

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN GUATEMALA

¿SERÁ POSITIVA PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO ECONÓMICO?



UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

VERITAS • LIBERTAS • JUSTITIA

CENTRO para
el **ANÁLISIS** de las
DECISIONES PÚBLICAS

RESUMEN

A pesar de la dificultad de realizar estas mediciones, algunos expertos señalan que Guatemala es uno de los países en los que más ha aumentado la independencia del poder judicial. ¿Qué factores han conducido al incremento de la independencia judicial en Guatemala? ¿Por qué la independencia judicial no ha resultado en una consolidación de la democracia y una mayor libertad económica? La evidencia inmediata refleja que el incremento en la independencia judicial entre el 2015 y el 2018 condujo a una mayor judicialización de la política, así como a más resoluciones contra empresas. Aunque es necesario profundizar más en estos temas, esas dos evidencias abren la discusión sobre el paradigma de los efectos positivos de la independencia judicial para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico.

Palabras clave: independencia judicial, Guatemala, Corte de Constitucionalidad, democracia, libertad económica

AVISO IMPORTANTE: El análisis contenido en este artículo es obra exclusiva de su autor. Las aseveraciones realizadas no son necesariamente compartidas ni son la postura oficial de la Universidad Francisco Marroquín.

Autor: Jonatán Lemus

[Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas](#)

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Universidad Francisco Marroquín

Octubre del 2020

Guatemala

El Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas —CADEP— es el núcleo de investigación del [Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales](#) de la Universidad Francisco Marroquín. Fue fundado en el año 2002 con el objetivo de promover la teoría de la elección pública —en inglés, *public choice*—, una herramienta de análisis que utiliza la economía para estudiar la política.

La independencia judicial en Guatemala ¿Será positiva para la democracia y el desarrollo económico?

Jonatán Lemus

Universidad Francisco Marroquín

1. Introducción

La independencia judicial está usualmente asociada a la consolidación de las democracias y el desarrollo económico, por lo que se ha convertido en un objetivo deseable en los países que persiguen el orden liberal (Staton 2017). En este artículo, se desarrollan brevemente dos aspectos. Por un lado, la perspectiva académica sobre la definición y medición de la independencia judicial; por otro, cómo este concepto se observa empíricamente en el caso de Guatemala. Se evidencia que la independencia judicial en Guatemala se ha incrementado, lo cual podría tener dos efectos. El primero es una mayor judicialización de la política y el segundo, contrario a los pronósticos, una tendencia menos favorable hacia la libertad de empresa.

2. Definiciones y mediciones de la independencia judicial

Existen múltiples definiciones del concepto de independencia judicial y estas dependen del marco teórico empleado por los académicos (Staton 2017). Por ejemplo, para Ferejohn (1999), la independencia existe si un juez actúa sin miedo a la interferencia de otros actores. Bowen (2017) conceptualiza la independencia de un juez en relación al poder ejecutivo y el legislativo, así como a los actores de la sociedad. Brinks y Blass (2018) ofrecen una alternativa más flexible y argumentan que la independencia existe si ningún actor controla de forma absoluta las decisiones del poder judicial. Es decir, los jueces sí pueden ser influidos, pues no operan aislados del sistema político, pero no deberían responder a un solo actor. A la fecha, no existe una sola definición de independencia judicial, pero esto no ha impedido avances en la investigación (Staton 2017).

Así como abundan las definiciones, también hay varias formas de medir el concepto. Los indicadores se han dividido en dos grandes grupos: *de jure* y *de facto* (Staton y Ríos-Figueroa 2014; Ríos-Figueroa 2011; Melton y Ginsburg 2014). Los *de jure* se enfocan en las reglas formales y su impacto en cuánta independencia tienen los jueces. Los *de facto* enfatizan el comportamiento de los jueces en la práctica. El estudio de Jeffrey Staton y Julio Ríos-Figueroa (2014) muestra que los indicadores *de facto* podrían ser más acertados que los *de jure*, y que existe una correlación muy débil entre los dos tipos de medición. Por su parte, James Melton y Tom Ginsburg (2014) argumentan que las reglas formales tienen un efecto en la independencia judicial solo si se incluyen tanto mecanismos de selección como de remoción que blinden a los jueces de los actores políticos. Según Staton (2017), hay tres problemas con las mediciones. El primero es que la mayoría de los índices solo mide la independencia en relación a los otros poderes del Estado. El segundo, que la independencia pareciera depender del contexto político, por lo que es complicado hacer mediciones que puedan abarcar una gran cantidad de casos. Por último, las mediciones dependen de las percepciones de los analistas y académicos, los cuales están sesgados por sus respectivos marcos teóricos.

