

## RULE OF LAW INDEX 2022. WORLD JUSTICE PROJECT, WASHINGTON, DC, 2022

Fernando Lolas Stepke<sup>1</sup>

Esta es una publicación de gran valor para quienes deseen operacionalizar el complejo concepto de justicia en forma accesible a la comprensión. Como señala en su prefacio Alejandro Ponce, Investigador Principal del *World Justice Project*, es esencial para establecer mínimos comunes para la convivencia y evaluar el funcionamiento de las instituciones.

*Rule of Law* podría traducirse como “imperio del derecho”. Sin embargo, en la práctica, los indicadores que este texto emplea lo equiparan a “estado de derecho”. Puede decirse que en un país existe tal estado cuando se cumplen ciertos requisitos empíricamente verificables.

Este *Index* se publica año a año y se basa en entrevistas a más de 154.000 personas comunes y corrientes y cerca de 3.600 expertos en 140 países y territorios. Sus opiniones son analizadas mediante complejos procesos y concluyen en índices sobre ocho factores, que pueden sintetizarse de la siguiente manera.

Basándose en **cuatro principios rectores** *Accountability, Just Law, Open Government y Accessible and Impartial Justice*, los factores son los siguientes:

El primero se denomina *Constraints on Government Powers* y se desglosa en seis subfactores, cada uno de los cuales examina las formas en que el poder es controlado o limitado, ya sea por legislaciones eficaces, por el poder judicial o por observadores independientes; incluye una adecuada transferencia de poder cuando cambian las autoridades: *Government powers are effectively limited by the legislature, Government powers are effectively limited by the judiciary, Government powers are effectively limited by independent auditing and review, Government officials are sanctioned for misconduct, Government powers are subject to non-governmental checks, Transition of power is subject to the law*

El segundo factor alude a *Absence of Corruption* e incluye cuatro subfactores, aludiendo a la probidad en el ejercicio de las funciones públicas por parte de legisladores, policías, miembros del poder ejecutivo y del poder judicial. Quedan expresados como afirmaciones: *Government officials in the executive branch do not use public office for private gain, Government officials in the judicial branch do not use public office for private gain, Government officials in the police and the military do not use public office for private gain, Government officials in the legislative branch do not use public office for private gain*

El tercer factor, denominado *Open Government*, tiene cuatro subfactores que en inglés quedan descritos como *Publicized laws and government data, Right to information, Civic participation y Complaint mechanisms*. En tiempos de relativo secretismo de las decisiones gubernamentales, estos aspectos son difíciles de evaluar. La participación cívica es de definición ambigua, lo mismo que los mecanismos de queja ante eventuales abusos o violaciones de derechos.

El cuarto factor, *Fundamental Rights*, incluye ocho subfactores: *Equal treatment and absence of discrimination, The right to life and security of the person is effectively guaranteed, Due process of the law and rights of the accused, Freedom of opinion and expression is effectively guaranteed, Freedom of belief and religion is effectively guaranteed, Freedom from arbitrary interference with privacy is effectively guaranteed, Freedom of assembly and association is effectively guaranteed, Fundamental labor rights are effectively guaranteed.*

<sup>1</sup> Profesor Titular de las Universidades de Chile y Central de Chile. Director de “Acta Bioethica” y “Anales del Instituto de Chile”, [flolas@uchile.cl](mailto:flolas@uchile.cl), ORCID: 0000-0002-9684-2725

Obsérvese que se trata de afirmaciones taxativas, para ponderar las cuales cada persona que responde el cuestionario puede recurrir a experiencias propias o ajenas.

*Order and Security* es el quinto factor, con tres subfactores: *Crime is effectively controlled*, *Civil conflict is effectively limited* y *People do not resort to violence to redress personal grievances*. Sobre si la delincuencia está efectivamente controlada o los problemas entre personas se resuelven pacíficamente, la experiencia es en extremo diversa según el país. Ejemplos abundan de discrepancias entre agentes gubernamentales y personas comunes acerca del crimen, organizado o no, de modo que el factor subjetivo no debe desdenarse.

El sexto factor se denomina *Regulatory Enforcement*. Sus cinco subfactores se relacionan con el grado en que las disposiciones gubernamentales son acatadas por la población y por quienes deben implementarlas. Están formuladas como cinco afirmaciones: *Government regulations are effectively enforced*, *Government regulations are applied and enforced without improper influence*, *Administrative proceedings are conducted without unreasonable delay*, *Due process is respected in administrative proceedings* y *The government does not expropriate without lawful process and adequate compensation*. No está de más recordar la vieja sentencia de la Hispanoamérica india (o colonial, como dicen algunos), según la cual los oidores, tras recibir las reales cédulas y ponerlas sobre su cabeza decían “se acata (se obedece), pero no se cumple”. Entre las leyes escritas y las prácticas sociales reales puede mediar una distancia que precisamente la opinión de las personas permite estimar.

