

Independencia judicial en Centroamérica: problemas y propuestas

Después de varias décadas de reformas judiciales y asistencia internacional para el poder judicial, la independencia judicial, la transparencia y, en general, la calidad de la administración de justicia en Centroamérica todavía deja mucho que desear. Una diversidad de iniciativas se han llevado a cabo y una gran cantidad de dinero se ha invertido, sin resultados tangibles. Esto indica que es necesario pensar de nuevas maneras los enfoques para mejorar la independencia judicial en Centroamérica. Este documento contiene las reflexiones de DPLF sobre problemas relacionados con la independencia judicial en Centroamérica y algunas propuestas para mejorar la situación.

Sobre la base de la investigación, la experiencia y los contactos con jueces, organizaciones de la sociedad civil y otros expertos, los **principales problemas** se pueden resumir de la siguiente manera:

- ❖ Hay una falta de confianza en los poderes judiciales centroamericanos por parte del público en general, así como por expertos en el tema (tal como la publicación de DPLF sobre independencia y transparencia judiciales en Centroamérica documenta). La **mala reputación del poder judicial** tiene raíces antiguas que la historia reciente alimenta: escándalos de corrupción, injerencia de los actores políticos y económicos en la tarea de los jueces y nombramiento abiertamente político de jueces –que, además, a menudo carecen del conocimiento necesario– han dado lugar a una grave caída en el respeto por el poder judicial.
- ❖ Un efecto colateral de este fenómeno, que resulta muy preocupante, es la insuficiencia de jueces centroamericanos que realmente sean competentes para el cargo.. Dado que la institución no tiene buena reputación, tiende a reclutar sólo a aquellos que no logran ser contratados por bufetes de abogados o empresas. Este es incluso el caso de los jueces de las cortes supremas. Dado que la calidad de un sistema judicial depende en gran medida de sus recursos humanos (es decir, sus jueces), este es un problema significativo.
- ❖ La **interferencia de actores externos** sigue siendo un problema, aunque opere de una manera más sutil o sofisticada que en décadas pasadas. Una forma en la que los actores políticos continúan controlando el poder judicial es mediante la **designación de jueces de alto nivel**. Los procedimientos permiten que nombramientos estén basados en consideraciones políticas y no en los méritos de los candidatos. Esto tiene consecuencias considerables en el caso de los nombramientos para la corte suprema; en muchos casos, los mejores juristas de un país se rehúsan a someterse a procesos inaceptables que pueden dañar una carrera profesional exitosa. Dado que las cortes supremas, por lo general,

- detentan facultades administrativas importantes (como se examina en seguida), la falta de calidad e independencia de la corte suprema tiene un considerable impacto en todo el sistema judicial. Una situación similar corresponde a los **nombramientos de los jueces de rango inferior** (por parte de la corte suprema o el consejo de la judicatura): la **falta de procedimientos y normas** –o su aplicación arbitraria, cuando existen– permite decisiones injustificadas en nombramientos, promociones y sanciones, lo que se traduce en que los mejores candidatos se niegan a someterse a este tipo de procesos.
- ❖ También hay defectos de origen en el diseño institucional de los sistemas judiciales centroamericanos. Uno de ellos es la **concentración de poderes (administrativos)** –como promociones, salarios y régimen disciplinario– en la corte suprema. Estos amplios poderes, combinados con la falta de transparencia y criterios claros en estos procesos, se prestan a una indebida interferencia en la autonomía de los jueces de rango inferior. Si a esto se añade el nombramiento de integrantes de la corte suprema por motivaciones políticas, ya mencionado, se puede concluir en que existe una conducción indeseable del poder judicial: los "jueces políticos" pueden controlar efectivamente el poder judicial de arriba hacia abajo y, por lo tanto, asegurar la protección de los intereses económicos o políticos de sus mandantes.
 - ❖ Otro defecto de origen es la **falta de transparencia** y la **carencia de un acceso efectivo a la información** sobre el funcionamiento del poder judicial y su trabajo. Como resultado, la responsabilidad y el escrutinio público son sumamente difíciles, con lo que se facilita la perpetuación de malas gestiones y desempeños mediocres sin consecuencias. Esto refuerza aún más la percepción negativa de la ciudadanía sobre la judicatura.
 - ❖ Esta situación se ve agravada por la **ausencia de políticas eficaces de comunicación** en el ámbito judicial: la institución no proporciona información fiable sobre su funcionamiento y acerca de sus decisiones importantes. La falta de una oficina de prensa o de voceros hace que los medios de comunicación tiendan a perseguir agresivamente a los jueces para 'obtener una declaración' sobre un caso. Esto conduce a propagar desinformación (sensacionalista) y permite que se realicen juicios paralelos en los medios de comunicación. Todo lo cual aumenta la presión (indebida) sobre los jueces, lo que, además de comprometer la independencia judicial, alimenta la desconfianza en el sistema judicial.
 - ❖ Otro problema general es la **gran brecha entre las normas y la práctica** en la región. Esto se debe, en parte, a la 'negligencia legislativa' que produce **vacíos**

importantes y criterios ambiguos en las leyes, lo que permite decisiones arbitrarias. Un concepto como "ser de reconocido prestigio" para ser seleccionado para un cargo judicial, la aplicación de un criterio como "según requiera el servicio judicial" para el traslado de los jueces y el carácter de "inexcusable" en las faltas, a los efectos de aplicar sanciones, casi parecen haber sido hechos para ser instrumentos de abusos. Sus contenidos deben aclararse y precisarse.

