

Estado de Derecho e independencia judicial en Centroamérica

La independencia del Poder Judicial es una condición indispensable para la existencia de un Estado democrático de Derecho. Varios instrumentos internacionales, así como la jurisprudencia interamericana, establecen la independencia del Poder Judicial respecto a los demás poderes del Estado y la importancia de ese principio para garantizar el respeto de los derechos humanos en nuestras sociedades.

El artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y el artículo 8 de la Convención Americana, reconocen la **independencia judicial como un derecho fundamental**, y es por ello que la Carta Democrática Interamericana establece en su artículo 3 que '[s]on elementos esenciales de la democracia representativa...la separación e independencia de los poderes públicos' y que 'el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia'¹.

El primer principio de los Principios Básicos de las Naciones Unidas² relativos a la Independencia de la Judicatura, establece que

[l]a independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varias ocasiones, ha subrayado la importancia de estos conceptos, estableciendo que

[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros³.

En la misma línea, la Corte ha establecido que 'el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables'⁴.

A pesar de la claridad de estos principios, la realidad demuestra que en **la práctica la independencia judicial en América Latina -y sobre todo en América Central- sigue siendo deficitaria o inexistente**, según sea el caso, lo cual pone en peligro el disfrute de los derechos

¹ Art. 4, Carta Democrática Interamericana, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre 2001.

² Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

³ *Habeas Corpus in Emergency Situations* (art. 27.2, 25.1 and 7.6 American Convention on Human Rights), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87, Series A No. 8, par. 26.

⁴ *Ibid.*, par. 24.

humanos. Un estudio reciente de DPLF⁵ indica que los Poderes Judiciales de Centroamérica cuentan con varias debilidades que seriamente afectan una buena administración de justicia.

Una de las conclusiones más llamativas del estudio era que **la transparencia judicial sigue siendo casi nula**. Un elemento preocupante en cuanto a la información sobre la **función jurisdiccional** de las cortes, es que hay una falta de publicidad a las decisiones judiciales. Por ejemplo, en ningún país se publican las decisiones de tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia (y la publicación de decisiones de la Corte Suprema también deja mucho que desear debido a la demora), lo cual dificulta una armonización de criterios jurídicos y la seguridad jurídica en general. Igualmente preocupante es la falta de información sobre **cómo funciona la Judicatura**, lo cual dificulta que la ciudadanía se entere de las funciones generales del Poder Judicial en la sociedad, así como de las formalidades procesales (para los sujetos a un proceso judicial), lo cual podría generar arbitrariedades. La falta de información sobre las **funciones administrativas** de las cortes, como por ejemplo las contrataciones que hacen y cómo gastan su presupuesto, además dificulta (o imposibilita) el control (ciudadano) sobre el Poder Judicial.

Otro elemento llamativo y preocupante de la debilidad de los Poderes Judiciales de la región es la **falta de independencia al interior del Poder Judicial**. La concentración de poderes (administrativos) en la cúpula del Poder Judicial –muchas veces la Corte Suprema de Justicia- y la falta de procedimientos que garantizan una aplicación imparcial de criterios objetivos y una suficiente medida de transparencia en, por ejemplo, los procesos de nombramiento y promoción de jueces, en procesos disciplinarios internos o en las decisiones sobre transferencias de jueces (utilizados con demasiada frecuencia como medida disciplinaria encubierta), hacen que **no existen suficientes garantías para que los jueces centroamericanos puedan actuar de manera autónoma, independiente e imparcial**. Estas faltas se deben tanto a la ausencia de criterios escritos como a la falta de aplicación de normas en los casos en que sí existen.

Una de las consecuencias de esas carencias en independencia es que **el Poder Judicial sigue siendo percibido como una entidad débil y a servicio de las élites políticas y económicas**, en lugar de la ciudadanía. La población de las Américas sigue teniendo poca confianza en el Poder Judicial; únicamente los partidos políticos y los sindicatos generan menos confianza; la policía, las fuerzas armadas, la televisión y los bancos cuentan con más confianza de la población que el Poder Judicial⁶. Y quizás aún más preocupante es el hecho que la confianza en el Poder Judicial está disminuyendo⁷.

⁵ DPLF, *Indicadores de independencia y transparencia judicial en América Central*, por publicarse en diciembre de 2012.

