

FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA
JUDICIAL EN CENTROAMÉRICA:
UN BALANCE TRAS VEINTE AÑOS DE REFORMAS
*The strengthening of judicial independence in Central America:
an assessment after twenty years of reforms*

Borja DÍAZ RIVILLAS y Sebastián LINARES LEJARRAGA
Universidad de Salamanca / Universidad de Salamanca y becario MAE-AECI
✉ bdiaz@usal.es
✉ slinares@usal.es

BIBLID [1130-2887 (2005) 39, 47-96]
Fecha de recepción: noviembre del 2004
Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2004

RESUMEN: En los últimos veinte años, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Costa Rica han realizado esfuerzos para promover la independencia judicial. La agenda de reformas ha incluido importantes cambios institucionales como la reducción de la influencia política del Ejecutivo en los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema, el establecimiento en la Constitución de un mínimo presupuestario que debe ser asignado al Poder Judicial, se han incrementado los salarios de los jueces y se han introducido (o modificado) leyes de la carrera judicial para proporcionar un sistema de selección de los tribunales inferiores de justicia más transparente y meritocrático. Sin embargo, pese a las reformas, la experiencia democrática y una mayor supervisión de la sociedad civil y de los donantes internacionales, la percepción general es que, con la excepción de Costa Rica, los organismos judiciales centroamericanos siguen siendo corruptos, altamente politizados, poco transparentes e incapaces de luchar de manera eficiente contra la corrupción y las violaciones de los derechos humanos. El presente artículo intenta responder a la pregunta de por qué las reformas no han tenido un mayor impacto en el comportamiento de los jueces.

Palabras clave: Centroamérica, independencia judicial, Estado de Derecho, reforma judicial.

ABSTRACT: During the last two decades, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala and Costa Rica have applied a variety of reforms with the target of deepening and strengthening judicial independence. So many changes have occurred, like the reform of judge's nomination and

selection mechanisms, the promulgation of a constitutional minimum for the judicial budget, the introduction of the judicial careers, and more. However, in spite of the reforms and the democratic environment of judge's offices, the general perception is that judiciary is inefficient, corrupt, and incapable of fighting the corruption. This article seeks to answer the question of why judicial independence's reforms haven't reach the expected outcomes.

Key words: Central America, judicial independence, rule of law, judicial reform.

I. INTRODUCCIÓN¹

La convicción generalizada de las últimas décadas de que las instituciones importantes ha llevado a reformistas nacionales e internacionales a promover cambios en el diseño institucional del Poder Judicial, destinados a proteger a los miembros de la judicatura de potenciales influencias indebidas que alteren su conducta.

Entre 1982 y el año 2004, todos los países centroamericanos emprendieron reformas encaminadas a reforzar la independencia judicial. Los primeros intentos de promoción de la independencia judicial tuvieron lugar en la década de 1980, en el marco de los denominados Programas para la Administración de Justicia, iniciados por la Agencia de Cooperación estadounidense USAID² con el apoyo de diferentes universidades estadounidenses, y coincidieron con los esfuerzos de promoción de democracias electorales en Guatemala, El Salvador y Honduras. Las reformas, además de abordar temas relacionados con la modernización de los códigos y de las infraestructuras o con la mejora de la eficacia de los juzgados, apoyaron aspectos tales como la creación de Unidades de Protección Judicial para garantizar la seguridad de jueces y testigos involucrados en sumarios controvertidos, como fue el caso de El Salvador. También se centraron en proporcionar asistencia técnica para reformar la carrera judicial en Honduras o la justicia penal en Guatemala y, en general, contaron con un fuerte componente en capacitación de los operadores de justicia.

Estos primeros esfuerzos tentativos y de escaso impacto, por carecer en general de una estrategia clara, de buenos diagnósticos (Pásara, 2003a) y por estar muy condicionados por problemas políticos estructurales, se generalizaron e intensificaron de manera notable en la década de 1990 con el final de los conflictos armados³ y en el

1. Este artículo se enmarca dentro del proyecto de investigación CICYT «Política de Justicia y Calidad de la Democracia» que se desarrolla en el Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca y que dirige la Dra. M. L. Ramos Rollón.

2. Esta iniciativa surgió como respuesta de la Administración del presidente Ronald Reagan a la creciente presión del Congreso de los Estados Unidos a su política internacional en Centroamérica a raíz del asesinato de cuatro misioneras estadounidenses en El Salvador en 1981 y a raíz de las recomendaciones de la Comisión Nacional Bipartidista (Comisión Centroamericana) de 1984 para mejorar los derechos humanos en la región (J. ÁLVAREZ, 1991).

3. En Guatemala, el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y del Funcionamiento del Ejército en una Sociedad Democrática firmado en septiembre de 1996 reconocía que la Administración de justicia era una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco. Sin embargo, al

marco del denominado «movimiento internacional para la promoción del Estado de Derecho»⁴.

Dentro de este movimiento, el énfasis en el fortalecimiento de la independencia judicial se ha justificado principalmente por dos motivos. Desde un punto de vista político, se argumentó que las elecciones no habían traído consigo de manera automática el respeto por los derechos políticos y civiles. Ello era en gran medida consecuencia del *déficit* de las agencias de «*accountability* horizontal» (este argumento se debe principalmente a O'Donnell), entre las que el Poder Judicial juega un papel fundamental⁵.

Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos de la tercera ola de democratización, habían logrado institucionalizar la práctica electoral, pero no habían logrado establecer un Estado democrático de Derecho que les permitiera superar un segundo umbral, ser consideradas democracias liberales y romper de manera decisiva con los problemas políticos estructurales heredados de los regímenes anteriores. La competencia electoral partidista y la selección de los miembros de las cortes supremas por parte de autoridades civiles elegidas en las urnas no habían dado lugar de manera automática a jueces más independientes, que pudieran hacer frente de manera decisiva a aspectos tales como las violaciones de los derechos humanos o la corrupción pública. Se requerían, por tanto, instituciones de control transparentes e imparciales. Entre ellas, las que aseguraban la independencia judicial resultaban primordiales.

Desde un punto de vista económico, numerosos estudios diagnosticaban a inicios de la década de 1990 que los malos resultados de las reformas macroeconómicas en algunos países se explicaban fundamentalmente por un *déficit* institucional. Así, la falta de instituciones protectoras de los derechos de propiedad y de control del Estado

contrario que en El Salvador donde los Acuerdos de Chapultepec (enero 1992) pusieron en marcha las reformas sin la necesidad de ninguna consulta popular, en Guatemala las reformas encaminadas a fortalecer la independencia de los jueces estaban sujetas a la aprobación de un referéndum nacional en el que se sometieron un amplio abanico de reformas institucionales adicionales y que no pudo salir adelante en gran medida por la falta de promoción del mismo por parte de las élites políticas y económicas nacionales. En Nicaragua, al contrario que en Guatemala y El Salvador, la reforma judicial quedó excluida de la agenda de la negociación de los acuerdos de paz. Así, fue la creación de condiciones favorables a la inversión y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y dinámicas políticas internas las que llevaron a mediados de la década de 1990 a las élites políticas nacionales, con el apoyo de la cooperación internacional, a impulsar la modernización del sistema de justicia.

4. El movimiento para la promoción del Estado de Derecho se utiliza para denominar a la ola de promoción internacional del Estado de Derecho que comienza a mediados de la década de 1980 en América Latina (Programas para la Administración de Justicia) y que en la actualidad se ha extendido a Europa del Este, la antigua Unión Soviética, Asia y el África Subsahariana (T. CAROTHERS, 2003).

5. El Poder Judicial es la principal agencia de *accountability* horizontal encargada de velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos de gobierno a través del control de constitucionalidad y de la legalidad y del control judicial de la legalidad de los actos administrativos. El Poder Judicial castiga penalmente las conductas delictivas de los agentes públicos, a través de la jurisdicción penal y proporciona el foro para la solución de disputas entre los individuos en la sociedad, entre los individuos y el Estado (P. DOMINGO, 1999: 153) y entre las distintas ramas del Estado.

fomentaba la corrupción, la búsqueda de rentas y la inestabilidad política, echaba por tierra las políticas redistributivas y terminaba por socavar la eficiencia de los mercados. Eran necesarias, por tanto, reformas de «segunda generación», destinadas a asegurar la transparencia de las agencias estatales, proteger los derechos de propiedad, evitar la corrupción y la inestabilidad política⁶ (Graham y Naím, 1994). A inicios de los noventa, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador no habían podido consolidar un sistema de economía de mercado con instituciones eficientes. En todos los países, incluido Costa Rica, existía –y existe– una enorme masa de economía sumergida, en la que rigen sistemas de propiedad extralegal; existían –y existen– grandes niveles de corrupción; y las instituciones judiciales no garantizaban –y continúan sin hacerlo– el cumplimiento de los contratos. Evidentemente, nada de ello contribuye al desarrollo económico. A partir de estos diagnósticos, se recomendaron una serie de reformas, que incluían, entre otras cosas, el mejoramiento de las instituciones protectoras de la independencia judicial.

Las reformas, en la mayoría de los casos promovidas y financiadas por la comunidad donante internacional, han incluido aspectos notables, tales como la modificación de los sistemas de selección de los magistrados de las cortes supremas, la institucionalización de una carrera judicial que regula el acceso y la promoción de los jueces, la imposición de un presupuesto fijo que por ley se debe asignar anualmente al Poder Judicial, la introducción de organismos que participan en los procesos disciplinarios y en la nominación de los jueces inferiores, y la mejora de los salarios judiciales, además de otros cambios más específicos.

Aunqu ciertamente la situación actual es netamente diferente de la vivida por los miembros de la judicatura durante los periodos autoritarios o de competencia política no efectiva, no se perciben cambios todo lo contundentes que cabría esperar. Es más, parece que la politización de los organismos de justicia se ha incrementado en los últimos tiempos, que la impunidad de los funcionarios públicos que violan la ley sigue estando a la orden del día y que existe un desequilibrio muy considerable entre esfuerzos y resultados.

Análisis sistemáticos como los efectuados por *Freedom House for Democracy*, ampliamente difundidos y utilizados en los estudios comparativos sobre democratización, no reflejan ningún tipo de impacto de las reformas o alguna variación significativa en la parte de sus informes anuales referida a la independencia judicial. En sus últimos cuatro informes, la descripción de los organismos judiciales centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, incluye calificativos tales como ineficientes, corruptos, poco transparentes, incapaces de luchar contra la impunidad de los funcionarios públicos y las violaciones de los derechos humanos, entre otros. Además, todos los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica, han sido considerados «parcialmente libres»

6. En palabras de T. Carothers: «Si la primera transición económica sólo requirió la toma de decisiones políticas de un grupo reducido de economistas, para la implementación de políticas de estabilización y ajuste estructural, la segunda etapa necesitó de la construcción y fortalecimiento de instituciones fuertes que garantizaran el funcionamiento del libre mercado» (T. CAROTHERS, 1998).

en los índices de democracia del *Freedom House* de los últimos cinco años, en referencia a la situación de los derechos políticos y civiles.

Salvo en Costa Rica⁷, la confianza de la población en los organismos de justicia ha sufrido importantes retrocesos o no se ha modificado de manera significativa. En Nicaragua, el respaldo de la ciudadanía a la justicia se redujo casi a la mitad, pasando del 47,2% en 1999 al 27,1% en 2002. En El Salvador, quizás el país donde más esfuerzos institucionales se han realizado, pasó del 36,5 en 1999 al 28,8% en 2002. En Guatemala, en 2002 el 22% de la población señaló tener alguna o mucha confianza en el Poder Judicial, frente al 34,2% de apoyo de 1999. Tan sólo en Honduras se produjo un ligero incremento, con un apoyo del 37,4% de la población, frente al 33,4% de 1999.

Encuestas realizadas a empresarios, como las del *World Business Environment Survey*, 1999-2000, consideran que los tribunales centroamericanos figuran entre los más corruptos y deshonestos de toda América Latina y que son incapaces de hacer cumplir sus decisiones⁸.

Junto a estas valoraciones, los índices basados en percepciones, como los de *Internacional Transparency*, indican que no se ha avanzado tanto como cabría esperar en la lucha contra la corrupción pública. Nicaragua, Guatemala y Honduras se han mantenido en los últimos años entre los países percibidos como los más corruptos del mundo. La situación en El Salvador es ligeramente mejor, aunque sus puntuaciones no han superado el promedio. Costa Rica es el único país centroamericano que se sitúa en una posición intermedia y que no dista en exceso de las consideradas democracias consolidadas o maduras.

Si tenemos en cuenta las reformas implantadas, la presión ejercida por la comunidad internacional sobre las élites nacionales y el mayor escrutinio de la sociedad civil, en especial de los medios de comunicación, la relación entre esfuerzos y resultados es muy desalentadora.

Ante estas valoraciones tan negativas, cabría hacer tres reflexiones. La primera es que las mediciones referidas son inválidas y arrojan una representación falsa de la realidad. La segunda es que las mediciones son válidas, que las reformas no han ido suficientemente lejos o han sido inadecuadas y, por tanto, la independencia estructural no ha sido suficiente para garantizar un grado de independencia judicial aceptable. Como creemos que estas mediciones reflejan un grado de realidad aceptable, nos inclinamos a pensar que la segunda de las reflexiones es la que cabe: las instituciones no han dado buenos resultados. Una tercera reflexión es, sin embargo, posible, se podría argumentar que, pese a que las reformas han sido notables tanto *de jure* como *de facto*, se trata de países que vienen de conflictos armados recientes, con altos niveles de pobreza, y que no ha pasado el tiempo suficiente para que las nuevas instituciones «estabilicen» las expectativas de conducta en los actores políticos y generen patrones predecibles.

7. Costa Rica es el único país en el que en 2002 casi el 50% de la población (48,8%) respaldaba al organismo judicial. Esta cifra representa un incremento significativo respecto al 36,9% de 1999.

8. *World Business Environment Survey*, 1999-2000 en <http://www.cejamericas.org>.

Si es este último el caso, sólo cabe ser pacientes con las élites judiciales y políticas de cada país y esperar a que las reformas den sus frutos.

El presente artículo intenta arrojar luz sobre lo que realmente ha sucedido en estas democracias políticas con el fortalecimiento de la independencia judicial y sobre cómo ello ha repercutido en la construcción del Estado de Derecho. Para ello el texto propone tres tareas interrelacionadas. La primera parte indaga sobre los principales actores que alteran la conducta judicial. En la segunda parte se analizan las reformas implantadas formalmente en cada país para fortalecer la independencia judicial y cuál ha sido el funcionamiento real del nuevo diseño institucional. Finalmente se ofrecen las conclusiones.

La reflexión que aquí se presenta pretende inicialmente describir de una manera orientativa el fenómeno de la independencia judicial en Centroamérica a través de múltiples indicadores: las percepciones de los propios jueces (recogidas en una encuesta que llevamos a cabo, junto con otros colegas, durante los años 2002, 2003 y 2004 en los países centroamericanos-ver Tabla I)⁹ e integrantes de los Legislativos de los países analizados (ver Tabla II), datos de informes de la comunidad donante o de la sociedad civil y entrevistas a expertos nacionales. A partir de esta descripción, se busca reflexionar sobre la capacidad instrumental de las instituciones para conseguir los resultados buscados por las reformas.

La aproximación empírica utilizada para este trabajo intenta superar las dificultades intrínsecas que tiene la medición de la independencia judicial (Linares, 2004)¹⁰. No obstante, reconocemos que las evidencias que exhibimos cuentan con algunas limitaciones, como la débil equivalencia de algunos indicadores utilizados para la comparación, la introducción de sesgos subjetivos en las respuestas o la baja representatividad de algunas de las muestras. A pesar de ello, hemos optado por avanzar en este estudio, convencidos de la importancia de aportar datos empíricos que puedan abrir líneas de reflexión y discusión sobre cómo crear las condiciones necesarias para que los miembros de la judicatura puedan contribuir de manera eficaz a la construcción del Estado de Derecho.

9. Para ello, se llevaron a cabo encuestas de carácter presencial a los magistrados de las Cortes Supremas y a una muestra de los tribunales de primera y segunda instancia de la rama penal de todos los países centroamericanos.

10. La independencia judicial al referirse a la conducta de los jueces, rara vez es directamente observable: las interferencias, ya sean directas o indirectas, suelen acontecer en secreto. Se trata de un auténtico concepto de «caja negra»: la mente del juez y su manera de razonar están totalmente fuera de nuestra observación (L. KORNHAUSER, 2002: 53). Al tratarse de un fenómeno comúnmente no observable, el único modo de constatarlo consiste en inferirlo de otras observaciones. Es decir, no queda más que recurrir a ciertos indicios o indicadores indirectos si queremos determinar la existencia o el grado de la independencia judicial. Uno de esos indicios, si bien imperfecto como todos, lo proveen las percepciones de los actores relevantes. Dado que los jueces son actores del sistema con un conocimiento privilegiado de la realidad que pretendemos captar, consideramos que el recoger sus opiniones asegura un grado mínimo de validez a nuestras mediciones.

Dado que en este tipo de estudios la información empírica es un recurso escaso, creemos que los datos utilizados enriquecen el campo de investigación y constituyen un aliciente para mejorar en un futuro la elaboración de trabajos sobre la independencia judicial.