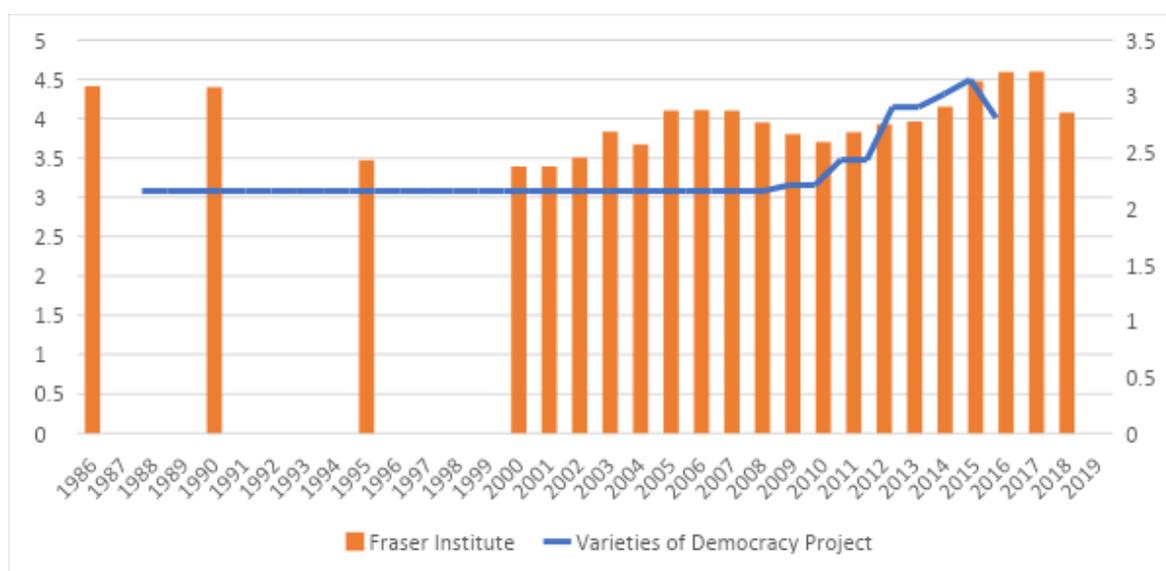
3. El caso de Guatemala

En el caso de Guatemala, la independencia ha sido medida tanto desde la perspectiva *de jure* como *de facto*. Por ejemplo, Ríos-Figueroa (2011) ha desarrollado una medición *de jure* en América Latina desde 1945 hasta el 2005. En su análisis, Guatemala aparece por encima de la media de América Latina en independencia, pero por debajo en cuanto al poder que tiene el organismo judicial. Esto coincide con el análisis de Brinks y Blass (2018), que clasifica a Guatemala como un caso de alta autonomía, pero baja autoridad. En el análisis de Ríos-Figueroa, Guatemala se caracteriza por ser uno de los países que más ha aumentado tanto en independencia como en poder. En efecto, Guatemala cuenta con una variedad de instrumentos legales —amparos y acciones de inconstitucionalidad tanto en casos abstractos como concretos— amplia y similar a la de otras cortes catalogadas como activistas — Colombia y Costa Rica—.

Sin embargo, como se ha mencionado antes, los indicadores *de jure* no necesariamente reflejan la evolución de la independencia en la práctica y a lo largo del tiempo. Existen dos plataformas que contienen mediciones de varios países del mundo durante varias décadas.