⁶ Ver: Latinobarómetro, Informe de 2011, p. 52.

⁷ *Ibid.*

Un elemento esencial para la independencia judicial: los procesos de selección de magistrados

La experiencia de DPLF por sus investigaciones y trabajo práctico en la región en estos ámbitos señala que el control que ejercen los Poderes Ejecutivo y político de la región sobre los nombramientos de las altas autoridades judiciales afecta seriamente la independencia del Poder Judicial. Por lo tanto, se podría decir que **muchos problemas con el Poder Judicial de los países de la región centroamericana y su independencia están causados por los deficientes procesos de selección y nombramiento de las autoridades del órgano superior del Poder Judicial: los magistrados de la Corte Suprema de Justicia**. Por esa razón, nos enfocamos en este tema en el presente documento.

En primer lugar, es importante señalar que los procedimientos de selección y nombramiento de los magistrados utilizados por los países de la región, están caracterizados por su **opacidad** y la evaluación de los candidatos con base en sus **afiliaciones políticas**, más que en su idoneidad para ocupar el cargo de magistrado. Esta práctica es una violación de las normas universales e interamericanas en la materia.

La necesidad de un procedimiento transparente y basado en una evaluación de los méritos de los candidatos fluye de los principios de la independencia judicial y la imparcialidad de los jueces. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) así lo subrayó en su Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela:

[u]n adecuado proceso de designación de los miembros del poder judicial, que sea transparente y garantice la igualdad de los candidatos, es garantía fundamental para su independencia⁸.

El décimo principio de los Principios Básicos de la Judicatura elabora esto en más detalle:

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio⁹.

Si bien las normas internacionales no prescriben un modelo único –y la heterogeneidad de los países de la región podría desalentar la existencia de un solo modelo- sí queda demostrado que

⁸ CIDH, *Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009, párr. 187.

⁹ *Principios Básicos de Naciones Unidas sobre la Independencia de la Judicatura*, op. cit. nota 2.

la única manera para asegurar que solamente los candidatos más idóneos sean nombrados en esos altos cargos, es a través de un procedimiento caracterizado por su transparencia y por una verdadera evaluación de los méritos de los candidatos, mediante requisitos los más objetivos posible. Además, para garantizar una impartición de justicia de calidad, es importante que esos requisitos se refieren a una variedad de calidades de los candidatos, y que el proceso de selección y nombramiento de magistrados esté abierto para todo candidato calificado.

La CIDH lo dijo así en el Informe sobre Venezuela, mencionado anteriormente:

Si bien los Estados pueden idear diversos procedimientos para el nombramiento de jueces, la Corte Interamericana ha afirmado que no cualquier procedimiento satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente¹⁰. Para la designación de los miembros del poder judicial debe garantizarse que el procedimiento no sólo asegure que cada aspirante cumpla con los requisitos y méritos profesionales, sino que debe también asegurar una igualdad de oportunidades en el acceso al poder judicial¹¹.

Sin embargo, los procesos utilizados en la región no cumplen de ninguna manera con estos requisitos. La tabla siguiente provee un panorama de los procesos utilizados en la región y sus principales falencias.

¹⁰ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, párr. 74.

¹¹ CIDH, *Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009, párr. 188.

País	Nominación	Integración del órgano de selección	Nombramiento	Principales problemas
Guatemala	La Comisión de Postulación prepara, con votación de 2/3 de sus miembros, una lista de 26 candidatos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un representante de los Rectores de las Universidades del país (quien la preside); 2. Los decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país; 3. Un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala; e 4. Igual número de representantes electos por los magistrados titulares de las Cortes de Apelaciones y demás tribunales. 	El Congreso nombra a los 13 magistrados, con votación de la mayoría absoluta de sus miembros.	<p>* A pesar de la existencia de una lista de requisitos y una manera cómo valorar la experiencia y las habilidades de cada candidato (mediante un sistema de evaluación que otorga puntos por experiencia), estas puntuaciones no se toman en cuenta a la hora de la nominación o el nombramiento de candidatos (no se hace la selección de entre los mejores candidatos, y tampoco se motiva porqué no se haya seleccionado a los candidatos con los más altos puntajes.)</p> <p>* Dado que <i>todos</i> los decanos de las facultades de derecho del país forman parte de la Comisión (y así tienen una facultad importante), en los últimos años se ha visto la creación de ‘facultades fantasma’ que sólo ofrecen una carrera. Este tipo de facultad de derecho ha sido creada únicamente para que su decano pueda formar parte de la Comisión de Postulación, y así influenciar a la elección de magistrados.</p> <p>* Falta de asegurar la independencia y autonomía del</p>