- ❖ Al mismo tiempo, muchas leyes **no establecen mecanismos que permitan la aplicación efectiva** de las normas contenidas en las mismas. Asuntos que impactan la independencia judicial son: la falta de órganos independientes que reciban (e investiguen) las denuncias que formulen los jueces sobre la injerencia indebida en su trabajo; la falta de instancias que implementen evaluaciones eficaces de jueces y del personal judicial; la ausencia de organismos que reciban e investiguen declaraciones patrimoniales de los funcionarios judiciales; y la falta de mecanismos para la asignación imparcial de casos a los jueces.
- ❖ Otra razón explicativa de la brecha entre las normas y la práctica reside en el **sistema político y la ausencia de una cultura de la legalidad**. En algunos países, existe un flagrante desprecio por las normas existentes que limitan a aquellos en el poder. Estas normas tienden a ser ignoradas (Panamá, El Salvador, Guatemala), o modificadas de acuerdo a cada caso (Honduras, Nicaragua) para acomodar los intereses de los poderes políticos. Si este problema no se resuelve, es dudoso que las reformas normativas tengan algún impacto efectivo.

Recomendaciones

Con el fin de cambiar esta situación y fortalecer los poderes judiciales en Centroamérica, es necesario actuar en varios frentes:

- **Procesos de selección y nombramiento para jueces de alto nivel**. Estos procesos deben ser **transparentes** y tener como eje una **evaluación basada en los méritos** de los candidatos. Dada la ubicación de la raíz de los problemas principales en la prevalencia del control político, es aconsejable que estas selecciones se realicen por órganos autónomos. Además, es esencial que previamente al proceso de selección, se elabore y publique el perfil de los candidatos y que la entidad a cargo del proceso de selección divulgue cómo se evaluará a los candidatos. La transparencia es esencial en todo este proceso. El nombramiento vitalicio de los jueces (o la renovación automática de sus mandatos, a no ser que una mayoría cualificada de la legislatura vote en contra de ello) es una opción que debe ser considerada.

- La **profesionalización** del poder judicial mediante la existencia de una carrera judicial efectiva. La existencia de procesos de selección y evaluación sólidos es un componente esencial para el éxito de este sistema. A tal efecto, se recomienda:
 - Basar los **procesos de selección** de los jueces de carrera en los méritos. El perfil debe ser claro, así como la forma en que las cualidades sean evaluadas. La República Dominicana tiene una práctica interesante de tales 'pruebas de acceso'.
 - Diseñar un **proceso de evaluación** serio de jueces con el fin de incrementar la calidad y la eficiencia del poder judicial. En la actualidad, tales procesos no existen en Centroamérica. Estas evaluaciones deben ser administradas por un organismo autónomo (y no por los superiores jerárquicos) y es necesario que haya una instancia de revisión y apelación.
 - Considerar la posibilidad de introducir **nombramientos vitalicios** para los jueces.
 - Mejorar los **procedimientos disciplinarios**. Redactar normas más claras sobre comportamientos punibles, y respetar el debido proceso en estos procedimientos: el derecho a la defensa, la transparencia y el derecho de apelación ante un cuerpo independiente distinto.
- Establecer algunos mecanismos que permitan a los jueces **denunciar injerencias indebidas** en su trabajo, con el fin de combatir la insuficiencia de independencia interna en el poder judicial.
- Instalar un sistema que permita la **distribución aleatoria de casos** en todo el sistema judicial de cada país. Ningún país de Centroamérica tiene esto, lo que significa que los casos pueden ser "asignados" a ciertos jueces, abriéndose las puertas a interferencias indebidas.
- Crear **normas más claras sobre conflictos de intereses** y acerca de qué hacer cuando estos casos surgen. Instalar mecanismos eficaces para la recusación de jueces, así como la posibilidad de apelar las decisiones resultantes.
- Adoptar una política eficaz de rendimiento periódico de información sobre los **bienes de los funcionarios judiciales**. Crear una oficina autónoma con el poder (y el presupuesto) para investigar las declaraciones personales.