TABLA I
 ENCUESTAS REALIZADAS A MIEMBROS DE LA JUDICATURA CENTROAMERICANOS¹¹

PAÍS	CORTE SUPREMA		TRIBUNALES INFERIORES ¹²		TOTAL	
NICARAGUA	10/16	62,5%	45/61	74%	55/77	71,4%
HONDURAS	8/15	53,3%	43/208	20,7%	51/223	22,9%
EL SALVADOR	14/15	92,3	47/143	33%	61/158	38,6%
COSTA RICA	20/22	91%	58/165	35%	78/187	41,7%
GUATEMALA	12/13	92,3%	46/201	23%	58/214	27,1%
TOTAL	64/81	80%	239/778	30,7%	303/859	35,3%

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

TABLA II
 ENTREVISTAS REALIZADAS: PROYECTO «REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CALIDAD DE LA
 DEMOCRACIA: UN ESTUDIO DE LAS ÉLITES PARLAMENTARIAS DE AMÉRICA LATINA».
 INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA Y PORTUGAL DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

DIPUTADOS	NÚMERO DE ENTREVISTAS	FECHA DE REALIZACIÓN
Asamblea Legislativa costarricense 2002-2006	51 entrevistas (90% de la Asamblea)	Del 20 de mayo al 1 de julio de 2002
Asamblea Legislativa salvadoreña 2003-2006	80 entrevistas (95% de la Asamblea)	Del 15 de agosto al 15 de septiembre de 2003
Congreso de la República de Guatemala 2000-2004	79 entrevistas (70% del Congreso)	Del 5 al 29 de agosto de septiembre de 2002
Congreso Nacional Hondureño 2002-2006	102 entrevistas (79,69% del Congreso)	Del 1 al 24 de octubre de 2002
Asamblea Nacional de Nicaragua 2002-2006	60 entrevistas (65,22% de la Asamblea)	Del 2 de septiembre al 10 de noviembre de 2002

Fuente: Proyecto «Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina» (2004).

11. Nicaragua: octubre y noviembre de 2002 y junio de 2003. Honduras: septiembre 2003. El Salvador: mayo y junio de 2003. Costa Rica: agosto-diciembre de 2003 y mayo 2004. Guatemala: noviembre y diciembre de 2002 y junio de 2003.

12. Primera y segunda instancia de la rama penal.

II. ACTORES QUE ALTERAN LA CONDUCTA JUDICIAL EN CENTROAMÉRICA

El estudio del papel que juega la independencia judicial en los procesos de construcción del Estado de Derecho en Centroamérica ha sido escasamente abordado por los estudios sobre los procesos de democratización. Existe un gran desconocimiento sobre los actores que alteran la conducta judicial, qué mecanismos de injerencia utilizan y qué impacto han tenido al respecto las reformas judiciales de los últimos tiempos. Estamos convencidos de que un estudio concienzudo sobre la independencia judicial no puede abordarse desde una visión centrada exclusivamente en comprobar determinadas «instituciones formales», sino que es preciso indagar antes en las relaciones de poder dentro del sistema político, identificar qué actores son los más poderosos y quiénes exhiben una mayor propensión a avasallar el Estado de Derecho.

Durante los periodos autoritarios, puede decirse que la amenaza más fuerte a la independencia judicial provino siempre de las Fuerzas Armadas y del Poder Ejecutivo. Así, los gobiernos de las dictaduras controlaban a los integrantes de las Cortes Supremas mediante coacciones y destituciones, o simplemente contaban con su complicidad o pasividad ante las violaciones de los derechos humanos y otros abusos de poder. Así ocurría en El Salvador, Honduras y Guatemala, así como en Nicaragua durante el somocismo (1937-1979)¹³.

Tal como fue destacado por la Comisión de la Verdad de El Salvador y por la de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, los miembros de la judicatura fueron, en la mayoría de los casos, cómplices activos, o por omisión, de sistemáticas violaciones de los derechos políticos y civiles. A este hecho se unió la utilización de mecanismos de subordinación directos e indirectos empleados por los gobiernos autoritarios, como el poder arbitrario de nombrar y destituir a los jueces y magistrados¹⁴, la creación de tribunales especiales sumarios, los traslados arbitrarios de jueces, el estancamiento de los salarios, el bloqueo sistemático de los recursos de *habeas corpus* o la ausencia de un presupuesto autónomo. En el caso de Honduras, el Comisionado para los Derechos Humanos destacó la apatía de los organismos de justicia durante la década de 1980 para llevar a cabo investigaciones o aceptar casos de *habeas corpus* en los casos de desapariciones forzadas (Popkin, 2001). La situación en Nicaragua fue incluso peor. Durante

13. Esta valoración se desprende del trabajo de J. VERNER (1984) quien estudió la independencia judicial de las Cortes Supremas latinoamericanas durante el periodo 1945-1984 y hace una revisión de la literatura sobre el tema.

14. Así por ejemplo, en Guatemala, en abril de 1984, el presidente de la Corte Suprema, Ricardo Segastume Viadaurre, fue destituido de su cargo por haberse opuesto a las autoridades militares y policiales con respecto a la situación de numerosas personas detenidas sin mandato judicial; 14 magistrados de dicha Corte, así como otros funcionarios judiciales, se solidarizaron con el presidente, renunciando a sus funciones (J. M. RICO y L. SALAS, 1989). En 1981 cinco familiares de un juez que se encontraba investigando abusos cometidos por las fuerzas de seguridad fueron asesinados y sus cabezas fueron colocadas en la puerta de su casa. El juez que investigaba el asesinato de monseñor Romero tuvo que abandonar el país por amenazas de muerte y meses más tarde abandonó el caso (W. PRILLAMAN, 2000: 42).

la dinastía de los Somoza (1937-1979), el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial hablaban con una sola voz, la del dictador.

Distinta fue la experiencia de Costa Rica, país en el que la Corte Suprema ha sido valorada durante ese periodo como «independiente y activa», gracias a su capacidad para resistir presiones políticas externas. Sin lugar a dudas, este hecho se reforzaba gracias al clima político del país, caracterizado por la debilidad del Ejecutivo, la tradición de una fuerte participación del Legislativo en el gobierno, una constante vigilancia de la opinión pública y la estabilidad en el cargo de la que gozaban los integrantes de la Corte Suprema (Verner, 1984).

Una de las convicciones de las reformas emprendidas en los años noventa por los países centroamericanos fue la necesidad de promover cambios institucionales que erosionasen la tradicional subordinación de los miembros de la judicatura al Poder Ejecutivo. En esa línea, como se verá más adelante, las reformas persiguieron debilitar la capacidad de control del Ejecutivo sobre el Poder Judicial, abriendo el sistema de nominación de los magistrados de la Corte Suprema a la sociedad civil o a otras instituciones independientes, introducir un proceso meritocrático para la selección de jueces de primera y segunda instancia, y asegurar un mínimo presupuestario al Poder Judicial.

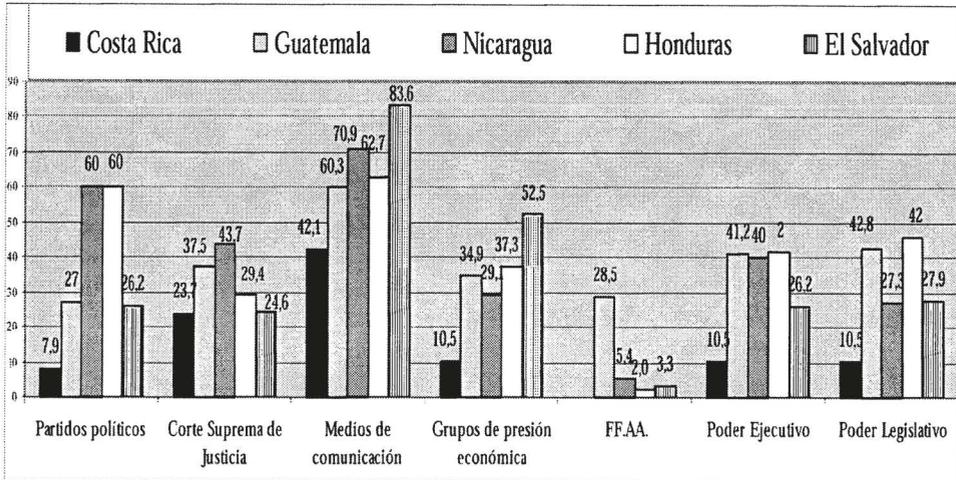
¿En qué medida estas reformas han logrado despolitizar la justicia? ¿Continúan siendo el Poder Ejecutivo y los militares las principales amenazas a la independencia judicial? Los resultados de las encuestas realizadas a 303 miembros de la judicatura centroamericanos, en las que se les preguntó por «aquellos actores que alteraban de manera significativa la conducta judicial de manera indebida», muestran que si bien el Poder Ejecutivo sigue siendo un actor relevante en ese sentido (Guatemala 41,2%, Honduras 42% y Nicaragua 40%), en la mayoría de los casos no es percibido como la amenaza principal, ni siquiera la segunda amenaza (ver Tabla III y Gráfico I). Otros actores, dentro y fuera del sistema político, parecen alterar en la misma medida, e incluso con mayor fuerza, la conducta judicial.

TABLA III
 PRINCIPALES ACTORES QUE ALTERAN LA CONDUCTA JUDICIAL DE MANERA INDEBIDA

PAÍSES	PRINCIPAL ACTOR	SEGUNDA FUENTE DE INJERENCIA
COSTA RICA	Medios de comunicación	Corte Suprema de Justicia
EL SALVADOR	Medios de comunicación	Grupos de presión económica
GUATEMALA	Medios de comunicación	Poder Legislativo/Ejecutivo
HONDURAS	Medios de comunicación	Partidos políticos
NICARAGUA	Medios de comunicación	Partidos políticos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004) (ver Tabla inferior).

GRÁFICO I
 PRINCIPALES ACTORES QUE ALTERAN LA CONDUCTA DE LOS MIEMBROS DE LA JUDICATURA
 DE MANERA INDEBIDA



Pregunta: ¿En qué medida los siguientes actores o instituciones alteran de manera indebida la conducta judicial? (miembros de la judicatura que contestaron «mucho o bastante»).

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

De estas valoraciones se desprende un hallazgo interesante: la identificación de los medios de comunicación como la principal fuente de injerencia en la conducta judicial. Esta constatación ofrece una línea de investigación que no ha sido casi abordada en los estudios sobre los procesos de democratización en Centroamérica. En efecto, sabemos poco de cómo los medios de comunicación de los países de la región interaccionan con otras instituciones políticas y sociales o de cómo contribuyen a reforzar la calidad de la democracia o, por el contrario, a socavarla. *A priori*, cabría pensar que los medios de comunicación juegan un papel fundamental a la hora de denunciar el abuso de poder de los funcionarios del Estado o de velar para que las decisiones judiciales se guíen sólo por la ley y las fuentes del derecho. De este modo, cuando los medios son autónomos, pluralistas y democráticos, estarían contribuyendo de forma positiva a la democratización. Sin embargo, resulta fundamental identificar cuándo los medios de comunicación condicionan la conducta de los jueces a la hora de resolver un caso y si esa influencia tiene alguna relación con la concentración en la propiedad de los mismos. Los datos de las encuestas muestran que no siempre los medios de comunicación cumplen un papel positivo a la hora de reforzar las instituciones democráticas y, en este caso, las judiciales. Por tanto, el estudio de quien controla dichos medios resulta fundamental para conocer por qué grupos de poder político o económico son instrumentalizados para alterar la conducta judicial.

Otro aspecto interesante que arrojan los datos es la percepción de que las Fuerzas Armadas ya no constituyen una amenaza para la independencia judicial. Esta constatación es muy positiva y concuerda con la progresiva pérdida de influencia de los militares en casi todos los países centroamericanos¹⁵. Salvo en Guatemala, donde un 28,5% de los entrevistados consideraron su influencia como «mucha» o «bastante», en el resto de los países ha dejado de ser un actor condicionante de la independencia judicial.

No sería acertado pensar que el Ejecutivo ha perdido su capacidad para alterar la conducta de los jueces, pero lo que sí parece cierto es que en Centroamérica ya no es el actor que cuenta con mayor capacidad para hacerlo y, si lo hace, tiene que recurrir a nuevos métodos. Los actores se han diversificado y el Ejecutivo parece haber perdido en gran medida su pretérito control sobre la justicia.

TABLA IV
 PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL SEGÚN LOS MIEMBROS
 DE LA JUDICATURA¹⁶

PAÍSES	PRIMER OBSTÁCULO (%)	SEGUNDO OBSTÁCULO (%)
COSTA RICA	Inestabilidad en el cargo (17,6) La dependencia financiera (17,6)	La dependencia de los jueces respecto a las decisiones de la CSJ (16,2)
EL SALVADOR	El manejo que los medios de comunicación y los grupos de presión hacen de los casos (29,5)	La deficiente formación de los jueces (14,8)
GUATEMALA	La inestabilidad en el cargo (30,2)	Las amenazas en contra de la seguridad e integridad física de los jueces y su familia (14,3) El manejo que los medios de comunicación y los grupos de presión hacen de los casos (14,3)
HONDURAS	La inestabilidad en el cargo (31,4)	El sistema de nombramiento de los jueces (17,6) La influencia de las cúpulas de los partidos políticos (17,6)
NICARAGUA	La inestabilidad en el cargo (34,5)	El sistema de nombramiento de los jueces (20) La influencia de las cúpulas de los partidos políticos (18,2)

Pregunta: ¿Cuál considera Ud. el principal obstáculo para la independencia judicial en su país?

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

15. Como es sabido Costa Rica no tiene Fuerzas Armadas.

16. Nótese que las opciones mostradas por los equipos de investigación a jueces y diputados no eran las mismas.

Cuando se pidió a los miembros de la judicatura que destacasen el principal obstáculo para la independencia judicial en su país (ver Tabla IV), la opción «el excesivo poder del Ejecutivo» fue tan sólo destacada por el 2% de los entrevistados en Honduras, por ningún miembro de la judicatura en El Salvador, por el 1,8% en Nicaragua, 1,4% en Costa Rica y 3,2% en Guatemala. Los factores más destacados por los miembros de la judicatura de Nicaragua y Honduras fueron la influencia de las cúpulas de los partidos políticos, el sistema de nombramiento de los jueces y la inestabilidad en el cargo. En Guatemala fueron la inestabilidad en el cargo, las amenazas en contra de la seguridad e integridad física de los jueces y su familia y el manejo que los medios de comunicación y los grupos de presión hacen de los casos. En El Salvador, «el manejo que los medios de comunicación y los grupos de presión hacen de los casos», «la posibilidad de ascenso va ligada a compromisos políticos» y la «deficiente formación de los jueces». Por último, en Costa Rica fueron la inestabilidad en el cargo, la dependencia financiera y la dependencia de los jueces respecto a las decisiones de la CSJ.

Otras encuestas recientes sobre la independencia judicial realizadas a élites políticas nacionales confirman en gran medida este dato. Así, en encuestas realizadas por el Equipo de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca a una muestra representativa de los integrantes de las Asambleas Nacionales Centroamericanas se solicitó a los diputados que señalarasen el «principal obstáculo para que el Poder Judicial actúe de manera independiente» y, salvo en el caso de Guatemala, la opción «la presión del Ejecutivo» no figuró entre las opciones más destacadas (ver Tabla V).

TABLA V
 PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL SEGÚN LOS DIPUTADOS DE LAS
 ASAMBLEAS NACIONALES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

	NICA- RAGUA	HONDURAS	COSTA RICA	EL SALVADOR	GUATEMALA
La dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia	20,2	19,0	23,5	13,8	12,7
El sistema de nombramiento y destitución de los jueces	43,0	35,7	35,3	18,8	8,9
La falta de recursos materiales y/o humanos del Poder Judicial	5,8	6,7	5,9	1,3	12,7
La dependencia financiera	2,9	1,8	5,9	2,5	22,8
La formación de los jueces	6,8	11,8	9,8	28,8	11,4
La presión del Parlamento	2,9	2,0	3,9	1,3	1,3
La presión del Ejecutivo	11,4	9,1	7,8	6,3	11,4
La presión de los grupos económicos	4,9	14,0	7,8	26,3	16,5
N.C.	2,0			1,3	2,5
TOTAL	59	102	51	80	79

Fuente: Proyecto «Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina». Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca (2004).

III. MECANISMOS DE INJERENCIA INDIRECTOS DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La conducta de un juez a la hora de resolver un caso puede ser alterada por dos tipos de injerencias, directas e indirectas. Las injerencias directas incluyen las amenazas, las coacciones, los sobornos y las prácticas propias del clientelismo político, como la de influenciar la conducta judicial con la promesa de cargos públicos futuros. Las injerencias indirectas, en cambio, consisten en la utilización de mecanismos institucionales como el proceso de selección de jueces, los procesos disciplinarios o la administración del presupuesto, con fines espurios, es decir, con el objeto de alterar la conducta judicial (Russell y O'Brien, 2001).

Las injerencias directas son un mecanismo frecuente, pero siempre implican un riesgo para quien las ejerce, ya que las amenazas y sobornos pueden llegar a ser denunciadas por el juez ante los medios de comunicación o ante la propia justicia. De ahí que cuando se ejercen, suele suceder de manera anónima o en términos muy sutiles y ambiguos. Por ello, lo «ideal» para los grupos de intereses o políticos que buscan controlar el Poder Judicial es que sea el propio juez el que se predisponga a satisfacer sus intereses, o que se conozca de antemano su disposición o proclividad a la corrupción. Por ello, el sistema de selección juega un papel tan importante, dado que por medio de él los grupos de poder político y económico intentan situar a personas afines a sus intereses, por cercanía ideológica o por simpatía arraigada hacia un determinado partido político o grupo de poder. En estas situaciones, los jueces se ven tentados por incentivos perversos que menoscaban su independencia, especialmente cuando se dan condiciones de inseguridad en el cargo. Creemos que la importancia de los incentivos dentro del marco institucional debe ser resaltada. Ha de reconocerse que la corrupción judicial no es algo ajeno a las democracias más desarrolladas, pero en éstas, los incentivos que suelen enfrentar los jueces son distintos: la estabilidad en el cargo es mucho mayor, la carrera judicial está institucionalizada y es transparente, y existe un mayor escrutinio de la sociedad civil.

En las páginas que siguen, analizamos las reformas que se han implementado formalmente en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y cómo éstas funcionan en la práctica. Es decir, estudiaremos la independencia judicial partiendo de una perspectiva formal o *de jure*, para analizar seguidamente el funcionamiento real o *de facto* de las instituciones adoptadas. De la gran variedad de normas e instituciones que pueden afectar a la conducta judicial, hemos concentrado nuestra atención en: el proceso de selección de los jueces, la duración del mandato, los procesos disciplinarios, la elaboración y administración del presupuesto judicial (incluida la dotación de salarios). Creemos que en la configuración específica de estos mecanismos descansa la capacidad mayor o menor para generar situaciones de control y manipulación de los jueces. Es decir, son estos mecanismos los que estructuran los incentivos principales para mejorar (o menoscabar) la independencia judicial.