				<p>órgano de selección. * No hay una regulación de las elecciones al interior de las distintas entidades que conforman la Comisión. * Falta de transparencia en todas las etapas del proceso.</p>
El Salvador	<p>El Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) presenta una lista de candidatos; la mitad es proporcionada por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES), que escogen a sus candidatos mediante elecciones; la otra mitad es formada libremente por el Consejo entre abogados que postulan ante él.</p>	<p>- FEDAES: representantes de cada asociación de abogados miembro de FEDAES (que formalmente debe contar con 100 miembros en ejercicio activo, y que debe ser aceptado como miembro por todos los otras organizaciones en FEDAES); - Consejo Nacional de la Judicatura: siete comisionados nombrados por la Asamblea Legislativa</p>	<p>La Asamblea Legislativa, con votación de 2/3 de sus miembros.</p>	<p>- Falta de regulación de los procesos de selección de CNJ y FEDAES: inexistencia de requisitos de evaluación de candidatos o procedimientos a seguir por las entidades. - Inestabilidad normativa: FEDAES y CNJ aprueban reglamentos internos para cada proceso de selección, que seriamente daña la seguridad jurídica. - Falta de asegurar la independencia y autonomía de los órganos de selección. - Falta de aplicación de normas internas por FEDAES: carencia de control sobre membrecía de las asociaciones (que necesitan tener 100 miembros para poder estar en FEDAES) y resistencia a aceptar nuevas asociaciones como miembros daña representatividad de la entidad. - Falta de requisitos objetivos de</p>

				<p>evaluación de los candidatos y procedimiento a seguir en selección en Asamblea (en base a cuáles criterios eligen, y cómo comprueban que candidatos reúnen esos criterios?)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de transparencia en todas las etapas del proceso. - Falta de consulta a la sociedad civil.
Honduras	La Junta Nominadora presenta una lista de 45 candidatos a la Asamblea	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un representante de la Corte Suprema, quien la preside; 2. Un representante del Colegio de Abogados de Honduras; 3. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; 4. Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); 5. Un representante de los Claustros de Profesores de las Facultades o Escuelas de Ciencias Jurídicas; 6. Un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil; y 7. Un representante de las Confederaciones de trabajadores. 	El Congreso de la República, con votación de 2/3 de sus miembros.	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de asegurar la independencia y autonomía del órgano de selección. - Falta de regulación de procedimientos de selección por entidades que conforman Junta Nominadora: en base a cuáles criterios eligen, y cómo comprueban que candidatos reúnen esos criterios? - Falta de requisitos objetivos de evaluación de los candidatos y procedimiento a seguir en selección en Asamblea. - Falta de transparencia en todas las etapas del proceso.

<p>Nicaragua</p>	<p>La Constitución establece que es la Asamblea Nacional la facultada para elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. (arto. 138, numeral 7)</p>	<p>La Asamblea Nacional nombra una Comisión Especial para valorar las propuestas del Presidente de la República y de los propios diputados.</p>	<p>La Constitución dispone que la Asamblea Nacional, con votación de 60% de sus miembros es a la que corresponde elegirlos.</p> <p>Sin embargo, la mayoría de los magistrados que integran actualmente la Corte Suprema permanecen en sus cargos por voluntad del Presidente de la República y sin que se defina un período como la Constitución establece¹².</p>	<p>* El 14 de abril de 2010, vencieron los periodos de varios magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia. Mediante decreto presidencial No. 3-2010 y una posterior sentencia de una mal integrada Corte Suprema de Justicia, se ha permitido la permanencia de estos magistrados y magistradas. Consecuentemente, la Corte Suprema se encuentra desempeñando sus funciones irregularmente, careciendo de las condiciones mínimas de independencia e imparcialidad, con el consiguiente impacto negativo en el Estado de Derecho.</p> <p>* Disponiendo el partido de gobierno de mayoría absoluta en el Parlamento, no es probable que éste actúe con la independencia y autonomía que debería.</p> <p>* En la realidad, no hay consulta con las organizaciones civiles pertinentes (y, como consecuencia no se respeta el procedimiento establecido en la Constitución).</p> <p>* No se sabe cuáles son los criterios de los que se vale el Presidente de la</p>
-------------------------	---	---	--	---

