

La lucha por la Independencia Judicial “desde adentro”

*Realizada por Andrea Diez (mail),
Directora de la Oficina Regional Centroamérica del INECIP*

Introducción

¿Por qué crear una Red Centroamericana del sector Justicia? Y, fundamentalmente, ¿por qué hacerlo a través de las asociaciones de jueces, fiscales y defensores?

En la mayoría de los países de América Latina los sistemas judiciales no han encontrado aún una estrategia para construir su propia fortaleza. Ello los convierte en estructuralmente dependientes de otros poderes o de los tribunales superiores. La experiencia de otros países ha demostrado que el asociacionismo de jueces, fiscales y defensores es uno de los mecanismos para lograr esa fortaleza.

En este punto, vale la pena mencionar dos consideraciones fundamentales. Por un lado, es innegable que una enorme mayoría de los/as operadores judiciales son reacios a la conformación de grupos en los que se discuta su quehacer y se realicen autocríticas sobre el funcionamiento de la justicia. Esta tendencia general adquiere en Centroamérica características específicas, dado que la mayoría de los países de la región sufrieron décadas de conflictos armados internos, intervenciones extranjeras y gobiernos militares que desmantelaron cualquier posibilidad de organización ciudadana. Aunque los procesos democratizadores de la región han avanzado en los últimos años, gran parte de los aparatos represivos vinculados al Estado aún no han sido desmantelados y persiste una “cultura del miedo” a formar grupos críticos por las consecuencias que ello pudiera acarrear. Del diagnóstico realizado en el año 2001 por INECIP/Red de Jueces, se desprende, por ejemplo, que si bien “el derecho a asociación de los operadores judiciales se encuentra plasmado (directa o indirectamente) en la mayoría de las normativas nacionales o bien mediante la adhesión a normativas internacionales, persisten mecanismos de desaliento y desactivación de las mismas mediante persecuciones personales, y no mediante intentos de prohibición hacia las asociaciones de forma institucional.” Así, las asociaciones judiciales “sufren sucesivos intentos de desactivación por parte de las jerarquías que se traducen, en la mayoría de los casos, en persecuciones laborales hacia los máximos referentes de las mismas. Esto provoca un doble efecto: por un lado, el temor de los integrantes de las Juntas Directivas de profundizar aquellos trabajos de discusión o acción sobre las violaciones a la independencia y autonomía judicial, pero también el temor del resto de los operadores de participar o adherirse a estas asociaciones, lo que en parte explica la escasa participación en el movimiento asociativo.”

El segundo aspecto a destacar es el escaso interés que los movimientos de reforma en América Latina han dado a las asociaciones como factor de cambio. Estas han sido históricamente consideradas como “sostenedoras del status quo”, pero es innegable que uno de los pilares de la reforma, la desactivación del componente jerárquico al interior de los sistemas de administración de justicia, requiere de jueces, fiscales y defensores autocríticos en su función. Y que un verdadero proceso de democratización no se logrará sin la generación de espacios de debate y reflexión con la participación de la ciudadanía, que en gran medida continúa ajena a los procesos de cambios y con un desconocimiento casi absoluto del funcionamiento de los sistemas de justicia. De allí que la tarea de fortalecimiento, acompañamiento y trabajo conjunto con las asociaciones judiciales se transforme -en la óptica del INECIP- en una de las prioridades del trabajo en Centroamérica.

Por ello, se creó una Red Centroamericana como un espacio de encuentro en el que es posible la articulación de un trabajo en conjunto, y cuyo eje fundamental es la democratización de la justicia.

El trabajo en red implica una forma, una cultura y una metodología de colaboración. Los jueces, fiscales y defensores tienen una responsabilidad que enfrentar: asumir el rol político que les compete en el fortalecimiento de Estados de Derecho democráticos. Construir una teoría política de la justicia en democracias pobres no es sencillo, más aún cuando lo judicial debe ser concebido como un espacio político en el que concurren, disputan o se equilibran distintas fuerzas sociales.