- Diseñar **políticas de comunicación**. Establecer una oficina de prensa responsable para la administración de la más amplia información sobre el poder judicial. La existencia de 'voceros judiciales' (que puedan responder a preguntas de los medios, en lugar de que lo haga el juez que está a cargo del caso) es una práctica cuya adopción debe ser evaluada.
- Apoyar a los jueces que están haciendo un esfuerzo para mejorar la independencia judicial, la transparencia y la rendición de cuentas. El papel de las **asociaciones de jueces** en incorporar cambios fundamentales en el sistema judicial debe ser reconocido y alentado.
- Promover el **intercambio de conocimiento** entre jueces y asociaciones judiciales. Esto es esencial y puede proporcionar un importante aliento a aquellos que luchan por hacerse oír en su país.
- Llevar a cabo un esfuerzo sostenido y en gran escala, en los **medios** de comunicación y por medio del **sistema de educación**, para informar adecuadamente a los ciudadanos acerca de cómo funciona el sistema de justicia y sobre sus derechos.

Recomendaciones a corto plazo

En toda Centroamérica

- ❖ Aumentar el papel que la ONU y la CIDH desempeñan en abordar estos temas con los Estados miembros; por ejemplo, por medio de la oficina regional del OACNUDH, o los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (tales como el Relator de las Naciones Unidas para la Independencia de Jueces y Abogados). Con relación a la CIDH, se hallan la propia Comisión y la Relatoría sobre defensoras y defensores de derechos humanos.
- ❖ Apoyar a las organizaciones, tanto las que trabajan en el nivel local como las situadas en el nivel internacional, que se ocupan de asuntos de independencia judicial en la región.
- ❖ Promover la participación de las universidades en este debate y la mejora del plan de estudios de los estudiantes de derecho, para incluir cursos e investigaciones sobre derechos humanos, acceso a la justicia y, en general, el funcionamiento del sistema de justicia.

- ❖ Apoyar un programa de capacitación para periodistas sobre temas de independencia judicial, para estimular una mejor calidad en la cobertura sobre cuestiones relacionadas con el sistema de justicia.

Recomendaciones a corto plazo para cada país

Guatemala

- En 2014, se llevará a cabo un proceso de selección para la Corte Suprema de Guatemala. La Corte entera se renovará, por lo que este proceso tendrá un impacto importante en la administración de justicia en el país en los próximos años. Aunque el mecanismo de la Comisión de Postulación ha dado lugar a resultados algo mejores que en otros países de la región, la politización de estos procesos es un problema considerable. Es esencial que este proceso de selección sea transparente.
- Apoyar los nombramientos vitalicios de jueces (por medio de una reforma constitucional).

El Salvador

- En los últimos años se han producido una serie de enfrentamientos entre la Corte Suprema y las dirigencias políticas, sobre todo en relación con el nombramiento de funcionarios de alto nivel (jueces de la Corte Suprema, magistrados de la Corte de Cuentas [Contraloría] y el Tribunal Electoral, así como el ministro de Defensa y el director de la Policía Nacional). Es esencial para la estabilidad del país que se adopte un mejor procedimiento, que sea más transparente y esté basado en los méritos.

Costa Rica

- Apoyar la adopción de criterios más claros para la evaluación de jueces.
- Establecer un mecanismo para denunciar interferencias indebidas con la independencia de jueces.

Nicaragua

- Apoyar el nombramiento de nuevos jueces de la Corte Suprema para aquellos cargos cuyo mandato haya expirado (en la actualidad, la gran mayoría) por medio de procesos participativos, transparentes y basados en los méritos.

- Establecer un mecanismo para denunciar interferencias indebidas con la independencia de jueces.

Honduras

- Apoyar el establecimiento de un mecanismo sólido, transparente y basado en los méritos para la selección de magistrados de la Corte Suprema. La siguiente selección se llevará a cabo en el 2015 pero, debido a la alarmante situación del Poder Judicial de Honduras y el precedente desalentador del proceso de selección para el Fiscal General en 2013, este tema debe ser abordado con suficiente anticipación al proceso de selección mismo.
- Apoyar la revisión de la ley sobre el Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, a fin de incluir normas más claras sobre procesos disciplinarios, transferencias de los jueces y procesos de nombramiento de jueces de rango inferior, entre otras cuestiones. Debe considerarse la posibilidad de prestar apoyo técnico para esto.

Panamá

- Llamar a la implementación del Pacto de Estado por la Justicia, un acuerdo entre las ramas del gobierno y la sociedad civil firmado en 2005 para mejorar la administración de la justicia en el país.
- Apoyar la creación de mecanismos transparentes y basados en los méritos para la selección de los jueces (según lo establecido en el Pacto de Estado por la Justicia).
- Llamar a la discusión de la Ley de la Carrera Judicial en el Congreso –aprobada en primer debate, pero que se ha mantenido desde entonces encarpeta durante más de cinco años–. Esta ley proporcionaría estabilidad en el cargo para jueces, y mejoraría su autonomía con respecto a los jueces de rango superior.