¹² Tal es el caso de los magistrados Rafael Solís, Armengol Cuadra y Alba Luz Ramos (quien además se desempeña como Presidenta de la Corte Suprema de Justicia).

				República y la Asamblea para nominar candidatos, y cómo comprueban que las personas nominadas reúnen esas calidades. * Inexistencia de procedimiento que se ajuste a lo que la Constitución prescribe. * Falta de transparencia.
Costa Rica	La Asamblea Legislativa		La Asamblea Legislativa, con votación de 2/3 de sus miembros.	- Falta de asegurar la independencia y autonomía del órgano de selección. - Falta de procedimiento claro y requisitos objetivos: en base a cuáles criterios nominan, y cómo comprueban que candidatos reúnen esos criterios? - Falta de transparencia en el proceso. - Falta de consulta a la sociedad civil.
Panamá	El Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros.		El Congreso de la República ratifica, con votación de la mayoría absoluta de sus miembros.	- Falta de asegurar la independencia y autonomía del órgano de selección. - Falta de procedimiento claro y requisitos objetivos: en base a cuáles criterios nominan, y cómo comprueban que candidatos reúnen esos criterios? - Falta de consulta a la sociedad civil, a pesar de acuerdos de esa naturaleza en el Pacto de Estado por

Documento presentado en audiencia temática ante CIDH: *Independencia judicial y Estado de Derecho en Centroamérica* * DPLF, FMM, FESPAD, ASONOG, CENIDH, CPDH, Alianza Ciudadana Pro Justicia *

				la Justicia (2005).
--	--	--	--	---------------------

Fuentes: Arts. 157 y 158 Constitución Política de Costa Rica; Arts. 173 y 186 Constitución de la República de El Salvador; Arts. 159, 207, 215 Constitución Política de la República de Guatemala; Art. 311 Constitución de la República de Honduras; Art. 138 Constitución Política de la República de Nicaragua; Arts. 200 y 203 Constitución Política de la República de Panamá, Arts. 190 y 212 Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de Panamá. Elaboración propia.

Problemas con la selección de magistrados a nivel regional centroamericano

Aunque, como se puede ver en la tabla, los países centroamericanos cuentan con procedimientos distintos de la selección de magistrados, hay **cuatro características comunes en los procesos de selección de magistrados en los países centroamericanos**:

1. La falta de un órgano autónomo e independiente a cargo del proceso de selección;
2. La falta de un procedimiento de selección claro, previamente establecido, en que se establezca cómo se evaluará a los candidatos;
3. La falta de requisitos objetivos para la evaluación de los candidatos;
4. La falta de transparencia en el proceso y, generalmente, la falta de participación de manera significativa de la sociedad civil.

Resulta evidente, entonces, que los procedimientos de selección de magistrados utilizados en Centroamérica **no cumplen con los requisitos internacionales y que no garantizan que sólo los mejores candidatos sean elegidos**. Esto daña la independencia judicial y la calidad de la administración de justicia.

Es importante notar que las organizaciones participantes en esta audiencia consideramos que esta forma arbitraria de seleccionar y nominar a magistrados de la Corte Suprema de Justicia es la **principal manera que los Poderes Ejecutivo y Legislativo usan para controlar al Poder Judicial**. Estos procedimientos opacos y poco rigurosos permiten la designación de magistrados por motivos distintos que la idoneidad del candidato. Más bien resultan en la persistencia de Poderes Judiciales al servicio del Ejecutivo, quienes así incumplen su función de control de las entidades públicas. Esa violación al principio de la separación de poderes hace que el Estado de Derecho no se consolide en los países, y que los derechos humanos de la ciudadanía no estén protegidos debidamente.