En la presente entrevista los referentes de la Red Centroamericana de Jueces, Fiscales y Defensores por la Democratización de la Justicia analizan la situación de los sistemas de cada país y los desafíos que enfrentan. Ellos son (ver recuadro) Luciano Lovatos de El Salvador, Yolanda Pérez Ruiz de Guatemala, Rosario Altamirano López de Nicaragua y Mayra Mejía del Cid de Honduras. Todos pertenecen a las judicaturas de los países centroamericanos y han ocupado u ocupan en la actualidad cargos en asociaciones de jueces y magistrados y en instituciones jurídicas.

¿Cuáles son las violaciones a la independencia y autonomía judicial más frecuentes en El Salvador?

LUCIANO LOVATOS: Las mayores dificultades las enfrentamos con “los juicios paralelos” de los medios de comunicación. Pero, además, por los constantes pronunciamientos hechos por los otros poderes (principalmente el presidente de la República, el director de la Policía Nacional Civil y el Fiscal General de la República) y por el sector empresarial, sobre juicios y resoluciones aún no emitidos por los jueces.

¿Y en el caso de Guatemala?

YOLANDA PÉREZ: Las violaciones más frecuentes a la independencia y autonomía judicial en Guatemala se pueden resumir de la siguiente manera: por un lado, hay una utilización indebida de los mecanismos de la ley de carrera judicial para presionar y castigar a los jueces/as “incómodos”. A través de la Supervisión de Tribunales se les tiene bajo vigilancia y se les lleva a la Junta de Disciplina; cuando ésta desecha las quejas automáticamente la Supervisión apela la decisión y el Conse-

jo de la Carrera la revoca. También se usa la Junta de Disciplina y se busca la sanción administrativa, y se recurre al antejuicio que generalmente es declarado con lugar. Otra circunstancia utilizada últimamente son las evaluaciones que, por incompletas, mal formuladas, subjetivas y tendenciosas, se usan también para manipular los resultados de acuerdo a los intereses dominantes. Claro, estos mecanismos se utilizan para favorecer a los alineados.

Por otro, se recurre aún -aunque es menos frecuente- a las llamadas telefónicas y las recomendaciones. Esto es relativo al interno del sistema.

Asimismo, hay violaciones a la independencia que provienen de afuera, que se expresan en amenazas y presiones a través de los medios de comunicación (lincha-mientos *mass-media*). En la actualidad resulta difícil establecer de qué sector provienen las amenazas. Es un método que se ha generalizado tanto, que es difícil saberlo. Esta es una situación “conveniente” de mantener, porque facilita el dominio de la voluntad judicial, no se investiga ni se sanciona a los responsables.

¿Cuáles son las violaciones a la independencia judicial que se producen en Nicaragua más frecuentemente?

ROSARIO ALTAMIRANO: Sedan por la vía telefónica, disfrazadas de solicitudes. Suelen ser a lo interno mismo del Poder Judicial, de las estructuras superiores a las inferiores como mecanismo de presión, aunque también se utilizan las mismas vías desde afuera, de otros poderes del Estado, para solicitudes o peticiones que están al margen del derecho. Nuestra Constitución política dice que en sus resoluciones los jueces sólo se deben a la Constitución y a las leyes pero, pese al marco jurídico, la práctica vulnera ese mandato legal. Por supuesto que hay jueces que aceptan las recomendaciones y jueces que no, y resuelven cómo deben resolver interpretando la norma, pero hay también quién se atemoriza. El margen de desocupación es altísimo en el país; eso permite que los que tenemos trabajo lo viva-

mos como un privilegio. ¿Qué nos hace falta para evitar que esto ocurra? No hay ley de carrera judicial en Nicaragua, entonces tenemos el marco referencial grande de la Constitución pero el específico no lo tenemos, no se ha querido legislar al respecto, y los jueces somos vulnerables a despidos o sanciones que no están contemplados en ninguna ley. Por ejemplo, una jueza está suspendida en su ejercicio desde hace 7 meses; no se le despide ni hay argumentación para que la comisión disciplinaria se pronuncie. Tampoco se le permite defenderse, y existe un enorme temor al despido.¹

¿Cómo resumiría la situación de independencia y autonomía en Honduras?