III.1. Procesos de selección de miembros de la judicatura

III.1.1. Los procesos de selección de los miembros de la judicatura: instituciones *de jure*

Las reformas centradas en los sistemas de selección de los miembros de la judicatura han tenido como objetivo la creación de procedimientos más objetivos y transparentes de selección¹⁷. Para ello, y con el objetivo de despolitizar el sistema, se han incluido diversas fórmulas, que pasaremos a describir. Uno de los objetivos para despolitizar los nombramientos fue reducir la participación del Ejecutivo en los mismos e introducir la participación de la sociedad civil. En los párrafos que siguen analizaremos las reformas introducidas en cada país distinguiendo entre las Cortes Supremas y los tribunales o juzgados de primera instancia.

III.1.1.1. Selección *de jure* de los magistrados de la Corte Suprema

A grandes rasgos, podemos decir que en los últimos veinte años los sistemas de selección de los magistrados de las Cortes Supremas en Centroamérica se han modificado para reducir la influencia del Poder Ejecutivo. Sin embargo, las fórmulas adoptadas son diferentes y oscilan entre procesos con la participación en las nominaciones de la sociedad civil como –en Honduras, Guatemala y El Salvador (aunque en este último caso interviene también el Consejo de la Judicatura)– y sistemas totalmente políticos, como es el caso de Nicaragua y Costa Rica (por políticos entendemos la participación exclusiva de órganos del sistema político, es decir, Poder Legislativo y/o Ejecutivo).

En Costa Rica, tanto las nominaciones como la selección han estado monopolizadas por la Asamblea Nacional, que elige a los magistrados por la votación de dos tercios de sus miembros (artículo 163 de la Constitución Política de Costa Rica, reformado por la Ley 8365).

17. El sistema de selección es un mecanismo fundamental para la protección de la independencia judicial. Cuando el proceso no es transparente, no se hace sobre la base de criterios meritocráticos y se combina con una corta duración del mandato, genera situaciones potenciales de subordinación a la clase política y se convierte en un mecanismo de influencia indebida indirecta sumamente eficaz y, en muchos casos, difícil de descifrar. Pese a la falta de consenso sobre qué sistema específico resulta *a priori* más favorable para garantizar un grado de independencia aceptable, los expertos coinciden en la importancia de la transparencia en todos los momentos del proceso, en hacer pública la convocatoria, los nombres y *curriculum* de los candidatos, así como el criterio que se seguirá para seleccionarles. Por último, es de vital importancia que el cuerpo que nomine a los candidatos a la Corte Suprema sea diferente del cuerpo que finalmente realiza la selección (*Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. U.S. Agency for International Development, 2001). Por deducción lógica se desprende que la peor combinación institucional es aquella que incluye una corta duración del mandato con un sistema de selección politizado, sin separación entre el cuerpo que nombra y el que finalmente realiza la selección.

Lo mismo ocurría en Honduras con los nombramientos de los magistrados de la CSJ hasta la reforma constitucional de 2000, momento en que se introduce la participación de la sociedad civil en las nominaciones, quedando la designación final en manos de la Asamblea. Con esta reforma, a la Asamblea le compete elegir a los magistrados de la Corte Suprema por una mayoría de dos tercios del total de sus miembros de un listado de 45 candidatos propuestos por una junta nominadora. Esta junta está integrada por siete miembros: un representante de la Corte Suprema (elegido por el voto de las dos terceras partes de los magistrados de la Corte), uno del colegio de abogados (elegido en Asamblea), el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, un representante del Consejo Hondureño de la empresa privada (elegido en Asamblea), uno de los claustros de profesores de las Escuelas de Ciencias Jurídicas (propuesto a través de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras), uno de las organizaciones de la sociedad civil y uno de las confederaciones de trabajadores.

En Nicaragua, hasta la reforma constitucional de 1995, el Ejecutivo tenía el monopolio de la presentación de ternas de candidatos a la Asamblea y la de nombrar al presidente de la CSJ. Tras la reforma, el Ejecutivo comparte las nominaciones con el Legislativo, pero es la Asamblea quien finalmente selecciona, necesitándose seis décimos de los votos. La reforma de 1995, también introdujo la exigencia de que esa selección se realice «en consultas con las organizaciones de la sociedad civil», pero a día de hoy estas consultas no están reglamentadas ni son vinculantes. Desde 1995 son los propios miembros de la Corte quienes eligen a su presidente y vicepresidente por espacio de un año.

En Guatemala, hasta 1989 los magistrados eran nombrados por el Congreso, quien designaba directamente a cuatro de los nueve magistrados, efectuándose la selección de los otros cinco a partir de una lista de 30 candidatos propuestos por una comisión de postulación, integrada por los decanos de las facultades de Derecho de las distintas universidades del país, un número equivalente de miembros elegidos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios y un representante del organismo judicial, nombrado por la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados de las salas de la Corte de Apelaciones eran elegidos también por el Congreso, siendo seleccionados de una candidatura propuesta por la Corte Suprema de Justicia. Una vez nombrados, la Corte los designaba para las salas y puestos correspondientes. Los jueces de primera instancia y de paz eran nombrados para un periodo de cinco años por la Corte Suprema¹⁸. En la actualidad, la selección de magistrados de la Corte Suprema debe pasar por dos etapas. En la primera, una comisión de postulación debe aprobar, con dos tercios de los votos, una lista de 26 candidatos. La comisión está integrada por representantes de los rectores de las universidades del país, presididos por los decanos de las facultades de Leyes, e incluye un número igual de miembros elegidos por la Asamblea General de la Asociación de Abogados y Notarios y de miembros elegidos por los magistrados de Titulares de Corte de Apelaciones. En una segunda etapa, la lista es sometida

18. J. M. RICO y L. SALAS (1989a: 108).

a la Asamblea, quien por mayoría absoluta selecciona a 13 de esos candidatos propuestos (Constitución Nacional de Guatemala, artículo 215).

En El Salvador, antes de los Acuerdos de Paz, los magistrados eran elegidos por mayoría simple por la Asamblea Nacional y por espacio de cinco años, inmediatamente después de que el nuevo presidente del Ejecutivo asumiera su cargo (Constituciones de El Salvador de 1950, 1962 y 1983). Con los cambios constitucionales surgidos a raíz de los Acuerdos (reformas constitucionales de 1991 y 1992), se activa el Consejo Nacional de la Judicatura, órgano que pasó a ser totalmente independiente de la CSJ, quien tiene la misión de preparar una lista de candidatos a la Corte. La mitad de la lista viene determinada por las asociaciones de abogados, quienes escogen a sus candidatos mediante elecciones con participación de todos los abogados de la República. La otra mitad es formada libremente por el Consejo Nacional de la Judicatura, de entre abogados que se postulan ante él, siempre que cumplan con los requisitos constitucionales y legales. El Consejo Nacional de la Judicatura cuenta con siete miembros, de los cuales tres provienen del gremio de abogados, uno de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador, otro de las universidades privadas, otro del Ministerio Público y otro que representa a las cámaras de segunda instancia, los jueces de primera instancia y jueces de paz (este último miembro se agregó en 2002). Presentada la lista ante la Asamblea, ésta elige a 15 candidatos por el voto de los dos tercios de los diputados elegidos. En lugar de periodos de cinco años para toda la Corte Suprema, actualmente los magistrados asumen su cargo por periodos escalonados de nueve años, de manera que una tercera parte de la Corte (cinco magistrados) se renueva cada tres años.

III.1.1.2. Sistema de selección *de jure* de los tribunales inferiores de justicia

En lo referente a los nombramientos de los tribunales inferiores de justicia, en Costa Rica, el ingreso y ascenso en la carrera judicial está en manos de un Consejo de la Judicatura (denominado Consejo Judicial), que es un órgano dependiente de la Corte Suprema. Este órgano está encargado de preparar los exámenes, de convocar a los concursos de antecedentes y oposición, y de integrar los tribunales examinadores. También envía a la CSJ o al Consejo Superior del Poder Judicial las ternas de elegibles que le soliciten y recomienda al Consejo de la Escuela Judicial la puesta en marcha de cursos de capacitación. La Corte Suprema amplió injustificadamente de tres a seis los candidatos que le presentaba el Consejo, para así tener más margen de maniobra en la elección. Sin embargo, desde 2001 selecciona entre los tres candidatos que obtienen las calificaciones más elevadas, aunque ello implica que todavía conserve cierto margen de discrecionalidad, dado que de esos tres candidatos no tiene la obligación de elegir a quien obtuvo la valoración más alta.

En Honduras, los nombramientos y ascensos de los jueces inferiores son competencia del presidente de la Corte Suprema, por lo que responden a criterios políticos y no a parámetros objetivos. Así, el sistema de selección está en manos de la Corte

Suprema (previo examen de oposición ante la Dirección de Administración del Personal, quien proporciona una terna de tres candidatos). En el acuerdo por la justicia de 2000, que dio lugar a una reforma constitucional en este punto, estaba prevista la participación en la selección de un Consejo de la Judicatura que hasta la fecha no ha sido creado por falta de voluntad política. Sin embargo, conforme a estas reformas, la CSJ sigue conservando su poder en la selección de los jueces, al supeditar el nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura a ese órgano.

En El Salvador la selección de magistrados de apelación, jueces de primera instancia y jueces de paz se realiza con la intervención del Consejo Nacional de la Judicatura. Tras un proceso de capacitación de dos años (programa de formación inicial), los aspirantes quedan registrados en un banco de datos. Cada vez que surge una plaza nueva prepara una lista de tres candidatos y la propone a la CSJ, quien lo designa definitivamente. Sin embargo, sólo una parte de los nombramientos se hacen mediante concurso de méritos, pues una disposición de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura permite que abogados con instrucción y competencia suficientes ingresen a la judicatura eximiéndoles de los cursos y exámenes.

En Nicaragua, pese a que la carrera judicial fue esbozada tímidamente en la reforma constitucional de 1995 y se creó una comisión de la carrera judicial dentro de la CSJ, hasta la fecha los nombramientos de jueces siguen obedeciendo a una mezcla de criterios personales y políticos. En octubre de 2004, los miembros del Legislativo partidarios de Arnoldo Alemán y Daniel Ortega¹⁹ llegaron a un acuerdo para promulgar una ley de la carrera judicial. Dicha ley fue parcialmente vetada por el Ejecutivo de Enrique Bolaños debido a que, entre otros aspectos, contemplaba una «doble vía» de selección de jueces de primera y segunda instancia: una a través de oposiciones o concursos públicos y otra a través de designaciones directas, o lo que es lo mismo, designaciones potencialmente políticas. Igualmente, el Ejecutivo consideró inapropiada la integración del Consejo de la Carrera Judicial²⁰ contemplado en la nueva ley. Ambos mecanismos buscan consolidar y perpetuar el reparto de cuotas de poder dentro del Poder Judicial por parte de las cúpulas del PLC y el FSLN. Dado el escaso apoyo del Ejecutivo en la Asamblea Nacional, todo parece indicar que la ley será aprobada en breve y que no tendrá en cuenta ninguna de las objeciones planteadas por Bolaños.

En Guatemala, la selección de jueces de primera instancia y de paz se hace en dos etapas. En la primera, el aspirante debe superar un concurso público, que es convocado por el Consejo de la Carrera Judicial mediante publicaciones en los medios de comunicación. La evaluación de los aspirantes está a cargo de la Unidad de Capacitación

19. Líderes del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), respectivamente.

20. La ley excluye la participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los integrantes de los tribunales inferiores de justicia. El proceso de acceso y promoción en la judicatura estaría controlado por un Consejo de la Carrera Judicial integrado por cuatro magistrados de la Corte Suprema. Uno de los magistrados sería el presidente de la Corte Suprema, quien lo presidiría, y los tres miembros restantes del Consejo serían elegidos por el voto favorable de las dos terceras partes del pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Institucional (UCI), la cual evalúa a los candidatos en base a los criterios que estime pertinentes, en entrevistas públicas o privadas²¹. Una vez concluida la evaluación, todos los aspirantes que hayan aprobado seguirán un curso en la UCI, con una duración mínima de seis meses. Los candidatos que aprueben esos cursos serán declarados elegibles y nombrados por la CSJ. Así, en una segunda etapa, y en la medida en que vayan surgiendo vacantes, la Corte Suprema nombra a los candidatos (ver Anexo I).

III.1.2. Los procesos de selección de miembros de la judicatura: instituciones *de facto*

En las encuestas realizadas a los miembros de la judicatura, se les pidió que valorasen la objetividad de los procesos de selección en su país (ver Gráfico II). En esa línea, se les preguntó sobre el peso de distintos criterios en la selección de jueces, criterios que para simplificar pueden ser clasificados en dos: meritocráticos y no meritocráticos. En las valoraciones arrojadas por los jueces se aprecia la percepción de la presencia de aspectos meritocráticos como factores relevantes para ser elegido juez o magistrado. Entre ellos figuran la experiencia previa de los candidatos como abogados litigantes, que hubieran ejercido cargos dentro del sistema de justicia o que acreditasen un excelente expediente académico. La percepción de la importancia de estos factores es sin duda un aspecto muy positivo, que debe ser destacado.

Sin embargo, los resultados de las encuestas muestran también la existencia de particularismos muy acentuados, cuya presencia en los procesos de selección, paradójicamente, debería excluir o mermar el peso de los criterios meritocráticos: la amistad con miembros de la Corte Suprema de Justicia, la amistad con legisladores o funcionarios del gobierno, el prestigio familiar o la pertenencia a un partido político son criterios que son tenidos muy en cuenta en los procesos de selección. Así, los datos arrojan que Nicaragua y Honduras son los dos países en los que se percibe que la afiliación partidista tiene mayor relevancia en los nombramientos. Como se ha señalado anteriormente, se trata de los dos países en los que las cúpulas de los partidos tienen un mayor control del Poder Judicial. Ello nos mueve a pensar que el sistema de selección podría ser el canal principal por el cual los partidos ejercen esas injerencias en ambos países. Cabe destacar, no obstante, que El Salvador y Costa Rica muestran una situación mucho menos politizada que en el resto y un mayor peso de los criterios meritocráticos, mientras que Guatemala se ubica en una posición intermedia (ver Gráfico II).

¿Cómo podemos explicar que Honduras y Nicaragua contrasten de esta forma frente al resto de países analizados?

En Nicaragua el sistema de nombramiento es destacado como el principal problema para garantizar la independencia judicial por el 20% de los jueces y por el 45% de los diputados entrevistados (ver Tabla IV y Tabla V respectivamente). En la valoración que jueces y magistrados realizaron de los sistemas de nombramiento, el 58,3% afirma

21. Ley del Consejo de la Carrera Judicial (art. 18).

que el haber pertenecido a un partido político es importante, el 77,1% consideró importante la amistad con miembros de la CSJ y el 63,8% con funcionarios del gobierno.

Como se ha señalado anteriormente, con la reforma constitucional de 1995²² se dieron importantes cambios para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Nicaragua. En primer lugar, terminó el monopolio en la presentación de ternas para la elección de los magistrados de la CSJ por parte del Ejecutivo, además, creció la duración del mandato de los magistrados de apelaciones y de la CSJ y pasó a ser indefinido en el caso de los jueces inferiores. Por último, se contempló la futura creación de una ley de la carrera judicial.

Sin embargo las cúpulas de los dos partidos mayoritarios del país, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) han alterado de forma progresiva los cimientos para la construcción del Estado de Derecho de dos formas fundamentales. En primer lugar, los avances institucionales en la Administración de justicia sufrieron un fuerte retroceso con la reforma constitucional del año 2000, que fue el resultado del pacto político entre Arnoldo Alemán, líder del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y Daniel Ortega, líder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Las reformas institucionales nacidas del pacto incrementaron la politización de la CSJ y de otras instituciones básicas para el funcionamiento del Estado. Liberales y sandinistas pactaron el incrementar el número de magistrados de la Corte Suprema de 12 a 16 sin ningún fundamento jurídico y la duración del mandato de los magistrados de la Corte Suprema se redujo de siete a cinco años²³. Los efectos del pacto se manifestaron en marzo de 2000 con el nombramiento de los cuatro nuevos magistrados vinculados a los intereses de los dos partidos dominantes²⁴. Como resultado de este proceso, nueve de los once magistrados que pasaron a integrar la CSJ procedían de la Asamblea Nacional o habían ejercido cargos políticos ligados a los dos partidos dominantes.

El interés de ambos caudillos, hasta entonces fervientes enemigos, en llegar a un acuerdo para repartirse cuotas de poder dentro de diferentes instituciones del Estado se basó en dos circunstancias. La primera, que Alemán y Ortega comenzaron a ser el punto de mira de actuaciones judiciales, de modo que para controlar los procesos y blindarse de la justicia necesitaban reinvertir la situación que había llevado a los partidos

22. Estas reformas fueron promovidas fundamentalmente a raíz de la ruptura interna en la Asamblea del FSLN y de la formación antisandinista UNO, lo que dio lugar a una nueva distribución de poder.

23. Otros aspectos contenidos en el pacto fueron: 1) la colegiación de la Contraloría General de la República que pasa a estar integrada por cinco miembros anulando de esta forma la figura del Contralor Agustín Jarquín; 2) reforma de la ley Electoral para dificultar las candidaturas de los partidos minoritarios. En el Consejo Supremo Electoral se añadieron dos miembros y se aumenta el porcentaje para que un partido pueda ser constituido; 3) inmunidad de ambos líderes que se aseguraron un puesto como diputado de la Asamblea y en el Parlamento Centroamericano y la inmunidad.

24. El PLC aceptó la nominación de Armengol Cuadra, quien había encabezado los Tribunales Especiales antisomocistas, y el que fuera diputado sandinista Rafael Solís. Por su parte, los liberales lograron la elección de los diputados Carlos Guerra y Guillermo Selva (D. DYE, 2000: 23). En el 2001 se nombraría a Escobar Fornos, ex presidente de la Asamblea Nacional y ferviente seguidor de Arnoldo Alemán.

políticos minoritarios a situar personas afines a sus intereses en la Contraloría y en la Corte Suprema²⁵. En segundo lugar, ambos líderes eran conscientes de que la popularidad de sus formaciones políticas se había reducido sustancialmente²⁶, por lo que la exclusión del resto de partidos del panorama electoral y de las instituciones pasó a ser una prioridad inmediata²⁷.

