

Centroamérica y Panamá. Obstáculos y desafíos a la independencia judicial. Un estudio de DPLF

Mirte Postema y Luis Pásara

El estudio que DPLF acaba de publicar, *Ley vs. realidad. Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá*, tiene una base empírica que permite afirmar sobre mejores bases cuál es la situación de la independencia judicial en el área. Definida la independencia judicial como ausencia de interferencia –proveniente tanto de las otras ramas del gobierno como de actores privados– en el accionar del poder judicial y en sus decisiones, en el proyecto se distinguieron dos aspectos principales de ella:

- ✓ el componente institucional, que a partir del diseño constitucional y legal protege al aparato de justicia de la interferencia, por ejemplo, en los mecanismos de selección de jueces, y
- ✓ el componente individual, que atiende a las posibilidades de presión indebida sobre el actuar de los jueces, proveniente de la jerarquía de la propia institución. Un ejemplo está dado por la (in)existencia de procedimientos disciplinarios claros y eficaces en el interior del poder judicial.

La primera conclusión que podemos sacar del estudio es que existe una brecha considerable entre el marco normativo y su efectividad: aunque existe un marco legal para garantizar la independencia judicial, esta garantía no se cumple en la práctica. Hay distintas razones para esto: la carencia de mecanismos que hagan efectivos a las normas es una y, en términos más amplios, la existencia de una cultura política de falta de respeto a la legalidad es otra.

Estos dos señalamientos probablemente no son nuevos o sorprendentes. Pero es pertinente subrayar la falta de respeto a la legalidad como un rasgo cultural porque, si bien es un factor reconocido, a la hora de abordar asuntos como la independencia judicial parece ponerse de lado. Esto es, se olvida, como si el funcionamiento del sistema de justicia –clave para el logro de una justicia democrática– no resultara sustancialmente afectado por un contexto social en el que la efectividad de la ley es intermitente y discriminatoria.

La contribución que hace este estudio desagrega los elementos que componen la independencia judicial e inciden en sus límites, para señalar cuáles son las falencias que llevan a que no sea efectiva y de qué manera normas, procedimientos y prácticas existentes recortan o anulan, en los hechos, la independencia del juzgador.

Brecha entre el marco normativo y su efectividad

Resalta entre los resultados del trabajo efectuado la fisura existente, en los temas analizados, entre el marco normativo y su efectividad. La grieta se hace especialmente

notoria en torno al tema de la independencia judicial, respecto al cual constituciones y leyes orgánicas de los países estudiados se extienden en “garantías” que, en varios de los casos, no resultan ser tales, pese a que los textos legales repiten las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El estudio ha identificado varios factores que contribuyen a hacer posible y mantener esa distancia entre el contenido legal y la realidad. Acaso el más importante sea dar a la norma declarativa –constitucional o legal– un brillante tono principista pero, al mismo tiempo, privarla de instrumentos concretos que la hagan viable. En los resultados del estudio, esta trampa legal se ve claramente, con ocasión de la prohibición –en varios casos expresa– de que un juez interfiera en la decisión de un juzgador de instancia inferior. Es decir, el principio resulta consagrado como tal, pero no se establecen mecanismos confiables para denunciar y sancionar las interferencias que violen la regla, con lo cual la “garantía” en principio existente deviene ineficaz.

Otro elemento que, según el trabajo realizado, contribuye a la ineffectividad de las normas surge de los modos y las maneras que adopta la vida política en el país del que se trate. Así, en aquellos países que en el conjunto estudiado ocupan los niveles más bajos en materia de independencia judicial, resulta evidente, a partir de la información recabada, que no importa lo que digan las normas; el quehacer político se encarga de poner de lado a aquel elemento o sujeto que resulte contrario a la utilización de las instancias judiciales por quienes detentan poder. En esas condiciones, cualquier reforma centrada en un rediseño normativo está probablemente destinada a alcanzar una efectividad muy limitada, debido a que será reabsorbida por el juego político prevaleciente.

La clave no está en la existencia de las normas sino en su funcionamiento efectivo

Las constataciones precedentes conducen a subrayar que para el estudio de los sistemas de justicia de América Latina en general, y para el correspondiente análisis de la independencia judicial en particular, lo más importante es centrarse en el funcionamiento efectivo de tales dimensiones. Esto no significa que se pueda desatender el examen del marco normativo existente, pero está claro que entender el derecho como norma escrita y no como vigencia efectiva, lleva a indagar preferentemente por el contenido constitucional y legal, lo cual es una forma sesgada –y, en definitiva, inconducente– de aproximarse al tema.

En razón de que lo que interesa son los hechos concernientes a su funcionamiento, las normas deben ser examinadas en cuanto a su (in)capacidad para producir resultados, no como objeto de valor en sí mismas. Una lección del presente trabajo consiste en que el terreno fáctico de independencia, que en este estudio se exploró de manera limitada, en rigor debe constituir el corazón de una investigación sobre estos temas y otros atinentes a los sistemas de justicia.

Los sistemas de nombramientos judiciales constituyen una debilidad importante

Al abordar algunos asuntos más específicos, el trabajo efectuado ha puesto de manifiesto las marcadas debilidades que persisten en los sistemas de nombramientos judiciales. Si bien el estudio llegó al tema desde la indagación por la independencia de quien es nombrado, fue inevitable examinar la amplia discreción y arbitrariedad en manos de quienes –desde el congreso o desde la corte suprema– están encargados de nombrar jueces, que pueden así prescindir de toda consideración objetiva de méritos y calidades de los candidatos. Este rasgo cobra especial gravedad en el caso del nombramiento de los magistrados de las cortes supremas, cuyas responsabilidades no sólo corresponden a la última instancia del aparato de justicia sino a la competencia exclusiva sobre determinados asuntos de trascendencia y, en el caso de varios países, al gobierno del poder judicial.