MAYRA MEJÍA DEL CID: El elemento más importante en Honduras es la falta de una verdadera carrera judicial. Al no respetarse la misma, el resultado son los despidos arbitrarios, es decir, sin el cumplimiento de un debido proceso. Otro problema es el nombramiento sin oposición. Tanto los despidos como los nombramientos tienen criterios políticos sectarios, aunque también debemos reconocer que, en algunos casos, se han producido despidos con causa justificada.

Otro elemento es la supremacía del sector administrativo sobre el jurisdiccional, no solamente por indicadores claros como mejores salarios y mejores condiciones de trabajo, sino por hostigamientos a través de la

inspectoría de tribunales y la imposición de sanciones disciplinarias que van desde multas, suspensiones sin goce de sueldo, hasta despidos, sin ser refrendados por el pleno de la Corte. Asimismo, se anunció que a corto plazo se efectuará una evaluación de jueces y magistrados, lo que fue señalado como un proceso de depuración que si bien es necesario, creemos que su manejo debe enfocarse no como una amenaza, sino más bien para identificar problemas y buscar soluciones.

¿Qué objetivos persiguen las asociaciones judiciales en El Salvador y a qué se adjudica el avance del asociacionismo en ese país?

LUCIANO LOVATOS: En El Salvador, al menos en las asociaciones de reciente creación, somos conscientes del papel que jugamos los jueces en la sociedad y del poder con el que se cuenta para contribuir a la democracia del país. En tal sentido, algunos de nuestros objetivos principales son contribuir a la democratización de la justicia, fortalecer cada día más la independencia e imparcialidad de los jueces como garantía del ciudadano a ser juzgado imparcialmente y, además, aumentar la credibilidad en la administración de justicia. Por otra parte, el que se nos considere como un país fuerte en el área de asociacionismo, se debe a que luego de la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992, en El Salvador se abrieron espacios democráticos que estamos aprovechando. Esa apertura produjo reformas en algunas leyes, especialmente en las que tienen

¹ En Nicaragua, es frecuente el despido de operadores/as judiciales que no acatan órdenes. Para más información al respecto, se recomienda el libro de Arauz Ulloa, Manuel y Moreno María Asunción: *“Imagen de la Justicia. Independencia y Asociacionismo en el Sector Judicial Nicaragüense”*, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua, 2000, que formó parte del diagnóstico nacional en el marco del Proyecto Red de Jueces.

que ver con la carrera judicial. Una de esas reformas fue la de permanencia en el cargo, ventaja de la que no gozan algunos jueces del área centroamericana y que incide mucho en el asociacionismo judicial. No obstante, hay que ser claros y decir que esa permanencia en el cargo es entre comillas, pues aún hay remociones y destituciones sin mayores fundamentos por cuestiones políticas o de conveniencia.

¿Cuáles son las ventajas y cuáles los riesgos, en un país como Guatemala, de integrar una Red Centroamericana que trabaje por la independencia y autonomía judicial?

YOLANDA PÉREZ: Las ventajas son, fundamentalmente, fortalecer el asociacionismo como un movimiento necesario para que los jueces cultivemos la autoestima y la identidad como colectivo; y -consecuencia del espíritu de cuerpo- a través del asociacionismo se posibilita la defensa de la independencia y autonomía del sistema en general y del juez en particular.

Las desventajas se suceden porque, en general, los jueces carecemos de una ideología y concebimos el asociacionismo como un medio de mejoramiento salarial.

Por otro lado, el fortalecimiento de la o las asociaciones de jueces puede conllevar la utilización de medios coactivos de todo tipo para disuadir sobre la participación o bien para «alinearse» a la asociación hacia los intereses de los grupos dominantes.