Cabe destacar que, si bien el sistema de selección acordado continuó siendo estrictamente político, de la elección de 1995 salió una Corte relativamente plural. Sin embargo, si a la naturaleza ya de por sí política del sistema se le añade una mayor inestabilidad en el cargo, con la disminución de la duración del mandato de los magistrados y la incorporación de cuatro nombramientos basados en fuertes lealtades partidistas, las garantías constitucionales de independencia judicial quedaron seriamente erosionadas en la práctica. Además, se rompió el pretérito consenso que existía dentro de la CSJ para el nombramiento del presidente y del vicepresidente, y comenzó a darse una constante injerencia política en todos los nombramientos del organismo de justicia.

En segundo lugar, no ha existido consenso ni voluntad política para la aprobación de una ley de la carrera judicial. Pese al apoyo de la comunidad donante, a la existencia de al menos cuatro borradores de anteproyecto y de varios dictámenes en la Asamblea Nacional, no se ha alcanzado consenso para acabar con el mayor obstáculo para la despolitización del sistema de justicia. El principal problema ha radicado en acordar qué pasará tras la entrada en vigor de la ley con los actuales miembros de la judicatura y cuál sería el procedimiento para seleccionar a los nuevos. Este aspecto es crucial, ya que se considera que la mayoría de los jueces del país son simpatizantes del FSLN, en especial en los juzgados de la rama penal, y el objetivo del PLC es lograr aumentar su cuota de poder en los tribunales inferiores. La ausencia de una ley que regule los criterios de acceso y promoción de los miembros de la judicatura ha dado lugar a que los

25. El Contralor de la República, Agustín Jarquín, y los medios de comunicación, comenzaron a sacar a la luz las numerosas irregularidades en la gestión de Alemán que en una década logró multiplicar su fortuna personal por 40 mediante la supuesta apropiación de fondos públicos y favoreciendo además a sus amigos y familiares. Por su parte, la denuncia de presunta violación de su hijastra Zolamérica Narváez, en marzo de 1998, así como las investigaciones judiciales de los repartos de tierras y propiedades entre militantes sandinistas que tuvieron lugar en los años previos a la llegada de Chamorro, situaron también al líder del FSLN, Daniel Ortega, en el punto de mira de las actuaciones judiciales.

26. Las encuestas mostraban que la popularidad del PLC había caído del 51% obtenido en las elecciones nacionales de 1996 a tan sólo el 20% del apoyo popular (D. DYE, 2000: 15). El FSLN, por su parte, no sólo había perdido fuerza electoral, sino que Ortega estaba perdiendo el control dentro de su partido debido al incremento de las divisiones internas.

27. El nuevo contexto y los equilibrios de poder se tradujeron en controvertidas actuaciones de la CSJ y de los tribunales inferiores en casos como la venta del Banco Nicaragüense (BANIC), la privatización de la compañía estatal de teléfono ENITEL, el encarcelamiento de adversarios del PLC y del FSLN, como Agustín Jarquín y Carlos Guadamuz respectivamente. Todas estas actuaciones fueron duramente cuestionadas tanto por los medios de comunicación como por la cooperación internacional, lo que significó la retirada parcial de ayuda al país centroamericano por parte de varios donantes (D. DYE, 2000: 19-21).

nombramientos y ascensos, tanto de jueces de primera como de segunda instancia, obedezcan a continuas negociaciones de los magistrados en la Corte Plena, orquestadas por Alemán y Ortega. En ocasiones, las disputas políticas han bloqueado los nombramientos durante meses. Tal fue el caso de los tribunales de apelaciones en el año 2003. Después de nueve años de la reforma constitucional de 1995, la carrera judicial continúa siendo la gran asignatura pendiente del sistema de justicia nicaragüense.

El que fuera vicepresidente del gobierno durante el mandato de Alemán, Enrique Bolaños, llegó a la presidencia con el objetivo de luchar contra la impunidad como la principal promesa de su campaña electoral. Con el apoyo de la comunidad internacional se embarcó en una «cruzada contra la corrupción» que se centró fundamentalmente en desaforar a Arnoldo Alemán para dar vía libre a su enjuiciamiento por parte de jueces simpatizantes del sandinismo dispuestos a procesarle y satisfacer las presiones de la opinión pública y la cooperación internacional, profundamente preocupados por los numerosos escándalos de corrupción y la impunidad de la etapa anterior.

Aunque el desafuero y el posterior encarcelamiento pueden considerarse como un avance importante en la lucha contra la corrupción, el proceso ha tenido enormes repercusiones en la gobernabilidad del país. El proceso provocó una ruptura dentro del propio PLC entre la mayoría leal a Alemán y una minoría de diputados afines a Bolaños que pasaron a tener su propio grupo parlamentario (Bancada Azul y Blanco). De forma paralela al proceso de desafuero, el propio Bolaños y varios dirigentes del PLC fueron acusados de presunto fraude electoral, y ante la incertidumbre del proceso judicial Bolaños se negó a despojarse de su inmunidad tal como había asegurado que haría. La Corte Suprema de Justicia estuvo por casi el espacio de un año integrada por 11 magistrados en lugar de 16 fruto de la crispación política que impedía consensuar los nuevos nombramientos. En la actualidad la práctica totalidad de los 16 miembros de la Corte Suprema han sido diputados de la Asamblea Nacional o ejercido algún cargo político y son considerados como personas leales a Daniel Ortega o a Arnoldo Alemán.

En Honduras, la transición a la democracia (1982-1989) no incluyó medidas significativas para fortalecer el Poder Judicial. Así, el país mantuvo durante mucho tiempo un diseño institucional que permitió, a través de un proceso de selección totalmente controlado por la Asamblea Nacional (nominación y selección), una corta duración del mandato de los magistrados (cuatro años), la coincidencia entre periodos electorales y un sistema de nombramiento de los magistrados en el que no hubiera diferencia entre el órgano de nominación y el de selección²⁸. No fue hasta la reforma constitucional de 2000, fruto de la presión de la comunidad donante y de la sociedad civil, cuando se produjo un cambio sustancial en el sistema de nombramiento de los magistrados de la

28. La nueva Constitución de 1982 aumentó únicamente el número de miembros de la Corte Suprema de 7 a 9, y por ley se pasó a asignar el 3% del presupuesto nacional al Poder Judicial. Más tarde, en 1985, el Poder Judicial fue el blanco de la fuerte crisis que sacudió el sistema político cuando la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo dio lugar a la existencia de dos cortes supremas. En 1985 un magistrado de la Corte Suprema fue asesinado por la Fuerza de Seguridad Pública (FSP), un cuerpo militarizado bajo el mando de las Fuerzas Armadas (J. M. RICO y L. SALAS, 1989b).

Corte Suprema de Justicia, cambio que, entre otras cosas, fue acompañado por un incremento en la duración del mandato de cuatro a siete años.

Sin embargo, la percepción de los miembros de la judicatura es que, pese a la reforma, persiste un alto grado de influencia política y que criterios como «el haber pertenecido a un partido político», «el prestigio familiar», «la amistad con funcionarios del gobierno» o con «los miembros de la CSJ» tienen un peso notable para ser elegido juez. Así, la percepción de los jueces se asemeja a la de Nicaragua, pues se observan notables criterios no meritocráticos, que parecen señalar que el mecanismo de selección es el canal fundamental para subordinar a los jueces a los intereses de la clase política. De esta forma, la opción «el pertenecer o haber pertenecido a un partido político» fue considerada como muy importante por el 66,7% de los jueces y magistrados entrevistados. Otros aspectos destacados fueron el prestigio familiar y la amistad con funcionarios o con miembros de la CSJ.

A pesar de esta importante reforma del sistema de nombramiento de los magistrados de la CSJ, en la única elección a la Corte Suprema que tuvo lugar bajo este nuevo sistema, el nuevo procedimiento no evitó del todo las negociaciones y el reparto de puestos entre los partidos políticos, que se reflejó en el hecho de que de los 15 magistrados, ocho pertenecían al partido del gobierno y siete al principal partido de la oposición. A este respecto, la misión del CIJA (Centro para la Independencia de Jueces y Abogados) en su informe «Honduras, la Administración de Justicia, la independencia del Poder Judicial y la Profesión Legal» de 2003 destaca:

El Legislativo no se ha inclinado por una elección basada en las mejores capacidades técnicas, integridad moral y experiencia de los candidatos propuestos por la Junta Nominadora, sino que ha preferido hacerlo por lealtades políticas, por formas de «amiguismo político», por compromisos políticos. Varios interlocutores y jueces entrevistados informaron a la misión que el resultado de la última elección no difiere de lo sucedido antes de las reformas de 2001. En efecto, puede constatar que tras la primera y única elección bajo el nuevo sistema de designación de Jueces de la Corte Suprema, ocho de los jueces (la mayoría) son percibidos claramente como allegados o simpatizantes del oficialismo y siete como allegados o simpatizantes de la oposición. Ninguno de los magistrados es visto como persona independiente de los dos partidos mayoritarios, o como simpatizante de algún tercer partido minoritario, o muy simplemente como persona no allegada a ningún partido político²⁹.

La independencia interna tampoco parece estar garantizada en Honduras y el sistema de selección ha funcionado de forma diferente *de facto* a lo que dice la Ley de la Carrera Judicial. Además, dentro del Pacto Nacional por la Justicia que dio lugar a las reformas estaba contemplada la creación de un Consejo General de la Judicatura para el nombramiento de los jueces. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido aprobada una ley

29. Fuente: Misión CIJA. Disponible en internet en la página web de la Comisión Internacional de Juristas: <http://www.icj.org>.

secundaria que la desarrolle³⁰. Pese a que la Ley de la Carrera Judicial especifica que los ascensos de los funcionarios judiciales se ejecutarán por antigüedad, en la práctica estos ascensos obedecen a intereses políticos o de amistad. Los jueces se asignan, tanto en las distintas instancias como en distintas jurisdicciones, sin seguir criterios científicos de capacidad e idoneidad, apartándose de lo que al respecto establece la Ley de la Carrera Judicial (Popkin, 2000).

Según datos de la Secretaría de la Corte Suprema, en el periodo 1994-1998 un 40% de jueces de paz nombrados lo fueron previa aprobación de un examen. Sin embargo, de ese 40% la mayor parte han sido cesados de sus cargos, sin tomar en consideración lo dispuesto por la Ley de la Carrera Judicial. De acuerdo con un informe presentado por el Programa de Control Ciudadano, entre 1998 y 2000 se observó que la mayor parte de los jueces fueron rotados en periodos de dos años, sus despidos se efectuaron sin causa justificada y fueron trasladados en muchas ocasiones a puestos totalmente distintos. Si bien durante el periodo 1998-2000 un 80% de los jueces de letras ingresaron al servicio judicial a través de una convocatoria pública o por exámenes para nombramiento puntual, en la actualidad los nombramientos se realizan de manera directa por la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. El mismo informe declara la existencia de nombramientos para magistrados de apelaciones de personas que, sin haber ejercido la judicatura, provienen de órganos como la defensa pública o la inspectoría de tribunales. Cabe destacar, sin embargo, que el informe hace la salvedad de los jueces de sentencia y ejecución penal, para cuya selección parece haberse seguido un riguroso procedimiento³¹, gracias al apoyo de USAID y a la cooperación española (PNUD, 2003).

La situación en El Salvador parece contrastar en cierta medida con los demás países que vivieron un conflicto armado. El sistema de nombramiento no es considerado por los jueces (1,6%) y diputados (18%) como el principal obstáculo para la independencia judicial, cifras bastante menores que las de Honduras y Nicaragua. El acreditar un excelente expediente académico o el haber ejercido cargos dentro del sistema de justicia parecen tener bastante mayor peso que en el resto de países, a excepción de Costa Rica, y los criterios no meritocráticos son percibidos como menos acentuados que en el resto de Estados.

Existe consenso por parte de los expertos en que la primera Corte Suprema que se nombró tras las reformas introducidas con los acuerdos de paz era más profesional y pluralista que las anteriores. Sin embargo, parece que en los nombramientos de 1997 y 2000 los criterios políticos adquirieron más importancia³². En esa línea, el informe nacional sobre independencia judicial en El Salvador elaborado por la Fundación para el Debido Proceso Legal señala que «unos días antes y unos días después de la renovación parcial de los magistrados de la CSJ (donde existen posibilidades de reelección

30. El Desafío de la Democratización de la Justicia y del Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas, en el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2004.

31. Este cambio es posterior a la fecha de realización de las encuestas.

32. Ch. CALL (2003: 853).

de cargos, entre otros) se resuelven algunos casos polémicos o controversiales, que por su contenido tienen elevada trascendencia política» (Popkin, 2000).

El proceso de selección de jueces de primera y segunda instancia en El Salvador comienza con el ingreso de una solicitud en el Consejo Nacional de la Judicatura. Los aspirantes a jueces deben pasar un examen previo y, más tarde, reciben cursos de formación en distintas materias, pasados los cuales quedan registrados en un banco de datos. Siempre que surge una plaza judicial vacante, la Corte Suprema solicita al Consejo que proporcione una terna de candidatos cualificados. El Consejo tiene una Unidad Técnica de Selección (UTS), que mantiene un registro de abogados elegibles sobre la base de procedimientos de selección anuales, con actualizaciones continuas. De ese registro, la UTS escoge un promedio de siete a ocho candidatos entre los más cualificados –basándose en méritos académicos, antigüedad, experiencia, vocación y aptitud–, cuyos nombres traslada al pleno del Consejo. Éste elige, atendiendo a los mismos factores, los tres que considera idóneos y esta terna se hace llegar a la Corte Suprema. En la práctica, el sistema continúa siendo susceptible de fuertes críticas. Por un lado, existe la posibilidad de que el Consejo registre abogados de probada experiencia y antigüedad sin pasar por los exámenes y cursos previos³³. Por otro, hasta 2001 era usual que la Corte dispusiera, sin consultar al Consejo, de traslados, ascensos y nombramientos de jueces interinos como jueces «titulares». También existían sospechas hasta hace poco de que muchas de las ternas servían de pantalla para justificar el nombramiento de personas ligadas a la Corte Suprema (Popkin, 2003: 182).

En Guatemala, las reformas relacionadas con el sistema de selección no han dado los resultados esperados. En este país se intentó despolitizar el proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema mediante la creación de una Comisión de Postulación, dando entrada a la sociedad civil (representantes de las universidades, del colegio de abogados y notarios) y a miembros de los tribunales de apelaciones. El sistema podría haber funcionado si no fuera porque se ha combinado con una duración del mandato extremadamente corta, la cual exige importantes compromisos para lograr la reelección. La principal debilidad del proceso de selección de magistrados de la CSJ reside en la Comisión de Postulación, ya que la Constitución no determina ni el procedimiento ni los elementos de evaluación que deben seguirse para realizar esta elección. Tampoco la Constitución establece cuáles deben ser los criterios de selección en el Congreso de la República. Estas lagunas propician la presencia de criterios partidistas (principalmente a través del colegio de abogados y de las universidades) y la cooptación de la Comisión de Postulación por grupos de intereses. Estos problemas pueden observarse también en la selección de magistrados de apelación. La práctica hasta hace poco ha sido la de repartirse los cargos entre los partidos políticos representados en el Congreso de la República (Ramírez *et al.*, 2003). Así, en 1998, alrededor de 60 magistrados para salas de apelaciones en varios departamentos del país fueron nombrados con este criterio.

En cuanto a la selección de jueces de primera instancia, debe destacarse el hecho de que el Consejo de la Carrera Judicial está dominado por la Corte Suprema (de sus

33. F. CRUZ CASTRO (2003: 476).

cinco miembros, tres responden a la Corte Suprema —el presidente de la CSJ, el director de la Escuela Judicial y el director de Recursos Humanos del organismo judicial) y es la Corte quien elige en definitiva a los jueces. Si bien los escoge del grupo de candidatos propuestos por la Unidad de Capacitación Institucional del Consejo, todavía se cuestiona la transparencia general del proceso. Así, la Corte Suprema no revela cuáles son los criterios utilizados, ni el razonamiento de las elecciones que realiza. Como prueba de lo anterior, una candidata con las mejores calificaciones del Tercer Programa de Formación Inicial para aspirantes al cargo de juez de primera instancia, al no ser nombrada como jueza, interpuso un amparo ante la Corte de Constitucionalidad, que fue declarado procedente, con lo cual la Corte Suprema se vio obligada a nombrarla³⁴.