En primer lugar, el *Fraser Institute* hace uso de los datos provistos por el Foro Económico Mundial para medir la independencia judicial. En esta medición, se pregunta qué tan independientes son las cortes de la influencia del gobierno, individuos y compañías. Por otro lado, el *Varieties of Democracy Institute* se enfoca en si las decisiones de las cortes reflejan las preferencias del gobierno, no la interpretación sincera de la ley por parte de los jueces. La siguiente gráfica muestra la evolución de la independencia judicial en Guatemala en ambos indicadores. El indicador del *Fraser Institute* va de 1 a 10 y el *Varieties of Democracy* de 1 a 4.

Gráfica 1. Independencia judicial en Guatemala desde 1986



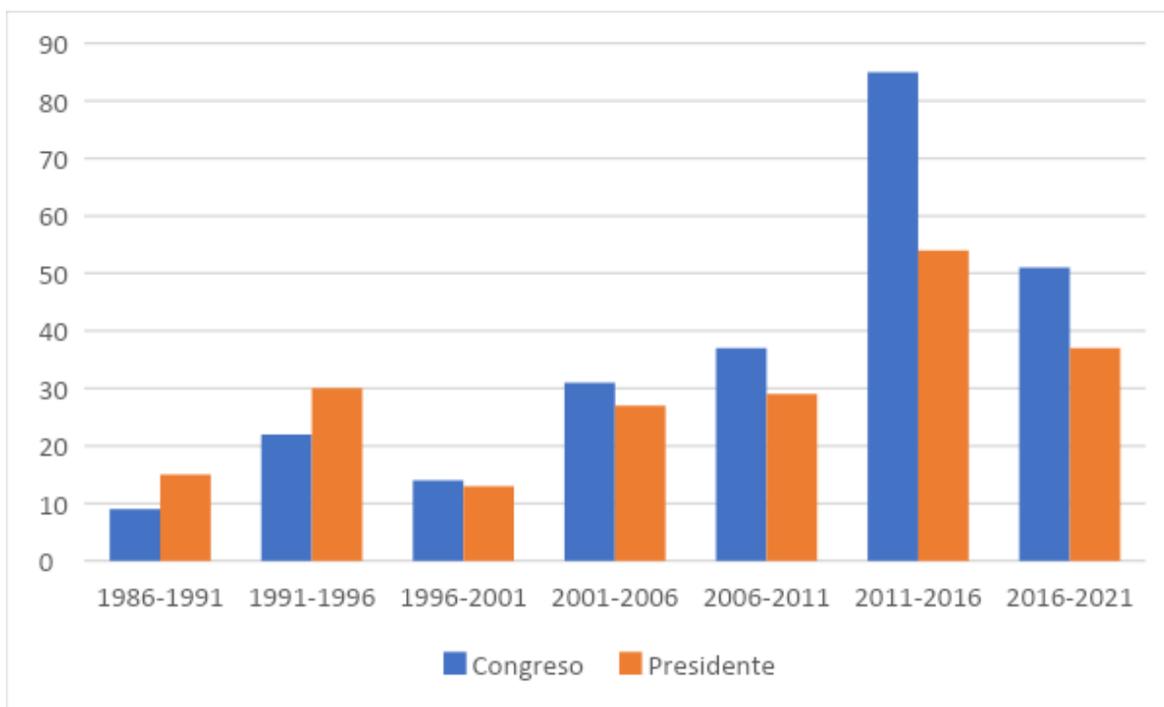
Fuente: Fraser Institute 2020; Varieties of Democracy Institute 2020.

En la medición del *Fraser Institute*, Guatemala se encuentra por debajo de los 5 puntos, mientras que en el de *Varieties of Democracy*, Guatemala alcanza hasta 3 puntos sobre 4. Ambos índices coinciden en que ha habido un incremento en la independencia judicial en Guatemala a partir del año 2010, y en el caso del *Fraser Institute*, se evidencia una mejora entre el año 2002 y el 2006. Ambas mediciones coinciden en que a partir del 2017 se observa una disminución en la independencia judicial, aunque esta no alcanza niveles previos al 2010. Vale la pena resaltar que, en la plataforma del Foro Económico Mundial, Guatemala tiene una

independencia judicial por encima de la media de la región latinoamericana desde el año 2015 (World Economic Forum s.f.).