¿Cuáles son, en su opinión, las dificultades más importantes para integrar al sector justicia de Nicaragua en un movimiento centroamericano por la defensa de la independencia judicial?

ROSARIO ALTAMIRANO: Me parece que hay una cuestión estructural que tiene que ver con el agobio y la sobrecarga de trabajo. Pero al margen de la falta de tiempo, creo que la misma estructura feudal de nuestras instituciones de justicia, y me refiero a todo Centroamérica en general y a América Latina en particular, no nos permite que mantengamos un acercamiento entre nosotros, no se nos permite tener miradas hacia otros países. Mientras que se está entrando en un proceso de globalización en otras áreas, como la mercantil o financiera, en el área judicial no se nos permite ingresar en la globalización ni se prestan las condiciones para la integración.

¿Cómo se puede integrar, desde una red, una agenda común para el sector justicia de Centroamérica, habida cuenta de la enorme diversidad de situaciones que se presentan en cada país?

MAYRA MEJÍA DEL CID: Básicamente, posibilitando mecanismos de denuncia y alerta pública de los actos que debiliten o atenten contra la independencia judicial -parecido al utilizado por COHEDUCA en los ochenta- por medio de pronunciamientos conjuntos, acciones solidarias, información por mail y correo tradicional y estableciendo comunicación con otras federaciones o redes alrededor del mundo para que ellas también se solidaricen. Otro aspecto que resulta vital es el contacto con la sociedad civil de nuestros respectivos países, para que la respuesta sea verdaderamente contundente, rápida y efectiva en momentos de crisis así como la introducción en las agendas de los organismos de desarrollo y otros acerca de la necesidad de que los operadores judiciales nos encontremos organizados.

CUADRO: INDICADORES DE INDEPENDENCIA JUDICIAL PARA CENTROMERICA

Una de las tareas de la Red Centroamericana fue la de definir *Indicadores de Independencia Judicial*, a los efectos de poder verificar de una forma sistemática y adecuada la situación de la independencia y autonomía del sector Justicia en cada país de América Central.

Los indicadores son instrumentos de medición y de verificación del funcionamiento de una estructura o de un sistema. Plantean una descripción ideal, lo que “debería ser”.

Cada indicador está conformado por un objeto y diversas características:

- el objeto es aquel sobre lo cual se va a verificar el cumplimiento de las características del indicador.
- las características son los elementos del planteamiento ideal y de las propiedades que se deberían encontrar; su ausencia constituye, en nuestro caso, una potencial violación a la independencia judicial.

Los siguientes indicadores fueron aprobados por la Red Centroamericana en una reunión plenaria realizada en mayo de 2002, en la ciudad de Guatemala:

- **Indicador 1:** Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetan la independencia así como la autonomía de los jueces, defensores y fiscales, y acatan sus resoluciones.

Objeto:	Características:
<ul style="list-style-type: none"> • las relaciones exteriores del Poder Judicial con otros poderes (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, prensa, grupos sociales) • las relaciones al interior del Poder Judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • existe la división de poderes. • no existen injerencias externas en el ejercicio de sus funciones por los operadores de justicia: • los poderes Ejecutivo y Legislativo no interfieren y no practican injerencias en el ejercicio de las funciones de los operadores de justicia. • los poderes de otros grupos de poder –tales como la prensa, los militares, los partidos políticos y el sector económico-. No existen presiones externas indebidas que impidan el desarrollo de sus actividades de parte de los operadores de justicia de manera independiente e imparcial (acá se debe definir qué es un “grado de presión externa indebida”) • no existen injerencias internas en el ejercicio de sus funciones por los operadores de justicia • la Supervisión de los Tribunales se realiza de manera imparcial y no da lugar a injerencias y presiones en el ejercicio de sus funciones por los operadores de justicia. • la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas permite a los jueces, fiscales y defensores, el pleno ejercicio de sus funciones.

