

impunity watch

Estrategias de incidencia ciudadana para monitorear procesos de elección de magistrados.

Impunity Watch es una organización internacional sin fines de lucro con sede en Holanda que busca promover la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en los países que salen de un pasado violento. IW realiza investigaciones periódicas y sostenidas sobre las causas profundas de la impunidad y los obstáculos para su reducción, que incluyen las voces de las comunidades afectadas, para producir investigación basada en el asesoramiento sobre políticas en curso destinadas a fomentar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de la violencia. Trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para aumentar su influencia en la creación e implementación de políticas relacionadas.

Hivos
people unlimited

La independencia de los jueces y magistrados es pieza fundamental para garantizar la igual protección de los derechos humanos, y para que las personas sean juzgadas de manera independiente e imparcial con base en decisiones fundamentadas única y exclusivamente en la Constitución y la ley. La independencia judicial es medular para la democracia, y cobra mayor relevancia en países con un pasado autoritario y violento, donde históricamente el poder judicial estuvo sometido al poder político o militar. El desafío en esos países es construir un sistema judicial fuerte e independiente, que no permita la injerencia del poder político ni de grupos de poder fáctico.

Guatemala y Honduras comparten una historia de gobiernos dictatoriales y violaciones de derechos humanos, y en la actualidad sus pueblos continúan enfrentando el desafío de construir un poder judicial independiente e imparcial. Las constituciones de ambos países contemplan la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) por el Congreso de la República, con base en una lista de candidatos propuesta previamente por una comisión de postulación o junta nominadora, encargada de seleccionar a los candidatos a través de un concurso público. En ambos países este sistema ha sido permeado por grupos de poder político y gremial, interesados en que se nombre a magistrados que responden a sus intereses particulares a través del tráfico de influencias. Esto representa un grave peligro para la independencia judicial, y propicia un sistema de impunidad que afecta a toda la sociedad. Las organizaciones de la sociedad civil de Guatemala y Honduras han evidenciado esta situación desde hace varios años, y han denunciado públicamente las injerencias en los procesos de elección, tanto en las comisiones o juntas nominadoras como en el Congreso de la República. La sociedad civil ha monitoreado los procesos de elección para identificar irregularidades, y ha presentado propuestas para mejorarlos, basándolos en concursos objetivos, transparentes y públicos, en cumplimiento de los estándares internacionales en la materia.

Impunity Watch presenta una breve sistematización de lecciones aprendidas en procesos de elección de magistrados y de estrategias de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, basándose en la experiencia de la elección en Guatemala en 2014, con el propósito de que sea útil para observar la elección en Honduras en 2015. Esperamos que esta guía sirva para identificar las debilidades de los mecanismos de elección y las amenazas que esto representa para la independencia judicial, y que a la luz de esta experiencia las autoridades de ambos países revisen la legislación interna, para garantizar que el proceso de elección de magistrados cumpla con estándares internacionales y se base en un sistema de carrera judicial objetivo y transparente. En este esfuerzo es fundamental la participación de jueces y magistrados, la vigilancia de la sociedad civil, los medios de comunicación, y el acompañamiento de la comunidad internacional.

En la experiencia de monitoreo en ambos países se ha observado que el proceso de elección ha sido controlado por grupos de poder político y gremial, incluso del crimen organizado, quienes tienen intereses arraigados en el poder judicial

Lecciones aprendidas de los procesos de elección de magistrados

En Honduras el proceso de elección de magistrados de la CSJ, se rige por la Ley orgánica de junta nominadora (Decreto 140-2001). La junta nominadora la integran siete representantes de diferentes sectores: de la Corte Suprema de Justicia, del Comisionado de Derechos Humanos, de las organizaciones de la sociedad civil, de las confederaciones de trabajadores, del Colegio de Abogados, del Consejo hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y de los profesores de las facultades o escuelas de derecho. La junta nominadora tiene la responsabilidad de seleccionar a 45 candidatos para presentarlos al Congreso Nacional para que elija a 15 magistrados de la CSJ para un periodo de siete años.