¿Qué implicaciones ha tenido el incremento de la independencia judicial en Guatemala? No cuento con suficiente evidencia para dar una respuesta definitiva a esta pregunta. Sin embargo, en mi opinión, hay dos tendencias interesantes. En primer lugar, una mayor independencia judicial ha resultado en una mayor judicialización de la política. Los resultados preliminares de mi investigación sobre este tema muestran que los amparos contra el ejecutivo y contra el legislativo se incrementaron sustancialmente a partir del año 2011, coincidiendo con el incremento de la independencia judicial (ver gráfica 2).

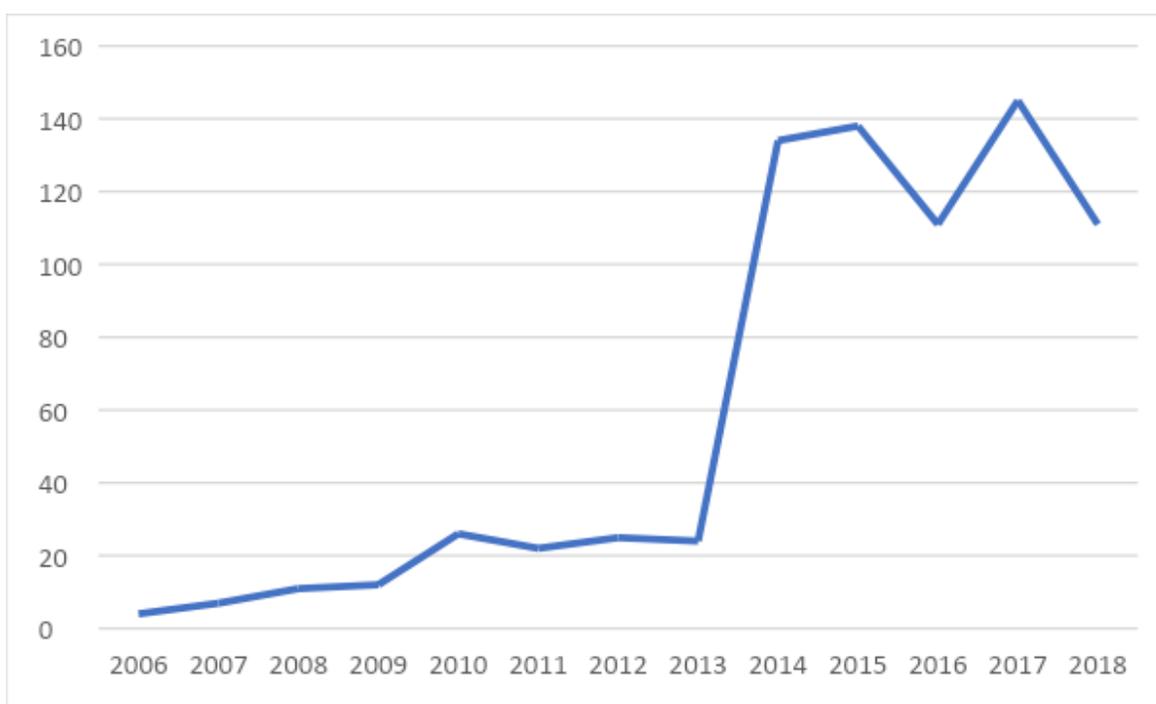
Gráfica 2. Amparos en única instancia contra organismo ejecutivo y legislativo por magistratura



Fuente: base de datos personal de resoluciones de la Corte de Constitucionalidad.

Aunque la mayoría de académicos ve con buenos ojos la judicialización de la política (Sieder, Schjolden y Angell 2005), en el caso de Guatemala se ha observado que el creciente intervencionismo de la Corte de Constitucionalidad ha generado el rechazo de algunos actores políticos y sociales, así como la inobservancia de sus resoluciones (Ramírez 2020). Si bien la judicialización podría resultar positiva cuanto esta se trata de la defensa de los derechos de los ciudadanos, en contextos de debilidad institucional, una excesiva judicialización podría socavar aún más la independencia judicial. En efecto, el descenso en independencia judicial de los últimos dos años podría ser interpretado como una respuesta del sistema político al intervencionismo de la Corte de Constitucionalidad. Además, la judicialización de la política usualmente viene acompañada de la politización de la justicia, un ejemplo de ello es la actual pugna por la elección de jueces y magistrados.

