debilita el Estado de derecho y transforma a la justicia en un apéndice de la política electoral⁷.

Lo cierto es que la reforma judicial mexicana ya no es un simple tema de opinión ni de coyuntura política. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha solicitado al Estado mexicano que responda una petición relacionada con este rediseño institucional, y con ello ha activado un proceso que coloca a México bajo el escrutinio del derecho internacional de los derechos humanos⁸.

Aunque Bolivia (desde la Constitución de 2009) y México (con la reforma de 2024) comparten la premisa del sufragio directo, sus diseños institucionales presentan contrastes significativos. Mientras que en Bolivia, la Asamblea Legislativa Plurinacional ejerce el control exclusivo de la preselección. Realiza una convocatoria pública, evalúa méritos y vota por dos tercios para conformar la lista final que irá a las urnas. El sistema mexicano, en cambio, utiliza Comités de Evaluación en cada uno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Cada poder propone una

⁷ <https://www.infobae.com/mexico/2026/03/27/asi-ha-impactado-la-reforma-judicial-en-los-tribunales-estatales-expertos-presentan-un-balance-critico-sobre-su-ejecucion-y-efectividad/>

⁸ <https://politica.expansion.mx/voces/2026/03/26/la-reforma-judicial-ya-esta-en-la-cidh>

lista de candidatos. Si hay exceso de aspirantes, se realiza un proceso de insaculación (tómbola) para depurar las listas y garantizar paridad de género.

Mientras que el sistema boliviano concentra el poder de filtro en el Poder Legislativo, lo que ha generado críticas por la posible politización previa a la elección, el sistema mexicano busca fragmentar ese origen de las candidaturas entre los tres poderes, pero introduce un elemento de azar (la tómbola) que no existe en el país suramericano. Pero, en ambos casos, el desafío central sigue siendo el mismo: ¿cómo lograr que se garantice que el voto popular otorgue legitimidad democrática sin sacrificar la independencia judicial y la alta especialización técnica requerida para los magistrados de las altas cortes de justicia?

En resumen, de las legislaciones latinoamericanas expuestas se desprende que no hay un modelo único de selección judicial, existen múltiples modelos.

- Nombramientos por órganos políticos (designación por el Ejecutivo o el Legislativo, o la cooperación de ambos).
- Concursos meritocráticos (basados en exámenes, trayectoria y evaluación técnica).
- Elección popular de magistrados (menos frecuente y altamente debatida).
- Modelos mixtos, que combinan actores políticos y órganos técnicos.

En la tradición latinoamericana, el sistema de nombramientos de jueces, en las diversas instancias, ha sido una responsabilidad compartida por el poder Ejecutivo y el poder Legislativo; es decir, que intervienen instancias políticas en el nombramiento judicial. (Pásara & Feoli, s.f.)

Pero, en realidad, todos los sistemas reciben críticas u objeciones.

El juez seleccionado por concurso carece de legitimidad democrática de origen y en su caso aparece la pregunta clásica: ¿quién selecciona a los seleccionadores? A la que hay que sumar otra: ¿qué criterios de escogencia son los mejores?

Respecto a la elección popular, si bien otorga a los jueces legitimidad democrática de origen, también genera efectos nocivos: de una parte, el proceso electoral politiza la elección o la subordina a quienes financian las campañas; de otra, los tribunales pueden convertirse en órganos deliberativos y políticos, igual que los legisladores, lo que provocaría problemas en el sistema político y en la eficacia de los gobiernos.

Por último, con los sistemas políticos —cooperativos y representativos—, el riesgo de las lealtades partidarias y la influencia de ciertos actores políticos está siempre latente (Linares, 2008, pp. 252-258).

Conclusiones

En julio de 2006, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que reconoció que los Principios de Bangalore constituían un nuevo desarrollo de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura aprobados en 1985 por las Naciones Unidas, y eran complementarios a ellos.

El Consejo invitó a los Estados a que alentaran a sus judicaturas a tomar en consideración estos Principios, que sirvieran de guía a los jueces y proporcionaran a la judicatura un marco que regule la conducta judicial. Asimismo, pretenden ayudar a que los miembros del Ejecutivo y el Legislativo, los abogados y el público en general puedan comprender y apoyar mejor a la judicatura.

Y uno de estos principios es el de independencia judicial, el cual define como un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial, tanto en sus aspectos individuales como institucionales.

Un juez no solo estará libre de conexiones inapropiadas con los poderes Ejecutivo y Legislativo y de influencias inapropiadas por parte

de los citados poderes, sino que también deberá tener apariencia de ser libre de las anteriores a los ojos de un observador razonable (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2019).