Costa Rica, pese a la naturaleza política del sistema de selección de los magistrados de la CSJ, parece contar con el sistema de selección más meritocrático, si nos atenemos a las percepciones de los propios jueces. Estas percepciones contrastan en gran medida con las de los jueces de los demás países, ya que el único factor no meritocrático que parece tener cierto peso para ser nombrado juez es la amistad con miembros de la CSJ (véase Gráfico II). En este país, las reformas encaminadas a fortalecer la independencia judicial se inician desde comienzos de la segunda mitad del siglo XX, a raíz del final de la guerra civil de 1948. Con la Constitución de 1949 y el posterior gobierno de Ulate (1950-1953) se restableció la normalidad y el Poder Judicial fue el poder del Estado más fortalecido, al ampliarse sus funciones jurisdiccionales con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y con la ampliación de la duración del mandato de los magistrados de la Corte Suprema de cuatro a ocho años, con posibilidad casi automática de reelección (Rico y Salas, 1988). Desde entonces, existe el convencimiento de que la estabilidad en el cargo de los magistrados de la Corte³⁵ (con una duración del mandato en la práctica indefinida) y la profesionalidad de los candidatos han limitado la posibilidad de que la Corte reciba condicionamientos por parte de los poderes políticos. A ello contribuye sin duda el hecho de que Costa Rica ha vivido 13 elecciones presidenciales consecutivas y no ha tenido ninguna ruptura democrática, además de que la polarización política, la corrupción y las violaciones de los derechos humanos fueron mucho menores que en el resto de países de la región. Pese a que algunos informes³⁶ de los últimos años exhiben que la Corte ha ido perdiendo independencia externa de forma paulatina, en el último año ha recuperado claramente su vieja reputación. Así, además del ingreso a la Corte de nuevos miembros de probada calidad profesional, la Corte ha cumplido un papel fundamental en el apoyo a la persecución de los presuntos delitos cometidos por dos ex presidentes del país, circunstancia que ha conmocionado

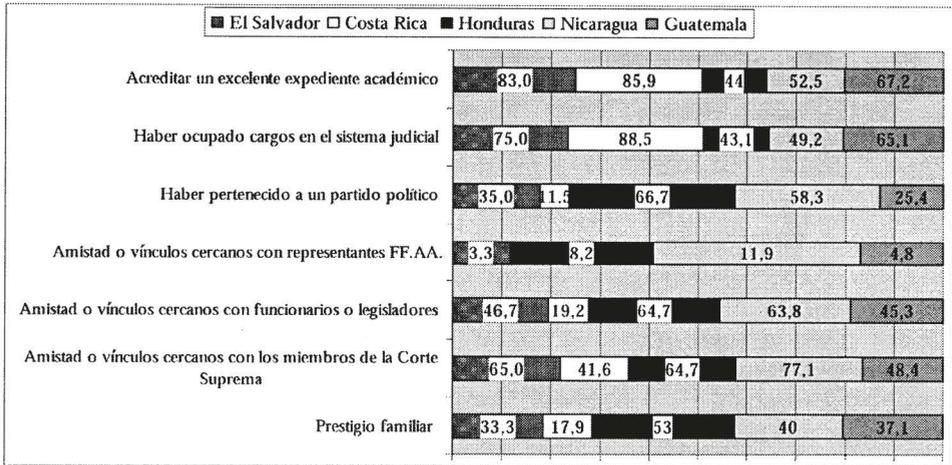
34. L. RAMÍREZ *et al.* (2003: 98).

35. En la práctica, después de la Constitución de 1949, y hasta 1989, sólo en 1958 se produjo un caso de no reelección; en todos los demás, los magistrados terminaron sus funciones por muerte, retiro o renuncia (J. M. RICO y L. SALAS, 1989).

36. Véase por ejemplo la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. Capítulo 4: Administración de la Justicia.

a la opinión pública debido a que uno de ellos acababa de ser nombrado secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta capacidad de combatir la corrupción ha situado al Poder Judicial entre las instituciones más prestigiosas del país.

GRÁFICO II
 CRITERIOS PARA SER ELEGIDO JUEZ (PORCENTAJE QUE CONTESTÓ «MUY IMPORTANTE»)



Pregunta: ¿Podría decirme qué grado de importancia (muy importante, poco o nada importante) estima que tienen los siguientes factores que le menciono para el nombramiento de los jueces?

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

La independencia externa del organismo de justicia de Costa Rica parece contrastar, no obstante, con la estructura orgánica interna, considerada como excesivamente vertical (Dall'anese, 2000). Este excesivo poder interno se intentó reducir con la creación del Consejo Superior del Poder Judicial, pero ello no fue logrado del todo por varias razones. En primer lugar, la Corte Suprema sigue concentrando todas las competencias más importantes. Además, designa con absoluta discrecionalidad a los integrantes del Consejo y puede conocer, por vía de avocamiento y sin mediar petición expresa de un tercero, cualquier asunto que haya resuelto el Consejo (art. 83, apartado 11 de art. 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), lo que transforma a éste en una entidad delegada y subalterna³⁷. Así, el gran desafío que afronta Costa Rica continúa siendo el fortalecimiento de la independencia interna de los jueces. Pese a ello, esta asignatura pendiente no ha vuelto a ser incluida en la agenda política. La falta de independencia interna se manifiesta de muchos modos, pero uno de los principales problemas reside en el nombramiento de jueces interinos. Si bien los jueces deben ser seleccionados por concursos de antecedentes y de oposición, a través de la práctica de

37. F. CRUZ CASTRO (2003: 480).

nombrar «interinos» la Corte Suprema evita los requisitos establecidos en la ley y debilita la noción de estabilidad laboral. Así, más del 50% de los nombramientos de los últimos años fueron de este tipo (Cruz Castro, 2003). Algunos datos parecen apoyar las afirmaciones acerca de la independencia interna. Cuando se preguntó a 50 diputados de la Asamblea Nacional de Costa Rica sobre el principal obstáculo para que el Poder Judicial actúe de forma independiente, el 35,3% de los entrevistados señalaron el sistema de nombramiento de los jueces. Desafortunadamente, la pregunta no diferencia entre el sistema de nombramiento de los jueces de los tribunales inferiores y los de la Corte Suprema. Aun así, confirma el creciente descontento existente con la independencia judicial en Costa Rica.

III.2. Duración del mandato

Los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica (desde 1948), se han caracterizado históricamente por una corta duración del mandato³⁸ de los magistrados de la CSJ, duración que sin duda era muestra de la desconfianza de la clase política hacia los jueces y que era utilizada como una forma de subordinarles a sus intereses.

Tan sólo El Salvador introdujo un cambio más sustancial a este respecto, como resultado de los acuerdos de paz, pasando la duración del mandato de los magistrados de la CSJ de cinco³⁹ a nueve años. Los jueces de primera instancia permanecen en su cargo indefinidamente, pero dado que la Corte Suprema tiene la potestad de despedirlos alegando la sola «robustez moral de prueba» (aunque los hechos que dieron lugar a un proceso disciplinario no estén probados), en la práctica éstos permanecen en sus cargos mientras conservan la aprobación de dicho órgano judicial.

En Guatemala, la propuesta de reforma constitucional de 1999 perseguía fijar en siete años el mandato de los magistrados de la Corte Suprema, pero no fue aprobada por el *referéndum*. La actual duración es de cinco años, aunque pueden ser reelegidos; lo mismo sucede con los magistrados de apelaciones y con los jueces de primera instancia. La corta duración del mandato genera una gran inestabilidad laboral y expone a los jueces a fuertes injerencias, tanto de la cúpula judicial como de intereses políticos y económicos.

38. Íntimamente vinculada al sistema de selección y la seguridad en el cargo está la duración del mandato, que incide de forma muy significativa en la independencia judicial. Cuando el mandato es muy reducido o cuando coincide con lo que dura una legislatura o el mandato del presidente, existen dos tipos de peligros. Por un lado, que los magistrados tengan que devolver favores a quienes les eligieron o que procuren no perjudicar a quienes promovieron su elección. Por otro lado, que cuando el mandato esté llegando a su fin, favorezcan determinados intereses de cara a garantizar su reelección o a conseguir un buen empleo fuera de la judicatura. La combinación de la corta duración del mandato con sistemas de selección concentrados en su totalidad en la Asamblea Nacional o el Congreso puede tener efectos muy nocivos en la independencia judicial. Por ello, las Naciones Unidas recomiendan que los periodos sean relativamente largos o de por vida, o que al menos sean significativamente más largos que los de las legislaturas.

39. Los cinco años coincidían con las elecciones presidenciales.

En Nicaragua, con la reforma constitucional de 1995 la duración del mandato pasó de los seis años de la época sandinista a siete años, pero se redujo a cinco en el año 2000, como resultado del pacto entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán. Al igual que en la Corte Suprema, los magistrados de apelación ejercen sus funciones durante cinco años. En cambio, los jueces inferiores permanecen indefinidamente en su cargo.

En Honduras, hasta la entrada en vigor del decreto 262-2000, la duración del mandato de los magistrados de la CSJ era de sólo cuatro años, coincidiendo además con la elección del presidente de la República. En la actualidad y tras la reforma, ha pasado a ser de siete años y ya no coincide con los periodos presidenciales y legislativos. La duración del mandato de los jueces inferiores es indefinida, salvo que sean apartados de la judicatura por algún motivo disciplinario o legal, punto este último que somete a los jueces a la voluntad del presidente de la Corte Suprema, dada la discrecionalidad que tiene sobre cuestiones laborales.

En el caso de Costa Rica, el hecho de que cuando finalizan los ocho años la reelección sea automática –salvo voto expreso de dos tercios de la Asamblea–, hace que en la práctica la duración del mandato sea casi vitalicia. Los jueces inferiores disfrutaban de mandato indefinidamente.

TABLA VI
 DURACIÓN DEL MANDATO DE MAGISTRADOS Y JUECES

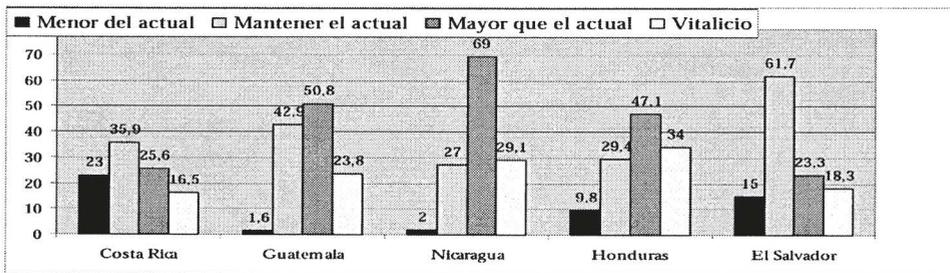
PAÍS	CORTE SUPREMA	JUECES INFERIORES (1.º Y 2.º INSTANCIA)
COSTA RICA	8 años reelegibles automáticamente salvo voto 2/3 total miembros Asamblea ⁴⁰	Indefinido
EL SALVADOR	9 años podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años	Indefinido
GUATEMALA	5 años reelegibles (art. 208 Constitución)	5 años reelegibles (art. 208 Constitución)
HONDURAS	7 años y pueden ser reelectos	La duración del mandato de los jueces podría ser indefinida, mientras no se presente una causal de despido (artículo 64, L de la C J). En la práctica los jueces duran en su cargo hasta cuando lo determine el presidente de la Corte, o un magistrado en particular, dependiendo del partido político a que pertenezca el juez
NICARAGUA	5 años pueden ser reelectos	Los de segunda 5 años, los de primera es indefinido

Fuente: Elaboración propia.

40. Constitución Política de Costa Rica (artículo 58).

Hecho este breve repaso, pasamos a los datos arrojados por la encuesta. Así, les preguntamos a los jueces «cuál sería la duración del mandato apropiada para garantizar la independencia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia». Los resultados muestran importantes diferencias entre los países de la región. Salvo en los casos de El Salvador y Costa Rica (países que cuentan con la duración del mandato de los magistrados de la Corte Suprema más elevada entre los países de la región, nueve y ocho años, respectivamente), en el resto de países un porcentaje significativo de los entrevistados son partidarios de aumentar la duración del mandato actual para garantizar la independencia de los miembros de la CSJ, especialmente en el caso de Nicaragua (69%). Honduras (34%), Nicaragua (29,1%) y Guatemala (23,8%). Curiosamente, la fórmula vitalicia no acaba de convencer a los miembros de los tribunales inferiores, quizás porque en sus respuestas reflejan la disconformidad reinante con los miembros de las Cortes Supremas.

GRÁFICO III
 VALORACIÓN DE LA DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS MAGISTRADOS DE LAS CORTES SUPREMAS



Pregunta: ¿Cuál cree que debería ser la duración del mandato de los magistrados de la Corte de cara a garantizar su independencia? (% agrupados en función de contestaciones mayor, menor o igual que el actual). La respuesta «vitalicio» es computada como «mayor que el actual», pero también en la columna de «vitalicio».

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

III.3. Procesos disciplinarios

III.3.1. Procesos disciplinarios *de jure*

En general, la potestad disciplinaria en manos de la Corte Suprema puede suponer una amenaza a la independencia judicial, sobre todo si esta potestad se ejerce de manera arbitraria. Los jueces, por temor a ser cesados en sus cargos o a ser sancionados, preferirán sujetarse a los dictámenes o sugerencias procedentes de sus superiores. Esta potestad, si es analizada conjuntamente con la facultad revisora de los fallos judiciales por parte de los superiores jerárquicos, puede explicar, en buena medida, por

qué la independencia judicial interna no puede ser del todo lograda. Si la independencia judicial consiste en que el juez se sujete exclusivamente al significado de la norma que va a aplicar, libre de coerciones, amenazas, sobornos y manipulaciones, debe entenderse que ese juicio interpretativo, en este contexto institucional, está teñido de consideraciones estratégicas, por cuanto en el juicio del juez interviene el temor de ser evaluado negativamente por su juez superior. Y si el juez superior, además de poder revisar sus fallos, puede sancionarle disciplinariamente, el temor es aún mayor. El impacto de estas consideraciones estratégicas sobre la conducta judicial ha sido recientemente estudiado en cortes supremas caracterizadas por la inestabilidad histórica de sus mandatos (Helmke, 2003), pero rara vez ha sido analizada en América Latina en órganos judiciales intermedios o inferiores (aunque el trabajo de Pérez Liñán, Ames y Selligson ha dado el primer paso en este sentido).

En general, puede decirse que la manera de hacer efectiva la responsabilidad judicial por faltas o delitos varía dependiendo de la jerarquía del juez. En el caso de magistrados de Corte Suprema o Corte de Constitucionalidad, todos los ordenamientos jurídicos analizados estipulan un control legislativo, que en la doctrina jurídica se ha dado en llamar «juicio político», a través del cual a los miembros de la Corte se les quita la inmunidad que tienen reconocida de no ser procesados en juicio ordinario. Esta facultad que tiene el Poder Legislativo varía según las mayorías que se requieren para conseguir el desafuero: en Nicaragua, basta con la mayoría de los miembros de la Asamblea, mientras que en El Salvador y Guatemala, se requiere del voto favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea. En Costa Rica, en cambio, la propia Corte Suprema en pleno puede imponer sanciones de amonestación y suspensión con el voto de dos tercios de sus miembros, y puede recomendar con esta misma mayoría calificada la destitución a la Asamblea Legislativa. En todos los demás casos, para que el desafuero de los magistrados de la Corte sea procedente, es preciso que haya existido una formación de causa penal.

En cuanto a la manera de hacer efectiva la responsabilidad judicial en el caso de jueces inferiores (incluyendo magistrados de cámaras o tribunales de apelación, jueces de primera instancia y de juzgados de paz o locales), puede decirse que en todos los casos analizados la Corte Suprema de Justicia mantiene –aunque en grados distintos– la facultad de destituir, mediando juicio disciplinario, a los jueces inferiores. En Nicaragua⁴¹, Honduras y El Salvador, la Corte Suprema tiene amplias facultades de investigación y de sanción, que ejerce a través de dependencias administrativas. En El Salvador, el procedimiento de investigación es realizado por la Sección de Investigación Judicial de la Corte Suprema, que instruye el proceso y presenta los resultados a la Corte.

41. Según la ley de la carrera judicial que promueven el PLC y el FSLN, «corresponderá al Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial dirigir la carrera judicial y conocer, investigar y resolver en lo que le competa, las infracciones al régimen disciplinario en que incurran los profesionales del derecho y los funcionarios de carrera judicial, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, la presente ley y sus reglamentos y llevar el registro de méritos y deméritos de los funcionarios de carrera judicial y de los magistrados de los tribunales de apelaciones.

TABLA VII
 PROCESOS DISCIPLINARIOS Y FACULTAD DE DESTITUCIÓN

PAÍS	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	JUECES INFERIORES (1.º y 2.º INSTANCIA)
	RESPONSABLE DE SANCIÓN O DESTITUCIÓN	RESPONSABLE DE SANCIÓN O DESTITUCIÓN
COSTA RICA	Destitución: por faltas graves o gravísimas, mayoría de 2/3 de CSJ envía recomendación a la Asamblea Nacional, quien decide (no especifica mayoría) Suspensión: por CSJ en pleno 2/3 de sus miembros Advertencia y amonestación: por CSJ en pleno mayoría simple (art. 165 Constitución)	El régimen disciplinario corresponde al Consejo Superior del Poder Judicial (5 miembros: cuatro del Poder Judicial y un abogado externo, lo preside el presidente de CSJ), asistido por el Tribunal de la Inspección Judicial, en casos de jueces, fiscales, defensores públicos Las faltas pueden ser gravísimas, graves y leves. Las sanciones pueden ser de advertencia, amonestación escrita, suspensión y destitución
EL SALVADOR	Desafuero de magistrado CSJ con el voto favorable de los dos tercios de la Asamblea Legislativa ⁴²	El Consejo Nacional de la Judicatura lleva a cabo evaluaciones periódicas de la administración de los tribunales de todos los jueces, incluyendo el cumplimiento de los plazos establecidos por ley, y puede recomendar la suspensión o destitución de los jueces cuyo desempeño es insatisfactorio. La CSJ amonesta, suspende o destituye ⁴³
GUATEMALA	Desafuero de magistrado de CSJ o CC con el voto favorable de los dos tercios de los miembros totales del Congreso, por delitos comunes o en el ejercicio de sus funciones (art. 165 ordinal h, de la Constitución)	Una Junta de Disciplina Judicial (2 magistrados, Corte de Apelaciones y 1 juez de primera instancia) conoce las denuncias por faltas cometidas por los jueces. Esta Junta puede imponer sanciones de amonestación, suspensión sin goce de salario, y recomendar destituciones a la CSJ. Sus decisiones son apelables al Consejo de la Carrera Judicial. La CSJ tiene la facultad de destituir
HONDURAS	Desafuero de magistrados de CSJ con el voto favorable del Congreso, por delitos comunes o en el ejercicio de sus funciones (art. 205 inc. 15)	CSJ de justicia puede amonestar, suspender, destituir ⁴⁴
NICARAGUA	Desafuero de magistrado CSJ con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Asamblea, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y delitos comunes ⁴⁵ (art. 130 párrafo 3 y 162 de la Constitución)	Las investigaciones y quejas de carácter disciplinario formuladas contra los funcionarios judiciales se conocen y resuelven en primera instancia por la Comisión de Régimen Disciplinario de la CSJ, auxiliada por la Inspectoría Judicial Disciplinaria quien seguirá un procedimiento sumario y en segunda instancia conocerá la Corte Plena ⁴⁶ . Las sanciones pueden ser de amonestación, multa, suspensión o destitución

Fuente: Elaboración propia.