En esa endeblez de los mecanismos de nombramiento reside una clave que no sólo tiene importancia en relación con la insuficiente independencia judicial. De quiénes son nombrados jueces depende, en definitiva, la calidad del servicio de justicia. Una de las constataciones más desalentadoras del trabajo, hechas a partir del examen de los mecanismos existentes y de las opiniones calificadas que han sido recogidas, es que en la mayoría de los países estudiados el sistema no busca designar a los más calificados para desempeñar la función judicial sino a las personas que tienen alguna vinculación política o personal con quienes detentan el poder. Esta constatación apunta a la necesidad de reflexionar profundamente sobre los actuales mecanismos de designación de magistrados. En sus *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*, que se publican en esta misma edición del Boletín, DPLF formula una propuesta sobre la materia.

La independencia interna es más débil que la independencia externa

Otro aspecto específico que merece atención es el tipo de relación establecida entre la jerarquía institucional y los juzgadores. Los resultados del estudio –especialmente los datos proporcionados por los entrevistados– muestran la práctica, muy enraizada en algunos casos, por la que el juez “superior” induce, de manera sutil o abierta, una decisión que corresponde tomar al juez “inferior”. Es ésta una injerencia interna en la independencia del juez que a menudo canaliza una injerencia externa, esto es, la presión que viene de parte interesada para que el juzgador no arribe imparcialmente a una decisión sino que adopte aquélla que favorece a quien tiene la capacidad de intercambiar favores con el juez “superior”.

Dos aspectos complementan la vigencia impune de esta práctica. En primer lugar, la ausencia de procedimientos confiables –esto es, imparciales– para denunciar y sancionar la práctica. En segundo lugar, el reforzamiento de esta costumbre perversa mediante el diseño y funcionamiento de los procesos disciplinarios, que vienen a agravar la relación de subordinación establecida entre jueces “superiores” e “inferiores”. Al tiempo de que los mecanismos de evaluación no existen o no operan adecuadamente en los países estudiados,

los procesos disciplinarios se hallan abiertos, en la mayor parte de los casos, a la arbitrariedad del superior jerárquico, en detrimento de la independencia y del servicio de justicia.

La independencia interna enfrenta un vínculo de subordinación que no sólo atenta gravemente contra la autonomía del juez en su función sino que afecta de otras maneras el servicio de justicia; por ejemplo, cuando lleva a que gentes capaces y con criterio propio – que no están dispuestas a someterse a tal subordinación– decidan no ingresar a la función judicial.

Falta de mecanismos para garantizar la imparcialidad

El estudio revela que la imparcialidad del juzgador no sólo resulta afectada mediante los actos directamente atentatorios contra su independencia. En el funcionamiento del aparato judicial existen otras formas de recortar o anular la imparcialidad. Uno de ellos corresponde a las insuficiencias presentes en materia de asignación de casos. En todos los países estudiados no existe, o no se halla generalizado, un sistema que confiablemente asigne de modo aleatorio los casos entre los tribunales disponibles en un lugar dado. La constatación de esta carencia, que no ha recibido hasta ahora suficiente atención –incluso en los programas de los procesos de reforma–, compromete radicalmente la imparcialidad del sistema.

Otro asunto que no ha merecido suficiente atención es el tratamiento expreso de los conflictos de interés. Este estudio señala que las normas tradicionalmente existentes sobre inhibición y recusación no parecen ser suficientes para abordar el asunto que, en un mundo de relaciones más amplias y complejas, puede comprometer –inadvertidamente en el mejor de los casos– la imparcialidad del juzgador. El problema resulta agravado por el uso creciente de las “capacidades de relación” –no siempre legítimas– como recurso de los abogados litigantes.

Independencia insuficiente, pese a las reformas de la justicia

Uno de los asuntos que surge del examen de los trabajos componentes del estudio es el contraste entre la pobreza de los resultados constatados en materia de independencia judicial, de una parte, y la enorme inversión efectuada, en las últimas décadas, en reformas de la justicia desarrolladas en todos los países incluidos en la investigación, de otra parte. Si bien este asunto tendría que ser materia de otro estudio, no puede dejar de notarse su importancia y significación, especialmente de cara al futuro del trabajo con los aparatos judiciales.

No sólo múltiples proyectos y millones de dólares han sido invertidos en estos esfuerzos de reforma. Los países han incrementado de manera muy significativa el gasto público dedicado a la justicia, sacrificando otras prioridades. En el caso de los diversos préstamos contraídos para financiar proyectos de reforma, la deuda externa se ha visto afectada por la

importancia reconocida a reformar la justicia. Cientos, o tal vez miles, de personas han dedicado conocimientos y esfuerzos a llevar a cabo esos proyectos. Los resultados, según se ve en este estudio, son decepcionantes.

Más allá de la crítica, la lección a extraer de esta observación apunta a la necesidad de adoptar un enfoque distinto al formular proyectos de reforma. Esto es, un enfoque en que se tengan presentes la importancia de contar con diagnósticos en profundidad, la necesidad de tomar verdaderamente en cuenta el contexto institucional y político del país, y la imposibilidad de prescindir de una estrategia en la cual ubicar las acciones concretas de un proyecto, no sólo al iniciarlo sino a lo largo de su desenvolvimiento.