Para la consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de los Poderes Judiciales en los países de la región, es fundamental que los Estados establezcan procedimientos transparentes –en todas sus etapas– que están basados en la evaluación de los méritos de los candidatos. DPLF ha preparado unos **lineamientos** para el proceso de selección de magistrados, con base en la normativa internacional y la experiencia comparada, que pueden remediar estos problemas. Se elabora estos lineamientos en más detalle en el documento anexo, Lineamientos para una selección transparente y meritocrática de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto al procedimiento de selección, se considera que:

- Las entidades a cargo de la pre-selección de candidatos deben ser **autónomas**;
- El **perfil** de magistrado debe ser **claro** y debe estar **previamente establecido**;

Documento presentado en audiencia temática ante CIDH: *Independencia judicial y Estado de Derecho en Centroamérica* * DPLF, FMM, FESPAD, ASONOG, CENIDH, CPDH, Alianza Ciudadana Pro Justicia *

- El **proceso** de selección debe estar **claramente definido**, así como las responsabilidades de cada actor que participa en el mismo;
- En todas las etapas del proceso debe garantizarse la **transparencia y publicidad**.
- Las entidades de selección deben prever la posibilidad de **recibir eventuales observaciones** de los distintos sectores de la sociedad sobre candidatos, y de **investigar esas tachas**;
- Se deben realizar **audiencias públicas** con los candidatos para la evaluación de sus capacidades.

Para garantizar la mayor idoneidad de los magistrados y magistradas, el perfil requerido debería reunir las siguientes características:

- **Independencia e imparcialidad (objetiva y subjetiva);**
- **Honorabilidad y una historia de conducta intachable;**
- **Conocimiento legal notable** (tanto para magistrados **especializados** como **generalistas**);
- Excelente capacidad de **expresión oral y escrita, y habilidad analítica;**
- **Inteligencia creativa altamente desarrollada;**
 - Habilidad para **encontrar soluciones a los problemas** que se presentan; y
 - Capacidad para **buscar y obtener consensos;** y
 - Capacidad de **tomar en consideración las posiciones de otros.**
- Compromiso con la **institucionalidad del Poder Judicial;**
- Compromiso con la **protección de los derechos humanos, los valores democráticos y la transparencia;**
- Capacidad de **entender las consecuencias sociales y jurídicas** de las decisiones tomadas;
- Capacidad de mantener un **balance adecuado** entre mantener un alto ritmo de **productividad**, la **calidad** de la decisión jurídica y la **profundidad** de la consideración del caso.

Dada la importancia del buen funcionamiento del Poder Judicial para la democracia y la protección de los derechos de la población, las organizaciones participantes en esta audiencia:

1. Aplaudimos la decisión de la CIDH de incluir la situación de los operadores judiciales dentro de la Relatoría para Defensores de Derechos Humanos. Sin embargo, instamos a la CIDH de explorar las posibilidades para crear una relatoría dedicada exclusivamente al tema de la independencia judicial, tal como existe en Naciones Unidas;
2. Pedimos respetuosamente que la CIDH emita algunos principios rectores básicos a los Estados Miembros de la OEA en cuanto al proceso de selección de sus altas autoridades judiciales, así como ejemplos de los requisitos objetivos para la evaluación de los

méritos de los candidatos. Los lineamientos mencionados arriba pueden servir como ejemplos;

3. De igual manera, pedimos respetuosamente que la CIDH provea asistencia técnica a los Estados Miembros de la OEA en la implementación de tales lineamientos en su ordenamiento doméstico, así como desarrolle un monitoreo de los procesos de selección, para asegurar que cumplen con estos lineamientos;
4. Las organizaciones peticionarias además pedimos que la CIDH inste al Estado de Panamá que apruebe una ley de carrera judicial, y que todos los Estados verdaderamente apliquen las regulaciones contenidas en estas leyes, a fin de conseguir una verdadera profesionalización del Poder Judicial, y, por último;
5. Pedimos que la Comisión inste al Estado de Nicaragua que proceda de inmediato con la selección de magistrados según el procedimiento establecido en la Constitución y las leyes.

Estamos convencidos que esas medidas serán relevantes para el fortalecimiento de la independencia de los Poderes Judiciales del hemisferio, así como para mejorar la calidad de la impartición de justicia y la consolidación del Estado de Derecho en la región.