42. Justicia Constitucional en Iberoamérica. Universidad Carlos III de Madrid: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm>

43. La Corte Suprema mantiene el poder de imponer medidas disciplinarias, por medio de su Unidad de Investigación Judicial, que no necesariamente utiliza los mismos criterios que el Consejo. Este sistema ha sido sujeto de considerables críticas. Las recomendaciones disciplinarias del Consejo rara vez son consideradas como tales por la Corte, y cuando lo son, dan lugar a un proceso propio de la Corte a través de la Sección de Investigación Judicial, y del resultado de éste se impone o no la sanción (M. POPKIN, 2000).

44. La representante de la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos del Poder Judicial denunció ante los medios de comunicación que a solicitud de un diputado nacionalista la Corte Suprema de Justicia despidió a cuatro jueces (*La Tribuna*, 18/06/2002).

45. I. ESCOBAR FORNOS. *Inmunidad, inviolabilidad, destitución e impunidad. Responsabilidad de los altos funcionarios y parlamentarios*. Managua: Editorial Hispamer. Colección Textos Jurídicos, 2002.

46. Fuente: M. ARÁUZ y M. A. MORENO (2002).

Sin embargo, de acuerdo con la Constitución, esta última puede fallar en contra del investigado alegando «robustez moral de prueba», aunque los hechos investigados no estén contundentemente probados (Amaya Cobar, 2003). Es preciso recordar también que en este país el Consejo de la Judicatura realiza evaluaciones periódicas a los jueces, pero no tiene potestad para imponer sanciones de ningún tipo, sólo para recomendarlas a la Corte. En Honduras, por su parte, el presidente de la Corte tiene amplias potestades para despedir desde conserjes hasta magistrados de las Cortes de Apelaciones.

En Guatemala, interviene una Junta de Disciplina Judicial (que en principio no está controlada directamente por la Corte, pues está integrada por dos magistrados de Cortes de Apelaciones y un juez de primera instancia, y los dos primeros son designados por la Asamblea Legislativa). Esta Junta puede amonestar, suspender y recomendar destituciones a la Corte Suprema de Justicia mediando juicio disciplinario. Sin embargo, sus decisiones son apelables ante el Consejo de la Carrera Judicial, en cuya integración sí tiene un peso decisivo la Corte Suprema (pues está integrado por el presidente de la Corte, dos dependientes administrativos de la Corte Suprema, un juez de primera instancia –que es designado por la Corte– y un magistrado de Corte de Apelación).

En Costa Rica, el juicio disciplinario contra los jueces inferiores está a cargo del Consejo Superior del Poder Judicial, en cuya integración también tiene un peso gravitante la Corte Suprema de Justicia (pues lo preside el presidente de la Corte, cuatro miembros del Poder Judicial –recordemos que la Corte elige a los jueces de casación y tribunales colegiados– y un abogado externo). Es preciso destacar, también, que la potestad disciplinaria del Consejo Superior no se reduce sólo a los jueces, sino que también puede ejercerse contra fiscales y defensores públicos.

III.3.2. Procesos disciplinarios *de facto*

El grado de discrecionalidad con que se llevan los procesos disciplinarios afecta a la estabilidad del cargo y por ende a la independencia judicial. La inestabilidad puede ser el resultado de muchos factores, el temor a ser trasladado, sancionado, destituido o sencillamente a que cuando termine su mandato, el Poder Legislativo o sus superiores jerárquicos decidan no renovarle. Por tanto, cuanto menor sea la duración del mandato es más previsible que exista mayor sensación de inestabilidad en el cargo. Igualmente, cuanto más discrecionales sean los procesos disciplinarios, mayor percepción existirá de esa inestabilidad. Cuando se preguntó a los miembros de la judicatura que señalaran el principal obstáculo para que los jueces actúen de manera independiente, dándoles una lista de diferentes opciones recogidas por la literatura sobre el tema, la opción más destacada por los jueces de los tribunales inferiores de la rama penal fue la inestabilidad en el cargo: en Nicaragua (34,5%), Costa Rica (17,6%), Guatemala (30,2%) y Honduras (31,4%). Esta percepción es menor en el caso de El Salvador, donde tan sólo el 11,5% de los jueces identificaron la inestabilidad en el cargo como el principal problema de la independencia judicial⁴⁷.

47. M. RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004: 36).

Dentro de los aspectos relacionados con la independencia interna, se pidió a jueces inferiores que valorasen si los procesos disciplinarios funcionan en su país como un mecanismo político para remover o sancionar a jueces que no están de acuerdo con el gobierno o con la Corte Suprema. Un porcentaje importante de ellos consideraron que efectivamente es así. En Honduras fue recalado por un 46,5% de los jueces de los tribunales inferiores, en Nicaragua por el 42,2%, en El Salvador por el 44,7%, en Guatemala por un 30,4%, y en Costa Rica por el 25,4% (ver Gráfico IV).

En Costa Rica, durante los últimos años se han denunciado persecuciones a los miembros de los tribunales inferiores por medio de traslados, suspensión de nombramientos o por revelación de datos personales confidenciales (dictámenes psiquiátricos sobre depresión y otros a los medios de comunicación, órdenes de investigación violatorias del debido proceso, órdenes a los jueces de someterse a dictámenes psiquiátricos para afectar su estabilidad laboral e intromisiones en la vida privada de los funcionarios judiciales, como indagar en sus actividades económicas) (Dall'anese, 2000). No es de extrañar que la opción «la dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia» fuese el segundo obstáculo más destacado para la independencia judicial para los miembros de la judicatura (16,2%) y los diputados (23,5%) entrevistados en Costa Rica.

El mayor obstáculo para la estabilidad en el cargo reside en la existencia de un alto número de jueces interinos, provocado a su vez por una limitada cobertura de la carrera judicial. Sobre estos jueces, la Corte tiene amplios poderes de destitución y traslado, ya que no les son enteramente aplicables las disposiciones de la Ley de la Carrera Judicial. Se estima que en 2001 el porcentaje de jueces interinos ocupando plazas vacantes y jueces en receso era cercano al 60% del total de magistrados⁴⁸.

En El Salvador, la instauración de un doble mecanismo disciplinario ha generado problemas. Por un lado, la Corte Suprema de Justicia, a través del Departamento de Investigación Judicial, resuelve los juicios disciplinarios contra los jueces inferiores en casos de presuntos delitos o irregularidades en el ejercicio de sus funciones. A la par, el Consejo Nacional de la Judicatura –en el que no participa la Corte Suprema– lleva a cabo evaluaciones periódicas de todos los jueces y puede recomendar la suspensión o destitución de los jueces cuyo desempeño es insatisfactorio. Sin embargo, las tensiones se producen desde el momento en que las recomendaciones del Consejo raramente son seguidas por la Corte Suprema (Popkin, 2002). Así, en el periodo 2000-2001, de los 230 jueces para los que el Consejo solicitó sanciones sobre la base de sus evaluaciones, la CSJ tan sólo sancionó a 15 en 2000 y a 48 en 2001 (Call, 2003). Por otra parte, la Corte Suprema puede destituir o sancionar a los jueces alegando «robustez moral de prueba», es decir, cuando está convencida de los hechos, aunque las pruebas sean insuficientes. Esta posibilidad le otorga a la Corte un enorme poder discrecional, situación que se puso de manifiesto hace un año, cuando se descubrió en los medios de comunicación que muchos jueces contaban con títulos de derecho falsos.

48. Fuente: *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. Capítulo 4: Administración de la Justicia.

En Honduras, el informe sobre la situación general de la carrera judicial del Programa Control Ciudadano señala que entre 1994 y 1998 apenas el 40% de los jueces de paz fueron nombrados previa aprobación de un examen. En octubre de 2000, la mayor parte de ellos habían sido destituidos de su cargo sin tener en consideración la Ley de la Carrera Judicial de 1980.

Tal como señala la publicación técnica de USAID «Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial» en el Informe Nacional sobre Independencia Judicial en Honduras:

Si bien el Capítulo VII de la ley de la Carrera Judicial establece el procedimiento para seleccionar el personal judicial, en la práctica, el presidente de la Corte Suprema de Justicia nombra, cambia y destituye a los jueces por delegación del pleno de la Corte, tomando en consideración la filiación política del Juez y de acuerdo con la proporción del poder adquirido en las elecciones presidenciales⁴⁹.

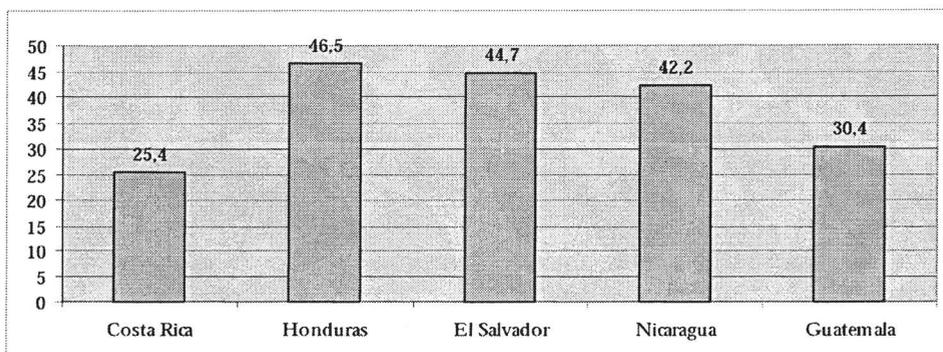
Esta situación provocó que el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos entregara a la nación su informe especial «La Necesidad de Proteger la Independencia Judicial», en el que advierte a las autoridades de la inestabilidad laboral a la que están sometidos los miembros de la judicatura, producto de las destituciones, suspensiones o traslados al margen de la ley (PNUD, 2003).

En el caso de Guatemala, ya habíamos dicho que los procesos disciplinarios eran sustanciados ante las Juntas de Disciplina Judicial (art. 47 Ley de la Carrera Judicial). El reglamento aprobado por la Corte Suprema el 26 de febrero de 2000 incluye, no obstante, contenidos que violan lo dispuesto por la ley. El artículo 33 de dicho reglamento establece que la función investigadora estará a cargo de la Supervisión General de Tribunales «cuando sea requerido por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Carrera Judicial, o las Juntas de Disciplina Judicial». Este artículo deja abierta la posibilidad de que se realicen investigaciones fuera del marco del procedimiento disciplinario establecido en el capítulo II del título V de la Ley de la Carrera Judicial. Esta posibilidad ocurrió efectivamente en dos casos sonados: en uno de ellos, la Corte suspendió a un juez de primera instancia (13 de junio de 2001) basándose en el artículo 54 de la Ley del Organismo Judicial, pese a que la Ley de la Carrera Judicial, que es posterior en el tiempo y deroga a todas las disposiciones contrarias a ella, establece que la imposición de sanciones (salvo las destituciones), son potestad exclusiva de las Juntas Disciplinarias. En el otro, en agosto de 2001, la Corte Suprema cesó a cuatro jueces de paz empleando el mismo artículo, pero «sin procedimiento disciplinario alguno». Ninguna de estas dos prácticas se ajustaban al espíritu de la Ley de la Carrera Judicial. Ello dio motivo a varias acciones de amparo, que motivaron un dictamen de la Corte de Constitucionalidad, que resolvió en contra de la Corte Suprema, conminándola a restituir en el cargo a los jueces cesados⁵⁰.

49. Fuente USAID, publicación técnica. *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*. Informe Nacional sobre Independencia Judicial en Honduras, 2001.

50. L. RAMÍREZ *et al.* (2003: 101-103).

GRÁFICO IV
VALORACIÓN DE LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS



Pregunta: ¿Podría decirme si ud. está muy de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente afirmación? Los procesos disciplinarios en su país son en realidad un mecanismo político para remover o presionar a jueces que no siguen las pautas dictadas por el gobierno o la Corte Suprema (% de respuestas de los jueces inferiores que se mostraron «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con la afirmación).

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

III.4. Presupuesto y salarios judiciales: injerencias económicas

La asignación de fondos económicos al presupuesto judicial repercute en distintas áreas del sistema político y tiene diversas implicaciones. En primer lugar, una mayor asignación asume un costo de oportunidad evidente, pues esos mismos fondos podrían haberse utilizado en otras actividades más productivas o en áreas más sensibles como la salud o la seguridad social. En lo que aquí importa, la asignación del presupuesto también puede dar lugar a maniobras impropias, tendentes a presionar a la Corte Suprema para que tome determinadas decisiones. Así, en la fase de elaboración del presupuesto existe la posibilidad de que se condicione «implícitamente» la concesión de ciertas partidas a que el Poder Judicial tome decisiones «esperadas» por el Ejecutivo o por el Legislativo. Y no sólo en la fase de elaboración y aprobación de los presupuestos pueden suceder estas manipulaciones, sino también en la posterior ejecución del mismo, de forma que parte del crédito aprobado puede no ser ejecutado para influir así en las conductas judiciales. Otra estrategia de condicionamiento consiste en dotar al Poder Judicial de aquello que no ha solicitado o que tiene una prioridad menor⁵¹. Una última

51. Comenta Pastor que en Paraguay se dotó al poder judicial de equipamiento técnico-administrativo cuando lo prioritario, según parece, era dotar de mayor cantidad y mejores jueces, o fortalecer el Ministerio Público, dejado en abandono. En Perú, también, se dotó de medios materiales y organizativos en la etapa Fujimori-Montesinos, cuando el *déficit* de independencia era más acusado (S. PASTOR, 2003).

forma de manipulación reside en incrementar el conjunto de competencias administrativas asignadas al Poder Judicial, añadiéndole por ejemplo la policía, el Ministerio Público, la Policía Judicial, entre otros. Ésta es una estrategia que ha seguido el Ejecutivo en Costa Rica –al menos, ésa es la queja de su Poder Judicial– y en algunos otros países como Paraguay (Santos Pastor, 2003).

La fuerza de estos argumentos ha justificado que muchos de los países de la región estipulen una asignación presupuestaria mínima al Poder Judicial, por debajo de la cual el Ejecutivo y el Legislativo no pueden legalmente aprobar un presupuesto estatal. Así, se ha dicho que «resulta conveniente que la Constitución contemple de la manera clara el porcentaje del presupuesto general de la República que es asignado al Poder Judicial»⁵². No se trata de una fórmula mágica, ya que en este campo estamos ante una institución que tiene múltiples finalidades (fundamentalmente, la de asegurar la efectividad de las políticas de justicia), pero que por su vital importancia puede afectar a la independencia judicial.

En El Salvador, antes de las reformas, el Poder Judicial recibía tan sólo el 2% del presupuesto nacional. Su asignación era además controlada por el Ministerio de Hacienda, lo que significaba una injerencia por parte del Ejecutivo. Después de los acuerdos de paz, se le aseguró un mínimo del 6% del presupuesto estatal.

En Nicaragua, con las reformas constitucionales de 1995 se establece un porcentaje fijo del 4% para el Poder Judicial. En la Tabla IX se observa que el 4% que se le entrega al organismo judicial se hace basándose en los ingresos del Estado y no sobre el gasto total presupuestado anualmente (que incluye los préstamos y las donaciones externas). Tal como señala la que fuera presidente del CSJ, Alba Luz Ramos, este malabarrismo presupuestario se debe a la interpretación que hacen de la ley el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Asamblea⁵³. Si se aplicara lo estipulado en la Constitución, el presupuesto asignado al organismo de justicia no habría alcanzado ni el 3% del presupuesto general de la República en ningún año, salvo en los presupuestos de 1998 y de 2003 (Díaz y Ruiz, 2003).

En Honduras, el organismo judicial era también muy dependiente desde el punto de vista financiero. Pese a que la Constitución de 1982 estipulaba que se debía destinar al menos un 3% del presupuesto general de la República, en la práctica esto nunca se cumplía. Así, en 1989 el organismo judicial recibió el 1,6%, en 1991 el 1,03% y en 1993 el 1,76%⁵⁴. Actualmente, la cláusula constitucional sigue en vigor pero no se ha cumplido en los últimos años (ver Tabla IX).

En Costa Rica, la obligación del Estado de asignar al Poder Judicial el 6% del presupuesto del Estado se establece en 1957. En el periodo 1989-1999 tan sólo se incumplió en tres años, e incluso en cinco años de dicho periodo el presupuesto ha estado por encima de lo estipulado. Sin embargo, la CSJ considera que este porcentaje es

52. F. DALL'ANESE (2000: 23-24).

53. Confidencial / Edición n.º 139 / Del 25 de abril al 1 de mayo de 1999. La lucha por la independencia económica y funcional.

54. R. SIEDER y P. COSTELLO (1996: 175).

insuficiente, ya que de él se tienen también que destinar fondos para financiar organismos como la defensa pública, el Ministerio Público y la Policía Judicial, que no existían en 1957, cuando la ley fue aprobada⁵⁵. Pese a que este hecho es cierto, la cantidad está muy por encima del resto de países centroamericanos, y su cumplimiento en la mayoría de los años hace pensar que el presupuesto no es utilizado como un mecanismo de injerencia directa de la clase política en la independencia de la Corte Suprema.

TABLA VIII
 MÍNIMOS PRESUPUESTARIOS GARANTIZADOS AL PODER JUDICIAL

PAÍSES	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO (DE GASTOS O INGRESOS PÚBLICOS)
COSTA RICA	6
EL SALVADOR	No menos del 6
GUATEMALA	No menos del 2
HONDURAS	No menos del 3
NICARAGUA	No menos del 4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Constituciones de cada país.

Los datos muestran que todos los países han aumentado sus presupuestos judiciales. En Honduras, entre 1998 y 2001 ese crecimiento fue superior al 60%, en tanto que en Nicaragua mostró el menor aumento, con un monto aproximado de 6 millones de dólares (29%) de incremento en ese periodo. Sin embargo, las brechas en el gasto social son muy marcadas y el gasto judicial *per cápita* de Costa Rica está muy por encima de cualquier otro país de la región (es aproximadamente cinco veces el de Guatemala, Honduras y Nicaragua) (PNUD, 2003). De cualquier manera, no hay duda de que se ha superado la carencia endémica de recursos que sufrían los organismos judiciales centroamericanos (Pásara, 2003b; Popkin, 2002).