El séptimo factor, *Civil Justice*, tiene siete subfactores relativamente obvios: *People can access and afford civil justice*, *Civil justice is free of discrimination*, *Civil justice is free of corruption*, *Civil justice is free of improper government influence*, *Civil justice is not subject to unreasonable delay*, *Civil justice is effectively enforced* y *Alternative dispute resolution mechanisms are accessible, impartial, and effective*. Como está pensado para entornos jurídicos y sociales muy diversos, este factor presenta indudables complejidades al momento de emitir juicio. Es inevitable, de nuevo, que las experiencias propias y ajenas, o aún la influencia de la prensa, sean elementos decisivos para opinar.

El octavo factor, *Criminal Justice*, también con siete subfactores, replica en parte los componentes del anterior, con diferencias interesantes: *Criminal investigative system is effective*, *Criminal adjudication system is timely and effective*, *Correctional system is effective in reducing criminal behavior*, *Criminal justice is impartial*, *Criminal justice is free of corruption*, *Criminal justice is free of improper government influence* y *Due process of the law and rights of the accused*.

En los sucesivos informes de esta publicación se puede comprobar como algunos países mejoran y otros empeoran su posición relativa en el índice compuesto que se deriva de los ocho factores y sus 44 subfactores. Destaquemos, de nuevo, que las objeciones proceden del intento por “operacionalizar” constructos complejos y que cada una de las afirmaciones del informe permitiría extenso debate. La gobernanza, la seguridad, los derechos, la justicia, la expresión libre son aspectos de la vida cotidiana que afectan a todas las personas, independientemente de su posición social o sus recursos económicos. Es indudable que hay dimensiones imponderables, formas diversas de solucionar conflictos y alternativas al estado de derecho que deben ser estudiadas por las ciencias sociales y e históricas.

Ante ello, el marco conceptual del *World Justice Project* incluye un **noveno factor** al que denomina *Informal Justice*. No se incluye en la cuantificación que “operacionaliza” los ocho factores indicados antes por la obvia razón de que es muy difícil describirlo o explicitarlo. Sus tres subfactores, *Informal justice is timely and effective*, *Informal justice is impartial and free of improper influence* e *Informal justice respects and protects fundamental rights* pueden parecer paradójicos, considerando que se trata, precisamente, de algo informal. Piénsese ante todo en países y regiones donde imperan sistemas jurídicos de caracteres teocráticos o basados en la costumbre y el uso, que no se ajustan a los estándares occiden-

tales o imperan en subculturas dentro de países industrializados en que permiten o toleran prácticas alternativas. En tiempos recientes, la confusa noción de “plurinacionalidad” ha abierto debates sobre alternativismos jurídicos que demandan examen y crítica.

Es difícil subestimar la importancia de un documento como éste. Especialmente considerando sus aportes en perspectiva **sincrónica** —comparando países— o **diacrónica** – estudiando los cambios en el tiempo. **Una de las conclusiones del informe de 2022 es que en el 61% de los países considerados se observa un debilitamiento del estado de derecho.** La *rule of law* experimenta mutaciones, tanto en sentido positivo como negativo. Es difícil, si no imposible, describir el estado ideal; aún con las precisiones conceptuales que este documento usa, tal estado se expresa en aproximaciones cuya estimación depende de la opinión de la ciudadanía y del juicio experto.

En este documento se podrían agregar otros aspectos, relativos a la educación y los servicios sanitarios; en buena medida pueden subsumirse en los factores evaluados pero mantienen una cierta especificidad conceptual. Este documento, indirectamente, no solo sirve a planificadores y políticos. También es de valor para científicos sociales y personas relacionadas al ámbito de la ética pública. El *ethos* social no se puede reducir al cumplimiento de leyes y prácticas gubernativas, pero su estudio brinda aproximaciones de extremado valor, toda vez que más allá de cualquier forma de positivismo jurídico hay imponderables de la vida comunitaria que obligan a preguntarse por la sustancia moral de las disposiciones, regulaciones y ordenanzas que ordenan la convivencia. Asimismo, desde una perspectiva global, cabría considerar de qué modo esta evaluación del estado de derecho incide sobre las relaciones internacionales y la adherencia a códigos de *soft law* los cuales, aunque no vinculantes, tienen impacto sobre las funciones del Estado, las formas de gobierno y la influencia de nuevas tecnologías sobre sus procesos de gestión y supervisión. Sólo como ejemplo, nuevos modos de “control” y procedimientos judiciales, agregados a las tensiones internacionales derivadas de guerras y catástrofes pueden incidir sobre la percepción del estado de derecho en un país determinado.