En Guatemala, la Ley de comisiones de postulación (Decreto 19-2009) establece que se deben integrar dos comisiones de postulación, una para elegir a magistrados de CSJ, y otra para elegir a magistrados de las Cortes de Apelaciones. Cada comisión está integrada por 34 miembros. La comisión de postulación para la CSJ la integran: 11 representantes de los magistrados de Salas de Apelaciones, 11 decanos de las facultades de derecho de las universidades, y 11 representantes del Colegio de Abogados; y es presidida por un rector de las universidades del país. La comisión para elegir a los aspirantes de las Salas de Apelaciones se integra de manera similar, con la diferencia que participan 11 magistrados de CSJ. Ambas comisiones deben realizar un concurso público de oposición para seleccionar a los 26 aspirantes para CSJ y aproximadamente 240 para las Salas de Apelaciones, y luego deben enviar el listado al Congreso de la República. El Congreso debe elegir a 13 magistrados para CSJ y 120 titulares para las Salas de Apelaciones para un periodo de cinco años.

En la experiencia de monitoreo en ambos países se ha observado que el proceso de elección ha sido controlado por grupos de poder político y gremial, incluso del crimen organizado, quienes tienen intereses arraigados en el poder judicial. Estos grupos tienen interés particular en mantener la impunidad por violaciones a los derechos humanos del pasado, y también pretenden que el sistema judicial actúe en favor de sus actividades ilegales del presente, sea para favorecer la corrupción, la expropiación de tierras, la instalación de megaproyectos, el narcotráfico, la trata de personas, la limpieza social, o cualquier otra actividad ilegal.

El primer objetivo de estos grupos es cooptar la integración de las comisiones de postulación o juntas nominadoras. Para ello utilizan toda clase de mecanismos y sus movimientos inician meses antes de que comience formalmente el proceso de elección. Estos grupos generalmente cuentan con operadores que se acercan a las instituciones y gremios que integran la comisión o junta nominadora para interferir en su conformación. En Guatemala, por ejemplo, se ha observado que los operadores políticos del gobierno y los grupos de poder se acercan a los grupos de abogados, las universidades y las asociaciones de jueces y financian sus “actividades de campaña” previo a la integración de la comisión de postulación.

Su segundo objetivo es postular a candidatos afines a sus intereses y que éstos sean elegidos. Para ello la comisión de postulación o la junta nominadora aplica criterios discrecionales para evaluar y seleccionar a los candidatos, y

sus miembros deciden previamente la selección de los candidatos en reuniones secretas. Por lo general la comisión o junta nominadora cumple formalmente con todos los requisitos y procedimientos que estable la ley de manera apresurada y sin criterios técnicos, y finalmente elige a candidatos que no cumplen con criterios de idoneidad y capacidad, dejando fuera a muchos candidatos con amplia experiencia y capacidad comprobada. Además no ofrecen ningún razonamiento sobre su decisión.

Su tercer objetivo es que el Congreso de la República nombre a los candidatos preseleccionados. En el Congreso la negociación política es mucho más evidente que en la comisión o junta nominadora porque prácticamente no se evalúa a los candidatos ni se discute sobre su idoneidad y capacidad. Los partidos políticos votan apresuradamente en bloque a favor o en contra de los candidatos sin explicar los motivos de su elección.

Frente a este escenario perverso, las organizaciones de la sociedad civil han debido vigilar sistemáticamente todo el proceso de elección, incluso antes de la integración de la comisión o junta nominadora, y han desarrollado estrategias de incidencia para impedir algunas arbitrariedades en el proceso. En el caso de Guatemala la sociedad civil ha trabajado unida y coordinadamente para observar y denunciar las anomalías del proceso, y ha contado con respaldo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), creada en el 2007 para colaborar con el sistema de justicia guatemalteco para combatir a las redes criminales incrustadas en el Estado.