La política de dotaciones presupuestarias mínimas es uno de los mecanismos de los que se han valido los sistemas judiciales para resistir las injerencias de los demás poderes. Sin embargo, este mecanismo comporta algunas tensiones. Aunque ha proporcionado cierta protección, se argumenta que propicia que el Poder Judicial no se sienta en la obligación de rendir cuentas de lo que ha gastado ante el Parlamento y la sociedad. Raramente es clara la oposición del Ejecutivo a los planteamientos presupuestarios del Poder Judicial, al menos en lo que se refiere a las peticiones elementales. Más común es que la asignación de los fondos carezca de planificación racional, o que se produzcan desigualdades en la distribución de los recursos, otorgándose mayor presupuesto a algunas dependencias en perjuicio de otras. Así, en otros estudios, hemos constatado que los jueces de los cinco países señalan a la Corte Suprema como el órgano

55. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. Capítulo 4: Administración de la Justicia.

TABLA IX
 PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO ESTATAL OTORGADO AL PODER JUDICIAL

PAÍS	PRESUPUESTO MÍNIMO	AÑO	% PRESUPUESTO EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO ESTATAL (INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL)	CUMPLIMIENTO DE LA LEY
COSTA RICA [*]	6%	1998	6,0%	Sí
		1999	6,0%	Sí
		2001	5,16%	No
EL SALVADOR ⁵⁶	6%	1998	4,39%	No
		2001	4,87%	No
		2002	4,51%	No
		2003	4,52%	No
GUATEMALA ⁵⁷	2%	1998	2,81%	Sí
		2001	4,06%	Sí
		2002	3,44%	Sí
		2003	2,93%	Sí
HONDURAS	3% ^{**}	1998	2,12%	No
		1999	1,99%	No
		2000	2,03%	No
		2001	2,06%	No
		2002	1,81%	No
NICARAGUA ⁵⁸	4%	1998	4%	Sí
		1999	4%	Sí
		2001	4%	Sí
		2002	4,14%	Sí
		2003	4,7%	Sí

* El presupuesto judicial de Costa Rica incluye la defensa pública, el Ministerio Público y la Policía Nacional. En ambos años al monto total destinado al conjunto del Poder Judicial se le resta el asignado a estos últimos organismos, para permitir la comparación.

** 3% de los ingresos netos, excluidos los préstamos y donaciones. Art. 306 Constitución de Honduras. Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por PNUD, 2003. El Salvador. Organismo Judicial. Dirección de Planificación. Guatemala, Corte Suprema de Justicia; Cejaméricas, Informes Nacionales, y DÍAZ RIVILLAS y RUIZ RODRÍGUEZ. Percepciones de independencia judicial en Nicaragua, 2003.

56. Dirección de Planificación Institucional UPSI. Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

57. Corte Suprema de Justicia de Guatemala. Gerencia Financiera. Dirección de Presupuesto.

58. Elaboración propia en base a datos facilitados por la Corte Suprema de Justicia y las leyes fundamentales de presupuestos de la República de Nicaragua.

más beneficiado por esta distribución, cuando otras dependencias inferiores o regionales carecen de los medios básicos para cumplir sus tareas (estas desigualdades también se reflejan en algunos países, Nicaragua especialmente, en la distribución de los salarios entre jueces de la capital y jueces del interior). Más que un problema de independencia judicial, lo que existe en muchos casos es un problema de mala administración y planificación del presupuesto. También resulta deficiente la fase de ejecución presupuestaria. Esto es visible en ocasiones en la baja ejecución del presupuesto aprobado, debido a la «discrecionalidad» con la que se hace (Pastor, 2003).

En ocasiones, los problemas provienen de la falta de rigor en el cálculo de ingresos o de la incorporación de ingresos ficticios en el presupuesto, lo que hace imprescindible rebajar su nivel de ejecución. En otros casos, el Ejecutivo puede decidir dotar a unos órganos y no a otros. También aquí vemos que el problema principal no reside en que la ejecución del presupuesto se utilice para limitar la independencia judicial, sino que dicha ejecución resulta ser, por lo común, ineficiente y carente de planificación.

TABLA X
 SALARIO DE LOS JUECES (EN DÓLARES)

CATEGORÍAS DE JUECES	COSTA RICA (2000)	GUATEMALA (2002)	EL SALVADOR (2003)	NICARAGUA (2002)	HONDURAS (2000)
CORTE SUPREMA	4.245	CC circa 8.000 (brutos) CSJ circa 5.700	3.990,29	6.300	3.333 4.666 presidente
TRIBUNALES DE APELACIÓN*	2.400 a/	circa 4.000	Capital: 2.260 (bruto). No capital: 2.118,86 (1.695- neto)	2.275	1.600
JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA*	circa 2.067	2.850 (bruto) 2.000 (neto)	Capital: 1.924 (1.511 neto) Cabecera Dpto.: 1.786 (1.345 neto) No cabecera: 1.649 (1.260 neto)	1.241	1.173
JUZGADOS DE PAZ	1.732	2.000 (bruto) legos 1.600 (bruto) no legos	Capital: 1.633,72 Cabecera Dpto.: 1.497,72 No cabecera: 1.361,72 Otros: 1.225,15	827	133 no letrado 400 letrado

* Integra el Tribunal de Casación en Costa Rica.

** Integra los juzgados de letras en Honduras, los jueces de distrito en Nicaragua, los jueces de primera instancia y de sentencia en Guatemala.

*** Integra los jueces locales y los jueces de paz.

a/ Tribunal de Casación.

Fuente: Para Honduras y Costa Rica: Informes de Independencia Judicial en Honduras. Fundación Debido Proceso Legal, 2000. Para El Salvador: Órgano Judicial, Corte Suprema de El Salvador. Para Guatemala: Equipo de Política de Justicia y Calidad de la Democracia, Universidad de Salamanca.

Una reflexión similar cabe hacer con respecto a los salarios judiciales. A escala individual, los jueces y magistrados necesitan gozar de un salario lo suficientemente elevado como para llevar una vida digna, ya que de no ser así estarán más expuestos a las tentaciones de recibir sobornos. Asimismo, el salario debe ir acompañado de ajustes semestrales o anuales para que el valor real del mismo no se vea erosionado (Dall'anese, 2000). A pesar de que, en general, la literatura coincide en estos puntos, cabe destacar que tampoco la cuantía de los salarios está exenta de ciertas tensiones en lo que refiere a la independencia judicial. Si bien el goce de un salario elevado resulta beneficioso para blindar a los jueces de posibles intentos de soborno, un excesivo sueldo de los magistrados de la Corte Suprema podría también ser una medida para garantizar su sumisión a la clase política, llevando a los jueces a hacer cualquier cosa con tal de conservar el cargo (Rico y Salas, 1990).

En todos los países de la región se ha registrado un aumento significativo de los sueldos de los jueces, especialmente de aquellos de mayor jerarquía (Popkin, 2000; ver Tabla X para Centroamérica).

TABLA XI
 SALARIOS JUDICIALES POR CATEGORÍAS. COMPARACIÓN 1990-92 y 2002

CATEGORÍAS DE JUECES	CORTE SUPREMA B/		TRIBUNALES DE APELACIÓN* B/		JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA* B/		JUZGADOS DE PAZ B/	
	1990-92	2002	1990-92	2002	1990-92	2002	1990-92	2002
AÑOS	1990-92	2002	1990-92	2002	1990-92	2002	1990-92	2002
COSTA RICA	-	4.245		2.400 a/		2.067		1.732
GUATEMALA	1.319 c/	5.700	660 c/	4.000	942,86 (1992)	2.850	418,48 (1992)	2.000 legos
EL SALVADOR	940	3.990,29	594	2.260	502,86	1.924	281,71	1.633,7
NICARAGUA	1.004,74	6.300	761	2.275	506	1.241	394	827
HONDURAS	-	3.333	1.575 d/	1.600	800	1.173	60	400 letrado

* Integra los Tribunales Superiores de Justicia en Panamá y Tribunal de Casación en Costa Rica.

** Integra los juzgados de letras en Honduras, los jueces de distrito en Nicaragua, los jueces de primera instancia y de sentencia en Guatemala.

*** Integra los jueces locales y los jueces de paz.

a/ Tribunal de Casación.

b/ Los datos se refieren a montos en bruto y, cuando existen diferencias dentro de cada categoría en función de la residencia o la posición del juez dentro del tribunal (si es presidente o no), se exhibe sólo el salario de los residentes en la capital y el de los jueces vocales. Cuando existen diferencias salariales entre jueces legos (o letrados) y no legos, se exhibe sólo el de los legos.

c/ cambio 1 U\$S = 3,4 quetzales en 1990 (Banco de Guatemala, página web: www.banguat.gob.gt/cambio/).

d/ cambio 1 U\$S = 2 lempiras en 1990 (<http://www.hcfinanciera.com/actualidad.html>).

Fuente: SOLÍS y WILSON (1991), ILANUD (1992). Para Honduras y Costa Rica: Informes de Independencia Judicial en Honduras y Costa Rica. Fundación Debido Proceso Legal. Para El Salvador: Órgano Judicial, Corte Suprema de El Salvador. Para Guatemala: Equipo de Política de Justicia y Calidad de la Democracia, Universidad de Salamanca.

De acuerdo con los datos arrojados por las encuestas en relación a los sueldos, se aprecian importantes diferencias en las percepciones de los tribunales superiores e inferiores (ver Tablas XII y XIII). Salvo en Honduras y El Salvador, países en donde existe una mayor división al respecto, los integrantes de las Cortes Supremas consideran su salario como adecuado. Esta situación contrasta con la valoración que hacen de su remuneración los miembros de los tribunales inferiores que, salvo en Guatemala, son considerados como insuficientes por un amplio porcentaje de los entrevistados.

TABLA XII
 RESPUESTAS DE LOS INTEGRANTES DE LAS CORTES SUPREMAS

	COSTA RICA	GUATEMALA	NICARAGUA	HONDURAS	EL SALVADOR
MÁS QUE SUFICIENTE	10,5	11,8	–	12,5	7
SUFICIENTE	63,2	52,9	80	37,5	42,9
INSUFICIENTE	21,1	35,3	20	50	50
MUY INSUFICIENTE	5,3	–	–	–	–
TOTAL	100 (19)	100 (17)	100 (10)	100 (8)	100 (14)

Pregunta: ¿Cómo considera ud. su remuneración como juez: más que suficiente, suficiente, insuficiente o muy insuficiente?

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

TABLA XIII
 RESPUESTAS DE LOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES INFERIORES DE JUSTICIA

	COSTA RICA	GUATEMALA	NICARAGUA	HONDURAS	EL SALVADOR
MÁS QUE SUFICIENTE	–	4,3	–	2,3	2,1
SUFICIENTE	40,7	60,9	35,6	16,3	27,7
INSUFICIENTE	50,8	32,6	28,9	62,8	61,7
MUY INSUFICIENTE	8,5	2,2	35,6	18,6	8,5
TOTAL	100 (59)	100 (46)	100 (45)	100 (43)	100 (47)

Pregunta: ¿Cómo considera ud. su remuneración como juez: más que suficiente, suficiente, insuficiente o muy insuficiente?

Fuente: RAMOS ROLLÓN *et al.* (2004).

Si calculamos la diferencia entre el salario de la categoría más alta y el de la más baja, observamos grandes diferencias. Así, el país con menores diferencias salariales es Costa Rica, donde los jueces que más ganan perciben 2.500 dólares más que los jueces que menos ganan. En cambio, el país con mayores diferencias salariales resulta ser Nicaragua, donde los jueces que más ganan perciben aproximadamente 5.500⁵⁹ dólares más

59. Esta cifra no incluye viáticos ni galones de gasolina.

respecto a los que ganan los sueldos más bajos. Estas diferencias son preocupantes si consideramos que los tribunales inferiores son los que soportan la mayor carga de trabajo. Además, ambos factores (la pesada carga de trabajo y los bajos salarios) desalientan el ingreso en la judicatura de profesionales cualificados.

El caso de Nicaragua es paradigmático. Es uno de los países más pobres de América Latina, con un salario medio interprofesional de 205 dólares mensuales⁶⁰. Sorprende, sin embargo, la elevada cuantía de los salarios de los magistrados de la CSJ (6.300 dólares) frente al de los magistrados de apelaciones (Managua) (2.275 dólares), jueces de distrito (Managua) (1.241 dólares) y jueces locales (Managua) (827 dólares)⁶¹. Si se comparan estos salarios con los de otros países de la región o de otras zonas geográficas, el promedio de salario de los jueces de primera instancia nicaragüense está por debajo del de países como Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica o España. Por el contrario, los magistrados de la CSJ de Nicaragua tienen los salarios más altos no sólo de la región, sino que superan a países como España, Italia y Noruega⁶². La ratio de diferencia entre los salarios más altos y más bajos es mucho más alta que en Perú, Argentina, Costa Rica, Chile, España y Noruega⁶³.

TABLA XIV
 DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE CATEGORÍAS MÁS ALTAS Y MÁS BAJAS

PAÍS (CIFRA APROXIMADA)	DIFERENCIA ENTRE CATEGORÍA MÁS ALTA CON LA MÁS BAJA
COSTA RICA	circa 2.513 US\$
EL SALVADOR	circa 2.765 US\$
HONDURAS B/ GUATEMALA A/ NICARAGUA	circa 2.933 US\$ circa 4.100 US\$ circa 5.473 US\$

a/ No se tomaron los salarios de la Corte de Constitucionalidad como la categoría más alta porque técnicamente ésta no pertenece al organismo judicial.

b/ Se consideró el salario de un magistrado de la Corte como categoría más alta y un juez de paz letrado como la categoría más baja. Dejamos de lado deliberadamente la consideración del salario del presidente de la Corte Suprema como salario más alto y el de los jueces de paz no letrados como más bajo porque, a pesar de hacer aún más grande la diferencia, ésta no habría reflejado una frecuencia estadística válida.

60. Honduras y Nicaragua con los salarios promedios más bajos (*La Prensa*, 25/02/02).

61. *El nuevo diario*, 27/11/02. Protesta por salarios de jueces y magistrados.

62. Estimaciones en *Purchasing Power Parity Dollars* (PPPD): sistema utilizado por el Banco Mundial para comparar los salarios en dólares entre diferentes países que son económicamente dispares.

63. Fuente: *The World Bank Group, Legal and Judicial Sector at a Glance: World Wide Legal and Judicial Indicators*, 2003.

IV. CONCLUSIONES

Las reformas acaecidas en los últimos veinte años han producido cambios institucionales muy relevantes, en especial si tenemos en cuenta el contexto político conflictivo que vivieron muchos de los países centroamericanos y la debilidad de las garantías constitucionales de protección de la independencia judicial. No cabe duda de que la independencia judicial se ha consolidado como política pública. Sin embargo, tres aspectos parecen haber erosionado su fortalecimiento. En primer lugar, en algunos aspectos fundamentales como asegurar la estabilidad de los jueces en el cargo, las élites nacionales o judiciales no han tenido la voluntad de avanzar lo suficiente. En segundo lugar, el estudio pone de manifiesto que la distancia entre lo que dice la norma y lo que sucede en la realidad es en muchos casos grande. Por último, el estudio muestra que la construcción del Estado de Derecho requiere alianzas amplias en favor del cambio y un constante escrutinio de la sociedad civil y de la comunidad donante. Los escándalos generalizados de corrupción pública pueden catalizar cambios relevantes, que sin duda tienen un fuerte impacto en la percepción que la ciudadanía tiene de la judicatura. En Honduras se produjo un cambio institucional notable, pero que hasta la fecha no ha ido acompañado de un cambio en la voluntad de sus élites políticas. En Nicaragua, las reformas de 1995 fueron revertidas tanto *de jure* como *de facto* por las élites políticas de los dos principales partidos del país, que situaron sus intereses por encima de la construcción del Estado de Derecho. La forma de abordar la corrupción pública por parte de la sociedad, de la clase política y de las élites judiciales de Costa Rica muestran que la cultura democrática marca la diferencia más allá del diseño institucional.

Al margen de las reflexiones de fondo, son varios los hallazgos de este estudio sobre los actores que alteran la conducta judicial y los mecanismos que utilizan que creemos susceptibles de abrir nuevas líneas de investigación y de profundizar en las ya existentes.

En lo que se refiere a las fuentes de injerencia, se observa la aparición de actores a los que históricamente no se les había prestado atención, como los medios de comunicación. Al mismo tiempo, desaparecen otros actores que en el pasado sí habían controlado el Poder Judicial, como las Fuerzas Armadas (salvo en el caso de Guatemala, país en el que todavía parecen tener cierta capacidad para condicionar sus decisiones). La subordinación judicial a los intereses del Ejecutivo parece haber dejado de ser el principal obstáculo para la construcción del Estado de Derecho en Centroamérica. Este fenómeno obedece a la modificación de los métodos de selección de los magistrados de las cortes supremas y al aumento del margen de votos necesarios en la Asamblea para aprobar los nombramientos. Ambos factores requieren no sólo que el Ejecutivo selle acuerdos con otras fuerzas políticas cuando no cuenta con la mayoría suficiente, sino que ejerza un férreo control dentro de su grupo parlamentario y de su partido. Honduras y Nicaragua muestran que las cúpulas de los partidos políticos tienen mucho que decir en los nombramientos judiciales.

En lo que atañe a los sistemas de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, una de las conclusiones más sólidas del estudio es que los procesos de selección

parecen ser el mecanismo más utilizado por parte de la clase política para situar personas afines a sus intereses y no someterse a la ley. Resulta obvio que el sistema de selección en Nicaragua y Honduras está fuertemente controlado por las cúpulas de los dos partidos principales y que el ser simpatizante de un partido u otro es la principal carta de presentación para entrar en la judicatura, tal y como muestran los datos de este estudio.