La forma en que se seleccionan y nombran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia puede incidir directamente en su calidad profesional y en su imparcialidad e independencia frente a los poderes políticos e intereses externos. Si los métodos y sistemas de selección no son robustos pueden generar dependencia, o al menos presión institucional.

Si aspiramos a una democracia plena, tangible, estable y duradera; si anhelamos vivir en paz social, definitivamente tenemos que dotarnos de los mecanismos legales adecuados para administrar justicia de manera eficiente, toda vez que, sin justicia, no puede haber ni paz ni democracia.

Por ello, reiteramos que uno de los aspectos más relevantes para consagrar una independencia judicial efectiva, sin lugar a duda, lo es el método constitucional como se nombran a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La designación de estos magistrados constituye una de las decisiones más trascendentales que puede tomar un presidente de la República y su Gabinete. Pero, más allá del procedimiento formal, cada nombramiento refleja de manera nítida el criterio moral y político del mandatario, así como el tipo de democracia que aspira a construir o preservar (Molina, 2025).

Y al Órgano Legislativo no le corresponde una obligación menor, porque a través de sus aprobación o rechazo, está llamado a cumplir su función con apego estricto a la letra y al espíritu de la Constitución.

Del recuento anterior, advertimos que Panamá no es el único país cuyo ordenamiento constitucional confía esta alta designación al presidente de la República en armónica colaboración con el Órgano Legislativo, pues, el método en sí parte de la separación de poderes como

pilar de la institucionalidad republicana. El problema está, en nuestra opinión, en si esta magna responsabilidad compartida se realiza con la diligencia de un padre de familia o no.

La práctica ha demostrado que el proceso constitucional de designación y ratificación legislativa, sin contrapesos participativos de la ciudadanía y los medios de comunicación, no garantiza independencia judicial ni legitimidad pública. Por el contrario, ha permitido nombramientos de personas con graves conflictos de interés, sin experiencia judicial o con cuestionamientos éticos (Libertad Ciudadana, 2025).

Por ello, en nuestra opinión, la forma más segura de contar con magistrados profesionales, capaces e íntegros, lo es a través de un proceso de selección transparente y participativo, en el que intervengan diversos sectores de la sociedad panameña.

Desde la refundación de nuestra democracia, después de la invasión norteamericana, hemos tenido al menos seis procesos electorales democráticos, sin embargo, padecemos una creciente e incesante pérdida de capacidad del Estado para hacer respetar, proteger y garantizar los derechos elementales como el derecho a la justicia. Y la sociedad sabe que si se pierde la justicia se muere la democracia. Pero, para poder mejorar nuestro sistema de justicia, entre otros factores importantes (como lo son el presupuesto necesario, la capacitación profesional, la aplicación de la carrera judicial, etc.) debemos y podemos mejorar el proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando se designa a un magistrado, no solo se está cumpliendo con una obligación legal, sino que se está adoptando una decisión que marcará el rumbo de la justicia durante una década o más, pues, los magistrados indirectamente influyen en la interpretación de la Constitución, adoptan

decisiones trascendentales a través de sus sentencias y contribuyen a definir la dirección institucional del país. Por ello, la selección judicial de nuestros altos magistrados constituye uno de los puntos más sensibles del diseño constitucional, pues de ella depende tanto su independencia como la confianza ciudadana en la justicia, tarea que debe asumirse con la más alta responsabilidad ética y democrática posible.

Recomendaciones

Recientemente, y con la iniciativa del nuevo gobierno elegido democráticamente por los panameños en mayo de 2024, se ha reactivado el debate nacional sobre la necesidad de reformas constitucionales profundas o la eventual convocatoria a una Asamblea Constituyente, para que, en consenso, los panameños y panameñas logremos tener un Órgano Judicial que procure garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, mediante instituciones jurisdiccionales independientes y a través de criterios que otorguen certeza y predictibilidad jurídica a la ciudadanía.

A lo largo de estas líneas, hemos examinado cómo ha evolucionado el tema a nivel legislativo; se han analizado distintas propuestas de reformas constitucionales y vislumbrado los esfuerzos realizados por promover reformas integrales en el sistema de justicia panameño para mejorar su eficiencia, transparencia y acceso, como el Pacto de Estado por la Justicia. También hemos examinado algunos ejemplos internacionales. Y de todo este cúmulo de información creemos conveniente destacar lo siguiente, a ser tomado en consideración:

- La preselección de los candidatos debe estar en manos de un ente colegiado autónomo e independiente de los órganos Ejecutivo y Legislativo, en el que converjan distintos sectores de la sociedad. La independencia de este ente u órgano colegiado se fortalece en la medida en que su composición esté institucionalmente

equilibrada, es decir, que no esté dominada por un solo poder del Estado, que tenga una composición plural (jueces, académicos, sociedad civil), y que funcionen con reglas claras y control público. De lo contrario, pueden reproducir lógicas corporativas o partidistas (Orozco Henríquez, 2025).