Gráfica 3. Amparos en única instancia relacionados a cobro de impuestos 2006-2018



Fuente: base de datos personal de resoluciones de la Corte de Constitucionalidad.

Una segunda tendencia que coincide con el incremento en la independencia judicial ha sido un comportamiento poco favorable a la libertad de empresa. Esto se ha evidenciado en casos paradigmáticos como el cierre de la minera San Rafael, así como la inconstitucionalidad del reglamento del convenio de la OIT sobre el trabajo a tiempo parcial. A estos se agregan datos cuantitativos en materia fiscal. Aunque la Corte de Constitucionalidad ha tenido una posición favorable a la libertad en temas fiscales desde su creación en 1986 (Lemus 2020), esta tendencia ha cambiado en los últimos años. La siguiente gráfica muestra cómo los amparos tributarios se incrementaron entre el 2014 y el 2018. Llama la atención que la gráfica coincide casi fielmente con la tendencia de independencia judicial observada por el *Varieties of Democracy Project*.

Asimismo, esta percepción de una tendencia menos favorable al libre mercado se observa en la siguiente tabla. La tabla 1 muestra cómo ha votado la CC en temas tributarios. Se observa que la Superintendencia de Administración Tributaria gana más casos a partir de abril del 2015.

Tabla 1. Votos de la Corte de Constitucionalidad en amparos en única instancia sobre cobro de impuestos

Periodo	Gana SAT	Pierde SAT	Total
Abril 2006 - abril 2014	60 (40%)	89 (60%)	149
Abril 2014 - abril 2015	64 (41%)	91 (59%)	155
Abril 2015 - abril 2016	64 (50%)	63 (50%)	127
Abril 2016 - diciembre 2018	211 (62%)	129 (38%)	340
Total	399	372	771

Fuente: base de datos personal de resoluciones de la Corte de Constitucionalidad.

4. Implicaciones del incremento en independencia judicial

Si bien hace falta aún más información y análisis para determinar el efecto de la independencia judicial en la consolidación democrática y el desarrollo económico de Guatemala, lo abordado en este artículo deja algunas preguntas para discutir: ¿Qué factores han conducido al incremento de la independencia judicial en Guatemala? ¿Por qué la independencia judicial no ha resultado en una consolidación de la democracia y una mayor libertad económica?

Se podría iniciar esta discusión poniendo en duda las mediciones sobre independencia judicial. Tal y como argumenta Staton, las percepciones de expertos y analistas podrían no ser la mejor forma de medir este concepto. Asimismo, se podría argumentar que, a pesar del incremento en independencia judicial, este no ha sido suficiente para generar un impacto positivo tanto en el ámbito político como en el económico. Si bien durante el periodo 2015-2018 Guatemala hizo esfuerzos para luchar contra la corrupción y reformar aspectos clave del sistema político, dichos procesos no se sostuvieron en el tiempo. Sin embargo, este argumento se sostiene a partir de la suposición de que estas iniciativas habrían tenido éxito en el largo plazo. Lamentablemente, la evidencia inmediata refleja que el incremento en la independencia judicial entre el 2015 y el 2018 condujo a una mayor judicialización de la política, así como a más resoluciones contra empresas.

Por último, se podría hacer uso de literatura en perspectiva comparada para proveer algunas respuestas a estas interrogantes. Por ejemplo, una posible hipótesis es que el incremento en la independencia judicial ha estado acompañado del surgimiento de jueces con una visión neo-constitucionalista como en el caso de Chile (Couso y Hilbink 2011). Una segunda posibilidad es que la evolución del diseño institucional haya generado mayor capacidad de intervención en el ámbito político como ha ocurrido en México (Domingo 2000) y esta capacidad se haya extendido al campo económico. Finalmente, una tercera alternativa es que la creciente fragmentación del sistema político guatemalteco haya conducido a una mayor independencia judicial, así como ha sucedido en Argentina (Bill Chávez, Ferejohn y Weingast 2011). En este sentido, la hipótesis sería que el sistema político guatemalteco ha pasado de estar dominado por dos grandes élites, el sector privado organizado y el ejército (McCleary

1999), a aglutinar ahora una mayor diversidad de actores, algunos de los cuales buscan utilizar el poder judicial para judicializar la política y coartar la libertad de mercado.