El trabajo de monitoreo de la sociedad civil no solamente ha sido técnico sino también político, las organizaciones han utilizado distintas herramientas y medios para publicitar y transparentar el proceso de elección, incluyendo el uso de la tecnología y los medios de comunicación para informar a la población.

Estrategias de monitoreo e incidencia de la sociedad civil

El trabajo de monitoreo de la sociedad civil no solamente ha sido técnico sino también político, las organizaciones han utilizado distintas herramientas y medios para publicitar y transparentar el proceso de elección, incluyendo el uso de la tecnología y los medios de comunicación para informar a la población. Entre las principales estrategias de monitoreo e incidencia de la sociedad civil destacan las siguientes;

- **Formar equipos de trabajo.**

La complejidad de los procesos de selección de magistrados ha obligado a las organizaciones a dividirse las tareas y crear equipos multidisciplinarios capaces de diseñar estrategias políticas, jurídicas, litigio estratégico, y comunicación.

En Guatemala, por ejemplo, en la elección de magistrados de 2014, la Convergencia por los Derechos Humanos formó cuatro equipos de trabajo: a) Un equipo de investigación encargado de revisar los antecedentes de los candidatos y sus conexiones con grupos de interés, para ello buscaron información pública en el registro de la propiedad, el registro mercantil, los medios de comunicación, las páginas de facebook y otras redes sociales. b) Un equipo jurídico encargado de elaborar acciones de amparo, habeas data, y presentar tachas o impugnaciones contra candidatos no idóneos. c) Un equipo de comunicación responsable de informar a la prensa y la población sobre las anomalías del proceso a través de comunicados, conferencias de prensa, y su participación en programas de radio y televisión. Finalmente, d) un equipo de estrategia política que buscó el respaldo de la CICIG y representantes de la comunidad internacional para comprometerlos en la vigilancia del proceso. Esto permitió que la CICIG y algunos embajadores públicamente cuestionaran la idoneidad de varios candidatos.

Una de las exigencias más importantes de la sociedad ha sido que todas las etapas del proceso de elección sea transparente y público para que toda la sociedad sea testigo de las decisiones que la comisión o junta nominadora y del Congreso. Además, lograr que todas las etapas se desarrollen con seriedad, profundidad y tiempo suficiente.

• **Transparentar y publicitar el proceso de elección.**

Una de las exigencias más importantes de la sociedad ha sido que todas las etapas del proceso de elección sea transparente y público para que toda la sociedad sea testigo de las decisiones que la comisión o junta nominadora y del Congreso. Además, lograr que todas las etapas se desarrollen con seriedad, profundidad y tiempo suficiente.

La experiencia de los procesos comparados en Guatemala y Honduras evidencia que las comisiones o juntas nominadoras cumplen apresuradamente con los procedimientos formales que establece la ley, y que entregan la lista final al Congreso a última hora para que el Congreso pueda justificar posteriormente que no tuvo tiempo suficiente para evaluar a los aspirantes ni discutir sobre su idoneidad y capacidad.

En este sentido, es importante solicitar a la comisión o junta nominadora crear un portal oficial donde se publique el reglamento interno, el cronograma de actividades, la lista de los aspirantes y su hoja de vida, las actas de todas las sesiones, así como las decisiones tomadas. Por su parte, la sociedad civil también puede crear páginas web para publicar todos los resultados del monitoreo y transmitir en vivo las entrevistas y sesiones clave de la comisión o junta nominadora. En Guatemala, por ejemplo, la sociedad civil creó el portal Guatemala visible donde los ciudadanos y la prensa podían consultar diariamente las actividades de la comisión de postulación. El portal está disponible en el link: <http://guatemalavisible.net/>

Luego de la experiencia negativa del acuerdo de confidencialidad en la elección de CSJ de Honduras en el 2009, la sociedad civil debería exigir que todas las actividades y decisiones de la junta nominadora se rijan por el principio de máxima publicidad y transparencia, y que las notificadas se envíen individualmente a todos los aspirantes, y se informe a la sociedad a través de la página web oficial.