Recordemos que, además de la Constitución, normas como la Ley de Transparencia y compromisos internacionales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Alianza para el Gobierno Abierto exigen mecanismos de consulta y participación. La Comisión de Estado por la Justicia, con representación de seis miembros del Estado y tres de sectores no gubernamentales, ha sido ese espacio, permitiendo revisión de antecedentes y observación pública, cuyo valor es precisamente generar confianza, aunque su carácter sea no vinculante (Libertad Ciudadana, 2025).

- Los requisitos actuales son genéricos y relativamente fáciles de cumplir, lo que ha generado llamados a su revisión y actualización. Pero los candidatos no solo deben cumplir con los requisitos legales, también deben contar con un perfil que garantice la mayor idoneidad de los magistrados. Nos referimos a que:
- No tengan vínculos políticos o económicos que pudieran causarles conflicto de intereses.
 - ✓ Ser honorables, es decir, contar con una historia de conducta social modelo.
 - ✓ Tener amplio conocimiento jurídico, es decir, ser expertos en la materia; que no vayan a aprender en el cargo. Los magistrados deberían tener mayor experiencia, especialización en la Sala correspondiente.
 - ✓ Que su trayectoria como profesional del derecho demuestre su compromiso con la democracia, los derechos humanos y la transparencia, dando mayores garantías sobre su integridad personal y profesional.

- ✓ La meritocracia (conocimientos, experiencia, carrera judicial) es un principio esencial y clave para la calidad judicial, pero no suficiente por sí sola, se requieren garantías adicionales, que deben ser igualmente examinadas con rigurosidad.
- El proceso de selección debe estar previa y claramente establecido (la publicidad de convocatorias y criterios de selección son indispensables) y, debe, además, contener la posibilidad de que la sociedad civil pueda participar en el mismo, sea avalando o tachando a los participantes (deben ser audiencias públicas o procedimientos abiertos).
- La transparencia y rendición de cuentas en el proceso fortalece la credibilidad de la justicia. La opacidad debilita la confianza ciudadana en la justicia (Orozco Henríquez, 2025).
- También debe prever entrevistas públicas con los candidatos, que permita medir sus capacidades.
- Existe la necesidad de hacer cambios constitucionales que se enfoquen en fortalecer y garantizar la independencia de la administración de justicia. El método de preselección o selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia no puede estar regulado en un instrumento jurídico de menor trascendencia que el constitucional. Solo así las autoridades se verían realmente comprometidas a aplicarlo y, que no sea, como hasta el momento, de carácter facultativo o discrecional.

Ahora bien, además de mejorar el proceso de selección de candidatos a la Corte Suprema de Justicia, existen otros aspectos igualmente importantes que deben ser objeto de nueva regulación, como lo son:

- Cómo se asigna el presupuesto para la administración de justicia;
- Cuánto se les paga a los magistrados y jueces;
- Por cuánto tiempo son nombrados los magistrados de la Corte Suprema de Justicia;

- Quiénes pueden ser los magistrados;
- Cómo se organiza internamente la Corte Suprema de Justicia (evitar rivalidades);
- Y quién juzga a los magistrados, entre otros.

Si todos estos aspectos no se atienden apropiadamente, de nada servirá hacer cambios constitucionales que luego podrían resultar ineficaces.

Bibliografía

- Alianza Ciudadana Pro Justicia. (s.f.). *Situación de la Administración de Justicia en Panamá*. <https://upr-info.org/sites/default/files/documents/2013-10/acpjalianzaciudadanapro-justicias.pdf>
- Alianza Ciudadana Pro Justicia; Due Process of Law Foundation (DPLF). (s.f.). *138º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. <https://dplf.org/wp-content/uploads/2024/08/1270757662.pdf>
- Araúz Sánchez, H. (2023). *Constitución de Panamá*. <https://constitucion.te.gob.pa/corte-suprema-de-justicia/>
- Asamblea Nacional de Panamá. (2001). *Código Judicial—Libro Primero*.
- Bulmer, E. (2021). *El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales. Guía Introductoria para la Elaboración Constitucional*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-nombramiento-de-jueces-en-las-democracias-constitucionales.pdf>
- Cirel, A. (26 de marzo de 2026). Así ha impactado la reforma judicial en los tribunales estatales: expertos presentan un balance crítico sobre su ejecución y efectividad. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2026/03/27/asi-ha-impactado-la-reforma-judicial-en-los-tribunales-estatales-expertos-presentan-un-balance-critico-sobre-su-ejecucion-y-efectividad/>
- Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá. (2012). *Anteproyecto de Acto Constitucional*. https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/ANTEPROYECTO_DE_ACTO_CONSTITUCIONAL_VERSION_DEFINITIVA.pdf
- Due Process of Law Foundation (DPLF). (2012). *Panamá debe mejorar el proceso de selección de magistrados para mejorar su sistema de justicia*. <https://www.back.dplf.org/sites/default/files/1344281885.pdf>