- **Indicador 2:** Existe, para los operadores de justicia, un sistema de protección accesible, eficaz y efectivo frente a presiones, amenazas y/o injerencias.

Objeto:	Características:
<ul style="list-style-type: none"> • normas relativas a la protección de los operadores de justicia en casos de presiones, amenazas y / o injerencias: • mecanismos administrativos para la protección de los operadores víctimas de presiones, amenazas, injerencias. • mecanismos de protección penal como posibilidad de sanción de las personas/ autoridades que violan el principio de independencia. • aplicación de las disposiciones vigentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • las normas vigentes prevén un sistema de protección accesible, eficaz y efectivo. • los medios de protección están usados de manera adecuada y eficaz. • el sistema permite desarrollar y llevar a cabo investigaciones sobre las presiones, amenazas o injerencias que existen en contra de los (operadores de justicia) jueces, defensores y fiscales.

- **Indicador 3:** Existe un proceso de selección objetivo, independiente e imparcial de los jueces, defensores y fiscales.

Objeto:	Características:
<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de selección de los jueces, fiscales y defensores. 	<ul style="list-style-type: none"> • el proceso permite la selección de personas idóneas para el cargo. • el proceso de selección se basa en parámetros objetivos. • los procesos de selección son públicos y abiertos. • el sistema existente garantiza que la selección de los futuros operadores no sea discriminatoria (la referencia se hace tanto a las discriminaciones raciales, como sexuales, políticas o religiosas).

- **Indicador 4:** Los operadores de justicia gozan de la libertad de asociación.

Objeto:	Características:
<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de asociación de los operadores de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • las normas vigentes garantizan la libertad de asociación de los operadores de justicia. • el uso de esta libertad no resulta en algún tipo de sanción, presión o intimidación, ya sea de forma directa o indirecta. • los operadores gozan de esta libertad dentro de los límites necesarios para el respeto del secreto profesional y de la imparcialidad e independencia del sector justicia. • la inscripción de las asociaciones es accesible y libre de obstáculos y dilaciones. • la afiliación y desafiliación a las asociaciones es libre y voluntaria.

- **Indicador 5:** Los operadores de justicia gozan de la libertad de expresión y de creencia dentro de los límites estrictamente necesarios para el ejercicio de su función.

Objeto:	Características:
<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de expresión y de creencias de los operadores de justicia. • El secreto profesional en los casos previstos por la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • las normas vigentes garantizan la libertad de expresión y de creencia de los operadores de justicia. • el uso de estas libertades no resulta en algún tipo de sanción, presión o intimidación, ya sea de forma directa o indirecta. • los operadores gozan de estas libertades dentro de los límites estrictamente necesarios para el ejercicio de su función. • las normas vigentes prevén la obligación para los operadores de justicia de respetar el principio de secreto profesional en las formas propias y adaptadas a cada una de las instituciones. • ningún operador de justicia puede ser obligado testificar sobre información obtenida en el desempeño de sus funciones y que no sea pública, a menos que esté obligado a denunciar.

- **Indicador 6:** Existe un sistema de administración de la carrera profesional imparcial que garantiza la calidad y el profesionalismo de los operadores de justicia.

Objeto:	Características:
<p>Los procesos de evaluación, de promoción y de sanción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • el sistema de selección y de nombramiento de las autoridades internas que ejercen el control. 	<ul style="list-style-type: none"> • el sistema de evaluación y de promoción vigente no es utilizado como un mecanismo de presión e injerencia a los operadores de Justicia en ejercicio de sus funciones. • el sistema de promoción está basado en parámetros objetivos. • el proceso disciplinario garantiza el debido proceso. • las sanciones que se encuentran reglamentadas por ley, se aplican de acuerdo al procedimiento establecido y de conformidad con la tipificación. • el sistema de selección y nombramiento de las autoridades internas garantiza el ejercicio de sus funciones de manera autónoma. • el sistema es transparente.

- **Indicador 7:** El sistema garantiza la estabilidad profesional de los operadores de justicia a través de su permanencia e inamovilidad.