La participación de sectores de la sociedad civil en la elección de los jueces de la Corte Suprema no ha producido los resultados esperados, especialmente en Honduras y Guatemala. En el primer caso, al contrario que ocurrió en El Salvador en 1994, las élites nacionales no quisieron dar paso a una Corte más plural y meritocrática y cayeron en los mismos vicios del pasado, situando las lealtades partidistas por encima de los criterios profesionales. Guatemala confirma que la participación de la sociedad civil no tiene mucho impacto si no se garantiza la estabilidad en el cargo de los magistrados, pues los candidatos están expuestos a tener que devolver favores a aquellos a los que deben su puesto.

Por tanto, una primera conclusión es que igual de importante que «quién» propone y nombra a los magistrados, es «cuánto tiempo» duran en el cargo y «cómo» se les puede remover del mismo. Como hemos visto, el principal obstáculo para la independencia judicial en casi todos los países es la inestabilidad en el cargo. El hecho de que en Nicaragua y en Guatemala se haya avanzado tan poco en garantizar la estabilidad laboral de los magistrados evidencia el temor de la clase política a permitir mandatos judiciales largos, si no vitalicios, al menos similares a los de Costa Rica y El Salvador.

Así puede entenderse que la Corte Suprema de Costa Rica, pese a que el nombramiento de sus magistrados es canalizado por la Asamblea, haya exhibido una mayor independencia a lo largo de todos estos años, gracias en gran medida a la estabilidad en el cargo. En El Salvador, la diversificación en las nominaciones, unida a la mayor estabilidad en el cargo (nueve años) garantiza aparentemente una menor subordinación política de los magistrados.

De cualquier manera, si bien la participación en las nominaciones de la sociedad civil no es perfecta, permite al menos un mayor escrutinio social e internacional de los procesos de selección, algo que no ocurre en Nicaragua, que presenta sin duda el peor escenario institucional posible: nombramientos totalmente políticos, ausencia de separación entre el cuerpo que nombra y selecciona, y escasa duración del mandato.

En relación al sistema de selección de jueces inferiores, la mayoría de los países han registrado avances que evidencian el fuerte apoyo de la comunidad donante en este campo. No obstante, la persistencia de criterios no meritocráticos y la inestabilidad en el cargo evidencian que existen aún importantes carencias. Nuevamente, Nicaragua y Honduras son los países que presentan una situación más negativa. El primer país carece todavía de una ley de carrera judicial (los jueces siguen siendo designados por la Corte de manera arbitraria, en negociaciones altamente politizadas). En Honduras, la Ley de la Carrera es abiertamente ignorada o desnaturalizada, ya que la Corte aún realiza nombramientos sin pasar por los concursos públicos. En Costa Rica, el mayor obstáculo reside en la presencia de un gran porcentaje de jueces interinos, sobre los cuales la Corte puede ejercer potestades fuera del marco de la carrera judicial. Guatemala

ha mejorado considerablemente, aunque todavía la Corte controla el Consejo de la Carrera, lo cual tiñe de sospechas la transparencia del proceso en general. Además, la corta duración del mandato de los jueces inferiores condiciona la conducta de los jueces que buscan la reelección, al igual que sucede en Nicaragua con los magistrados de segunda instancia. El Salvador, por último, es el país que mayores adelantos ha realizado en este punto, debido a que el Consejo de la Judicatura (que es independiente de la Corte) ejerce un freno efectivo ante potenciales arbitrariedades en los nombramientos.

Por lo que atañe a los procesos disciplinarios contra los jueces inferiores, en todos los países se observa un fuerte verticalismo de la Corte Suprema, que en muchos casos condiciona las decisiones judiciales. Así, en los cinco países analizados, la Corte sigue conservando el poder último de destitución, aunque el procedimiento a través del cual llega a esa decisión varía significativamente. En Guatemala se han realizado los mayores avances en este punto, dado que la Corte no puede destituir a ningún juez sin antes haberse aplicado un proceso disciplinario ante una Junta de Disciplina relativamente independiente. En Costa Rica, en cambio, es el Consejo Superior del Poder Judicial el que detenta todas las facultades disciplinarias, aunque no nos equivocamos si decimos que éste es un apéndice administrativo de la Corte. Sin embargo, las actuaciones contra jueces no parecen ser de naturaleza política, como podría pensarse en los casos de Nicaragua y Honduras. En El Salvador, la Corte no sólo sustancia sus propios procesos disciplinarios (al margen del Consejo), sino que puede hacer uso de facultades discrecionales en los mismos (dado que puede fundar su decisión aun sin pruebas suficientes). En Honduras y Nicaragua, por último, los procesos disciplinarios son de una gran opacidad y distan mucho de garantizar el derecho de defensa de los jueces. En ambos países, la Corte tiene potestades casi ilimitadas sobre los jueces inferiores.

La carencia de recursos económicos ha dejado de ser una amenaza de peso para la independencia judicial. Se ha superado la escasez endémica de fondos en los organismos judiciales centroamericanos gracias a un incremento tanto *de jure* como *de facto* del presupuesto asignado al Poder Judicial. Los miembros de las cortes supremas cuentan con salarios lo suficientemente elevados como para ser inmunes a los sobornos. En algunos casos, las cuantías son, incluso, excesivas. Sin embargo, es cierto que los salarios de los jueces de los juzgados de paz y de primera instancia no son acordes con la carga de trabajo y la responsabilidad del cargo, en especial en Honduras, Nicaragua y Guatemala, países en los que es más elevada la diferencia salarial entre los jueces de las categorías más altas y sus colegas de los estamentos más bajos.

Es importante destacar que algunos de los mecanismos aquí analizados son de reciente creación, y que se necesita tiempo y esfuerzos para apreciar su posible impacto en la conducta judicial. Creemos, no obstante, que Nicaragua y Honduras son los países que mayores esfuerzos deben realizar en todos los sentidos para permitir la independencia judicial. Ambos países deben establecer un acceso meritocrático a la judicatura y también han de limitar las injerencias de los partidos políticos en las decisiones y los nombramientos de los magistrados. Igualmente, deben garantizar la estabilidad en el cargo de los miembros de la judicatura y reducir el excesivo verticalismo de las Cortes Supremas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, José. Promoting the rule of law in Latin America: Problems and prospects. *The George Washington Journal of International Law and Economics*, 1991, vol. 25, n.º 2.
- AMAYA COBAR, Edgardo. Informe de seguimiento de la Reforma Procesal Penal en El Salvador. *Revista Justicia Penal y Sociedad*, 2003, vol. n.º 19, pp. 320-448.
- ARAÚZ, Manuel y MORENO, María Asunción. *Imagen de la Justicia: Independencia y asociacionismo en el sector judicial nicaragüense*. Managua: Editorial Hispamer Colección Textos Jurídicos, 2002.
- ASSOCIACIÓ CATALANA DE PROFESSIONALS PER LA COOPERACIÓ-JUECES PARA LA DEMOCRACIA. *Libro Blanco sobre la independencia judicial y la eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*. San José de Costa Rica: Editora Patricia Frances Baima, 2000.
- Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. Capítulo 4: Administración de la Justicia. Disponible en Internet.
- BANCO MUNDIAL. *Informes anuales del World Bank-World Business Environment Survey*. En <http://www.cejamericas.org>.
- CALL, Charles T. Democratisation, war and State-Building: Constructing the rule of law in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 2003, n.º 35, pp. 827-862.
- CAROTHERS, Thomas. The rule of law revival. *Foreign Affairs*, March/April, 1998.
- *Promoting the rule of law abroad: The problem of knowledge*. Carnegie Endowment for International Peace, January 2003.
- COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. Misión del CIJA, 16-25 de septiembre de 2003. *Honduras, la Administración de Justicia, la independencia del Poder Judicial y la profesión legal*. Disponible en Internet en <http://www.icj.org>.
- CRUZ CASTRO, Fernando. La reforma judicial en América Latina: los cambios aparentes y las debilidades permanentes. *Revista Justicia Penal y Sociedad*, 2003, n.º 19, pp. 469-482.
- DALL'ANESE, Francisco. Informe final de consultoría, PNUD-Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 1999.
- Resumen sobre la independencia judicial en Centroamérica. En *Libro Blanco sobre la independencia judicial y la eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*. San José: Associació Catalana de Professionals per la Cooperació. Jueces para la Democracia, 2000.
- DÍAZ RIVILLAS, Borja y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia. Percepciones sobre independencia judicial en Nicaragua. Preparado para ser presentado en la reunión de 2003 de *Latin American Studies Association*. Dallas, Texas, 27 a 29 de marzo de 2003.
- DOBSON, Michael. Judicial independence and instability in Central America. En RUSSELL, Peter y O'BRIEN, David (eds.). *Judicial independence in the age of democracy: Critical perspectives from around the world*. Charlottesville: University Press of Virginia, 2001.
- DOMINGO, Pilar. Judicial independence and Judicial Reform in Latin America. En SCHEDLER, Andrea; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Mark F. (eds.). *The self-restraining State*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- DYE, David; SPENCE, Jack y VICKERS, George. *Patchwork democracy: Nicaraguan politics ten years after the fall*. Cambridge, Massachusetts: Hemisphere Initiatives, 2000.
- ESCOBAR FORNOS, Iván. *Inmunidad, inviolabilidad, destitución e impunidad. Responsabilidad de los altos funcionarios y parlamentarios*. Managua: Editorial Hispamer. Colección Textos Jurídicos, 2002.
- ILANUD. *Estudio de características y necesidades de capacitación de jueces de paz legos en Centroamérica y Panamá: informe final*. San José: ILANUD, 1992.

- KORNHAUSER, Lewis. Is Judicial Independence a useful concept? En BURBANK, Stephen y FRIEDMAN, Barry (eds.). *Judicial Independence at the crossroads. An interdisciplinary approach*. California: Sage Publicaciones, pp. 45-55.
- LINARES, Sebastián. Independencia Judicial: conceptualización y medición. *Revista Política y Gobierno*, 2004, vol. XI, n.º 1, pp. 73-135.
- O'DONNELL, Guillermo. La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2001, n.º 8 y 9. Barcelona: IIG.
- PÁSARA, Luis. Reforma del sistema de justicia y democracia en Centroamérica: ¿Qué hemos aprendido? Preparado para ser presentado en la reunión de la *Latin American Studies Association*. Dallas, Texas, 27 a 29 de marzo de 2003, 2003a.
- Justicia y ciudadanía realmente existentes. *Revista Política y Gobierno*, 2003b, n.º 2, pp. 361-402.
- PASTOR, Santos. Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿mito o realidad? Centro de Investigaciones en Derecho y Economía. *Tercera Conferencia sobre justicia y desarrollo en América Latina y El Caribe: Principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos*. Quito, Ecuador: Banco Interamericano para el Desarrollo, 24, 25 y 26 de julio, 2003.
- PNUD. El desafío de la democratización de la Justicia y del fortalecimiento de la rendición de cuentas. En PNUD. *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, 2004.
- POPKIN, Margaret. Informe comparativo sobre la independencia judicial en América Latina. Presentado en la *Conferencia Internacional: Perspectiva global, regional y nacional*. Lima, 2000.
- *Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparada*. USAID. Publicación técnica, marzo de 2002.
- PRILLAMAN, William C. The Judiciary and democratic decay in Latin America: Declining confidence in the rule of law. Westport: Praeger Publishers, 2000.
- RAMOS ROLLÓN, María Luisa *et al.* *La justicia vista por los jueces: diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*. Ministerio de Asuntos Exteriores-Agencia Española de Cooperación Internacional, Fundación Universidad de Salamanca, 2004.
- RAMÍREZ, Luis; SVENDSEN, Kristin; CANTEO PATZÁN, Marco A.; URBINA, Miguel A. y PROPHETTE, Albane. Informe de seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Guatemala. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. *Revista Justicia Penal y Sociedad*, 2003, n.º 19, pp. 19-321.
- RICO, José M. y SALAS, Luis. *Justicia Penal en Costa Rica*. Centro para la Administración de Justicia, Florida Internacional University, 1988.
- *Justicia Penal en Guatemala*. Centro para la Administración de Justicia, Florida Internacional University, 1989a.
- *Justicia Penal en Honduras*. Centro para la Administración de Justicia, Florida Internacional University, 1989b.
- *Independencia Judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional*. Centro para la Administración de Justicia, Florida Internacional University, 1990.
- SIEDER, Rachel y COSTELLO, Patrick. Judicial reform in Central America: prospects for the rule of law. En SIEDER, Rachel (ed.). *Central America. Fragile transition*. London: Institute of Latin American Studies-MacMillan Press Ltd., 1996, pp. 169-211.
- SOLÍS, Luis G. y WILSON, Richard. *Political transition and the Administration of Justice in Nicaragua*. San José: CAJ, 1991.
- VERNER, Joel. The Independence of Supreme Courts in Latin America: A review of the literature. *Journal of Latin American Studies*, 1984, n.º 16, pp. 463-506.
- USAID. *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*. Informe Nacional sobre Independencia Judicial en Costa Rica, 2001. Disponible en http://www.dplf.org/frame_set_pub_span.htm.

ANEXO I
 SELECCIÓN DE MAGISTRADOS Y JUECES

País	SELECCIÓN DE MAGISTRADOS CSJ (Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN GUATEMALA)		SELECCIÓN DE TRIBUNALES INFERIORES (1.º Y 2.º INSTANCIA)	
	NOMINACIÓN	SELECCIÓN	NOMINACIÓN	SELECCIÓN
COSTA RICA		Asamblea por 2/3 de la totalidad de los miembros (artículo 163 de la Constitución Política de Costa Rica, reformado por Ley 8365)	Consejo Judicial evalúa candidatos y prepara una lista de 3 (Consejo Judicial tiene 5 miembros: 1 magistrado, quien lo preside, 1 integrante del Consejo Superior del Poder Judicial, 1 integrante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial y 2 jueces Superiores. Todos nombrados por la Corte Plena por periodos de dos años)	Suprema Corte elige a jueces superiores (jueces de casación y tribunales colegiados): Consejo Superior elige a demás jueces (Consejo Superior Poder Judicial tiene 5 miembros: cuatro del Poder Judicial y un abogado externo, lo preside el presidente de CSJ)
EL SALVADOR	Una lista de candidatos presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura: la mitad de la lista viene determinada por las asociaciones de abogados, quienes escogen a sus candidatos mediante elecciones con participación de todos los abogados de la República; la otra mitad es formada libremente por el Consejo Nacional de la Judicatura, de entre abogados que se postulan ante él, siempre que cumplan con los requisitos constitucionales y legales ⁶⁴	Asamblea por mayoría de 2/3 de los diputados electos	El Consejo Nacional de la Judicatura (siete miembros, de los cuales 3 provienen del gremio de abogados, uno de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador, otro de las universidades privadas, otro del Ministerio Público, y otro que representa a las cámaras de segunda instancia, los jueces de primera instancia y jueces de paz) prepara una lista de tres candidatos	Corte Suprema

64. Justicia Constitucional en Iberoamérica, Universidad Carlos III de Madrid: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm>.

<p>GUATEMALA</p>	<p>1.º CSJ: Comisión de postulación prepara con 2/3 de los votos una lista de 26 candidatos. (Integración comisión: representantes de los rectores de las universidades del país, presidido por los decanos de las facultades de Leyes, un número igual de miembros elegidos por la Asamblea General de la Asociación de Abogados y Notarios y un número igual elegido por los magistrados de Titulares de Corte de Apelaciones)</p>	<p>El Congreso nombra 13 por mayoría absoluta</p>	<p>1.º Instancia: El Consejo de la Carrera Judicial (5 miembros: secretario de Recursos Humanos de la CSJ, el director de la Unidad de Capacitación, 1 repte. de los jueces de primera instancia, 1 de las cámaras de apelación, lo preside el pte. CSJ) convoca a un concurso; la Unidad de Capacitación evalúa, y aquellos que superan el curso son elegibles</p>	<p>1.º Instancia: Suprema Corte</p>
	<p>2.º Tribunal Constitucional</p>	<p>1 magistrado por el pleno de la CSJ, 1 por Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG), 1 por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos (USAC), 1 por el presidente de la República, en Consejo de Ministros, 1 por el pleno del Congreso de la República</p>	<p>2.º Instancia: Comisión de postulación prepara una lista de candidatos que contenga el doble del número de los puestos que se deban llenar (integración Comisión: representantes de los rectores de las universidades del país, presidido por los decanos de las facultades de Leyes, un número igual de miembros elegidos por la Asamblea General de la Asociación de Abogados y Notarios y un número igual elegido por los magistrados de la Corte Suprema)</p>	<p>2.º Instancia: Congreso</p>

HONDURAS	<p>Junta Nominadora de magistrados de la CSJ conformada por 1 representante de CSJ, quien la preside, 1 del Colegio de Abogados de Honduras, 1 del comisionado de los Derechos Humanos, 1 del Consejo Hondureño de la empresa privada, 1 de las Confederaciones de Trabajadores, 1 de las organizaciones que conforman la denominada sociedad civil y 1 de los claustros de profesores de las facultades de Derecho de las universidades. Todas estas organizaciones formulan un listado preliminar de quince (15) abogados, del cual se selecciona a los que son finalmente nominados ante el Congreso Nacional⁶⁵</p>	<p>Asamblea les elige por mayoría de 2/3 del total de miembros de un listado de cuarenta y cinco (45) candidatos propuestos por la Junta Nominadora de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia</p>		<p>Corte Suprema (previo examen de oposición ante la Dirección de Administración del Personal, quien proporciona una terna de tres candidatos)⁶⁶</p>
NICARAGUA	<p>El Ejecutivo y la Asamblea tras consultar asociaciones civiles</p>	<p>La Asamblea Nacional 6/10</p>	<p>Pleno de la Corte Suprema de Justicia</p>	<p>Comisión de la Carrera Judicial</p>

Fuente: Elaboración propia.

65. Justicia Constitucional en Iberoamérica, Universidad Carlos III de Madrid: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm>.

66. Sin embargo, esta Dirección es dependiente de la Corte Suprema. Informe sobre monitoreo a la afectación de la independencia judicial en la República de Honduras. Disponible en Internet: <http://www.inecip.org/cdoc/honduras2002.pdf>.