5. Conclusión

El objetivo de este artículo fue plantear dos discusiones. Primero, cómo se define y mide la independencia judicial desde la perspectiva académica, y, segundo, evaluar cómo ha evolucionado la independencia de los jueces en el caso de Guatemala. Se observó que al menos dos indicadores coinciden en que esta se incrementó a partir del año 2010. Se argumentó que esta tendencia ha resultado en una mayor judicialización de la política y un comportamiento menos favorable a la libertad de empresa. Aunque es necesario profundizar más en estos temas, esas dos evidencias abren la discusión sobre el paradigma de los efectos positivos de la independencia judicial para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico. Aún hace falta mucho más trabajo de investigación para poder dar una respuesta certera a estas interrogantes.

Referencias

- Bill Chávez, Rebecca, John A. Ferejohn y Barry R. Weingast. 2011. «A Theory of the Politically Independent Judiciary. A comparative study of the United States and Argentina». En *Courts in Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, 219-247. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowen, Rachel E. 2017. *The Achilles Heel of Democracy: Judicial Autonomy and the Rule of Law in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinks, Daniel M. y Abby Blass. 2018. *The DNA of Constitutional Justice in Latin America. Politics, Governance, and Judicial Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Couso, Javier y Lisa Hilbink. 2011. «From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideational Roots of Rights Adjudication in Chile». En *Courts in Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, 99-127. Nueva York: Cambridge University Press.
- Domingo, Pilar. 2000. Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico. *Journal of Latin American Studies* 32 (3): 705-735.

- Ferejohn, John A. 1999. «Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence». *Southern California Law Review*, 72 (2–3): 353-384.
- Fraser Institute. (2020). «Economic Freedom. Economic Freedom Rankings», Fraser Institute, acceso el 14 de octubre del 2020, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset?geozone=world&page=dataset&min-year=2&max-year=0&filter=0>.
- Lemus, Jonatán. 2020. «El predominio de los temas económicos en la Corte de Constitucionalidad de Guatemala 1986-2019», Centro de Estudios Económico Sociales (CEES), acceso el 14 de octubre del 2020, <https://www.cees.org.gt/publicaciones/el-predominio-de-los-temas-economicos-en-la-corte-de-constitucionalidad-de-guatemala-1986-2019>.
- McCleary, Rachel. 1999. *Dictating Democracy: Guatemala and the End of Violent Revolution*. Gainesville: University of Florida Press.
- Melton, James y Tom Ginsburg. 2014. «Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence». *Coase-Sandor Institute for Law and Economics*, working paper 612: 187-217.
- Ramírez, Claudia. 2020. «Congreso incumple resolución de la Corte de Constitucionalidad». *el Periódico de Guatemala*, 29 de junio del 2020. <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/06/29/congreso-incumple-resolucion-de-la-corte-de-constitucionalidad/>.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2011. «Institutions for Constitutional Justice in Latin America». En *Courts in Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, 27-54. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell (eds.). 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan US.
- Staton, Jeffrey K. y Julio Ríos-Figueroa. 2014. «An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence». *Journal of Law Economics and Organization* 30 (1), 104–137.
- Staton, Jeffrey Kaplan. 2017. «Judicial Independence Research Beyond the Crossroads». En *Routledge Handbook of Judicial Behavior*, editado por Robert M. Howard y Kirk A. Randazzo, 355–369. Londres: Routledge.
- Varieties of Democracy Institute. s.f. «Variable Analysis», Varieties of Democracy Institute, acceso el 14 de octubre del 2020, <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>.

World Economic Forum. s.f. «Judicial Independence (WEF)», The World Bank, acceso el 14 de octubre del 2020,
https://tcdata360.worldbank.org/indicators/h5ebaeb47?country=GTM&indicator=669&viz=line_chart&years=2007,2017.