• **Proponer un plan de trabajo y cronograma detallado del proceso.**

Es importante que la sociedad civil le exija a la comisión o junta nominadora definir y publicar un cronograma detallado todo el proceso. El cronograma debe contemplar plazos razonables para cada etapa: presentar candidaturas (nominadas o auto-propuestas), revisar los antecedentes de los candidatos, evaluar a los candidatos, realizar entrevistas públicas, presentar tachas o vetos por parte de la sociedad civil contra candidatos no idóneos, y las sesiones de deliberación de la comisión o junta nominadora.

El cronograma también debe contemplar un plazo razonable para entrega el listado final de candidatos al Congreso, dejando tiempo suficiente para que los diputados puedan evaluar y debatir con profundidad la idoneidad y capacidad de los nominados. En el caso de Honduras, la ley establece que la junta nominadora debe entregar la lista al Congreso hasta el 23 de enero y que éste debe elegir el 25 de enero, por lo que se recomienda que la junta nominadora entregue la lista un mes antes.

• **Definir criterios objetivos de evaluación.**

Es importante que la sociedad civil exija a las comisiones o junta nominadora definir claramente los criterios para evaluar la capacidad, idoneidad, honorabilidad y experiencia de los candidatos. Para ellos es necesario

establecer una tabla de gradación que se publique en el portal oficial. En los criterios de evaluación debe priorizarse la promoción de la carrera judicial, de tal manera que se valore el desempeño de los magistrados de carrera por encima de candidatos que provienen del ejercicio de la abogacía, o jueces que se encuentran en posiciones de menor jerarquía dentro del escalafón de la carrera judicial. La única garantía para consolidar la independencia judicial es consolidar adecuadamente la carrera judicial que busque excelencia profesional.

Las comisiones o juntas deberían realizar exámenes o pruebas escritas a los aspirantes para obtener una mejor ponderación de sus calificaciones para el puesto. Para ello, se estima que las pruebas deberían ser anónimas para garantizar la objetividad de la evaluación, como lo exige la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Las entrevistas públicas pueden realizarse únicamente con los aspirantes que obtengan alta puntuación, como ocurrió en la elección de Guatemala en 2014. Si bien una práctica similar se siguió en la elección de la CSJ de Honduras en 2009, la diferencia radicó en que no se publicaron las calificaciones de los candidatos excluidos, lo que generó dudas sobre la legitimidad del proceso. Por esta razón, es recomendable que la junta nominadora publique la lista de calificaciones de todos los aspirantes y que la decisión de exclusión se base en la calificación obtenida.

En Guatemala y Honduras las entrevistas y audiencias públicas han sido severamente criticadas por falta de guías de entrevista claras y parámetros objetivos de evaluación, así como por el poco tiempo asignado a cada aspirante (5 minutos en el caso de Guatemala). La entrevista debería durar un tiempo razonable para conocer mejor la experiencia, las capacidades y la honorabilidad de los candidatos.

Para la elección final, la junta nominadora debería elaborar un listado con los candidatos con calificaciones más altas, y seleccionar a los aspirantes con mayor puntaje en votación pública, y pronunciarse expresamente sobre su honorabilidad. El criterio principal de la elección debería ser el puntaje más alto, salvo que exista una razón de peso para descartarlo, la cual debería ser explicitada en el momento de la votación de la nómina final.

• Revisar los antecedentes de los candidatos y presentar impugnaciones.

Es importante que la sociedad civil investigue los antecedentes de los aspirantes, su patrimonio, y sus vínculos con grupos de poder, y con base en esta información presente impugnaciones contra candidatos no idóneos. Es necesario obtener información completa, objetiva y verificable sobre los aspirantes para vetar a candidatos con vínculos con grupos de criminalidad organizada, que respondan a intereses políticos o que se han enriquecido ilícitamente. Por ello, es importante que el equipo especial encargado de recopilar esta información se complemente con el equipo jurídico. En particular porque mucha de la información requiere la activación de acciones de habeas data en el marco de las leyes de acceso a la información.