Objeto:	Características:
<ul style="list-style-type: none"> • duración de los mandatos. • condiciones y sistema de traslados. 	<ul style="list-style-type: none"> • la permanencia y la inamovilidad permiten la estabilidad profesional. • la inamovilidad y la permanencia son concebidas de tal manera que permiten el cumplimiento de sus funciones por los operadores de justicia de una manera imparcial e independiente. • la estabilidad permite al operador de justicia no estar preocupado por las reacciones políticas ante sus decisiones y/o acciones profesionales conformes a la ley. • el sistema de traslados se aplica conforme a los presupuestos específicos establecidos en la ley. • el sistema de traslados no se utiliza como mecanismo directo o indirecto de sanción o de privilegio.

- **Indicador 8:** Los operadores de justicia perciben una remuneración adecuada y equitativa.

Objeto:	Características:
<ul style="list-style-type: none"> • remuneración de los operadores de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • la remuneración adecuada es suficiente para atraer los profesionales mejor calificados para la función. • la remuneración de los operadores de justicia no puede ser reducida durante su permanencia en el cargo. * • la remuneración de los operadores de justicia está revisada periódicamente según la fluctuación del control de la vida. • existe igual remuneración en la base salarial de los operadores de justicia.

* Mención directa de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas, "El Imperio del Derecho y la Independencia de la Judicatura: un Panorama de Principios."

CUADRO: RED CENTROAMERICANA DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES *Por la Democratización de la Justicia*

¿QUÉ ES LA RED?

Es un movimiento que nuclea a jueces, fiscales y defensores de Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Costa Rica con una mirada autocrítica del sector Justicia y en pos de la independencia y autonomía judicial. Se creó en octubre de 2001 a instancias del proyecto del mismo nombre, financiado por PRODECA y dirigido por INECIP, a través de su oficina para Centroamérica.

¿QUIÉNES LA INTEGRAN?

La integran asociaciones judiciales de jueces, fiscales y defensores, institutos jurídicos, y operadores judiciales conscientes del rol que les compete en el fortalecimiento del Estado de Derecho en sus respectivos países.

Actualmente está dirigida por un Comité Ejecutivo integrado por: Nicaragua: *Rosario Altamirano*; Costa Rica: *Francisco Dall'Anese*; Guatemala: *Yolanda Pérez*; *Dina Ochoa*, El Salvador: *Luciano Lovatos*; y Honduras: *Mayra Mejía*.

La integran además, como contraparte de INECIP: *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)*, *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales de Honduras (INECIPH-Honduras)*, *Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD-El Salvador)*, *Universidad Centroamericana de Nicaragua (UCA)* y *Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*.

¿QUÉ ACTIVIDADES REALIZA LA RED?

- La RED creó un **sistema de alerta y acción** para intervenir ante las situaciones individuales o institucionales de violaciones a la independencia y a la autonomía del sector Justicia centroamericano. Toda acción que vulnere la independencia judicial puede ser denunciada a la Red la cual, luego de un exhaustivo análisis, actúa de acuerdo a una guía de procedimientos preestablecida para intentar modificar la situación.
- A través de los institutos realiza, en cada país centroamericano, un monitoreo anual del sector Justicia. En este monitoreo, se registran los hechos que afectan en cada país los principios de independencia judicial, que son presentados en un seminario público.
- Impulsa, mediante el debate académico y político, sistemas transparentes de selección, evaluación y desempeño de jueces, fiscales y defensores, única manera de garantizar el derecho ciudadano de una justicia independiente.
- Promueve la comunicación con asociaciones de jueces, fiscales y defensores y redes de toda Latinoamérica para quebrar el aislamiento de las acciones por la democratización de la justicia.
- Promueve mecanismos de investigación objetivos y transparentes ante los casos de intimidaciones y amenazas a los jueces, fiscales y defensores.
- Impulsa mecanismos de participación ciudadana en los sistemas de administración de justicia.