- Ferrajoli, L. (2025). La Reforma Judicial Mexicana: Cómo se destruye el Estado de Derecho. *Revista Voz y Voto*. <https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/la-reforma-judicial-mexicana-como-se-destruye-el-estado-de-derecho>
- Galindo De Obarrio, I. (s.f.). Nuevos magistrados, oportunidad histórica. *La Cámara Opina*. <https://www.panacamara.com/nuevos-magistrados-oportunidad-historica/>
- González Montenegro, R. (s.f.). *La regulación Constitucional de la Administración de Justicia*. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/4-laregulacionconstitucional.pdf
- Gordón Guerrel, I. (13 de septiembre de 2019). Empresarios proponen reformar cinco artículos de la Constitución. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/cinco-reformar-proponen-articulos-empresarios-YULE30643>
- Jiménez, V. (07 de agosto de 2025). Mulino sobre designación de magistrados: ‘El pacto de Estado por la Justicia nació muerto y ahí se va a quedar’. *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/judicial/mulino-sobre-designacion-de-magistrados-el-pacto-de-estado-por-la-justicia-nacio-muerto-y>
- La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP). (s.f.). *Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá presenta propuesta de Reformas a la Constitución Nacional*. <https://www.panacamara.com/camara-de-comercio-industrias-y-agricultura-de-panama-presenta-propuesta-de-reformas-a-la-constitucion-nacional/>
- Libertad Ciudadana. (2025). *Proceso de designación de Magistrados*. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana: <https://www.libertadciudadana.org/comunicado/designacion-magistrados/>
- Linares, S. (2008). *La ilegitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/100832536.pdf>

- Millán Terán, Ó. (2015). El Sistema Electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. *Revista Ciencia y Cultura. Universidad Católica Boliviana San Pablo*. <https://www.redalyc.org/pdf/4258/425843380006.pdf>
- Molina, R. (9 de agosto de 2025). La selección de magistrados: Un espejo del criterio moral del poder. *La prensa*. <https://www.prensa.com/opinion/el-respeto-tambien-es-democracia/>
- Odriozola Mariscal, C. (2026). La reforma judicial ya está en la CIDH. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/voces/2026/03/26/la-reforma-judicial-ya-esta-en-la-cidh>
- Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2019). *Los principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. Viena. https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf
- Órgano Judicial de la República de Panamá. (2003). *Historia y Biografía de la Justicia Panameña en sus primeros cien años*. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2010/06/libro1.pdf
- Órgano Judicial de la República de Panamá. (2006). *Antecedentes Históricos del Sistema Judicial de Panamá*.
- Órgano Judicial de la República de Panamá. (2003). *La Justicia Panameña: Sus primeros 50 años (1903-1953)*. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/1-lajusticiapanamena.pdf
- Orozco Henríquez, J. d. (2025). “Selección y elección de la judicatura. Experiencias comparadas”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).
- Pásara, L., & Feoli, M. (s.f.). *Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina*. https://www.back.dplf.org/sites/default/files/pasara_y_feoli_prevalece_la_seleccion_politica.pdf
- Redacción / Web. (07 de agosto de 2025). Mulino: ‘No soy Nito Cortizo y no me van a chantajear’. *Crítica*. <https://www.critica.com.pa/nacional/mulino-no-soy-nito-cortizo-y-no-me-van-chantajear-495540>

- Redacción Digital El Siglo. (26 de octubre de 2018). Cortizo sugiere al presidente Varela no forzar el nombramiento de magistrados. *El Siglo*. <https://elsiglo.com.pa/panama/nacionales/cortizo-sugiere-presidente-varela-forzar-nombramiento-magistrados-BHES24089640>
- Redacción Metro Libre. (26 de noviembre de 2019). Nito Cortizo y los nuevos magistrados. *Metro Libre*. <https://www.metrolibre.com/opinion/nito-cortizo-y-los-nuevos-magistrados-BFML155859>
- Reyes, L. C. (2003). *Estampas de la vida judicial*. Panamá: Órgano Judicial.
- Rubio, J. (21 de abril de 2024). El Pacto de Estado por la Justicia. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/el-pacto-de-estado-por-la-justicia-BC7051298>
- Villatoro García, D. (s.f.). Cómo eligen otros países a sus magistrados. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/como-eligen-otros-paises-sus-magistrados>