En Honduras, en el 2009 la revisión y publicación de las hojas de vida de los candidatos permitió a la sociedad civil vetar con éxito a 63 candidatos, entre ellos se encontraban magistrados que pretendían reelegirse, jueces, y abogados litigantes con antecedentes y actuaciones públicas irregulares.

Es necesario obtener información completa, objetiva y verificable sobre los aspirantes para vetar a candidatos con vínculos con grupos de criminalidad organizada, que respondan a intereses políticos o que se han enriquecido ilícitamente.

Se debe exigir al Congreso que establezca criterios objetivos de evaluación y que realice una última ronda de entrevistas públicas previo a elegir a los candidatos. El resultado de estas entrevistas y la votación en el Congreso debería ser transparente y pública.

• **Presentar acciones de amparo.**

En Guatemala la sociedad civil ha acudido a la vía constitucional a través de acciones de amparo para garantizar la transparencia del proceso. Muchas de las decisiones que norman el proceso, especialmente aquellas relativas a la transparencia y publicidad de todos los actos de las comisiones de postulación fueron obtenidas a través de decisiones judiciales. Por ello, se considera que las organizaciones de la sociedad civil en Honduras podrían conformar equipos jurídicos que puedan dedicarse a accionar legalmente durante el proceso.

La nómina final de candidatos con sus respectivos punteos y el nombre de los representantes que votaron por ellos (o se abstuvieron) debería ser publicada en el Diario Oficial, previo a ser remitida al Congreso Nacional. Además, se debería contemplar un plazo razonable para que los candidatos puedan presentar impugnaciones contra las calificaciones realizadas inadecuadamente.

• **Exigir participación y responsabilidad del Congreso.**

Se debe exigir al Congreso que establezca criterios objetivos de evaluación y que realice una última ronda de entrevistas públicas previo a elegir a los candidatos. El resultado de estas entrevistas y la votación en el Congreso debería ser transparente y pública.

Además, la sociedad civil puede trabajar en alianza con el Congreso para proponer herramientas legales y lineamientos para el funcionamiento de las comisiones o juntas nominadoras. En Guatemala en el 2014, la sociedad civil y la CICIG elaboraron junto con la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso la Guía de buenas prácticas para las comisiones de postulación, un valioso instrumento que ofrece lineamientos para el funcionamiento de la comisión y criterios para evaluar a los candidatos.

Igualmente, en Honduras durante el proceso de 2009, la plataforma Alianza por la Justicia logró que la junta nominadora tomara en cuenta algunas de sus propuestas como el diseño del perfil del candidato a magistrado, el cuadro de calificaciones, y la celebración de audiencias públicas. En ese marco, es importante tender alianzas con diputados del Congreso que se encuentran actualmente elaborando un reglamento de juntas nominadoras, e incidir conjuntamente ante los miembros de la junta nominadora para la normativización de su trabajo. De la misma manera se pueden aprovechar esfuerzos anteriores, como las propuestas elaboradas por la sociedad civil.

• **Monitorear permanentemente la actuación de jueces y magistrados.**

Hasta ahora se observa que la auditoría de la sociedad civil se realiza únicamente en los procesos de elección de magistrados de la CSJ – y las Cortes de Apelaciones, en el caso de Guatemala- pero no se vigilan los procesos de selección y nombramiento de los jueces de paz y de instancia –ni de magistrados de Salas de Apelaciones, en el caso de Honduras-. Esta falta de fiscalización de dichos nombramientos ha permitido a los órganos superiores del poder judicial realicen procesos de selección arbitrarios y designen a jueces por su afinidad política, intereses particulares o nepotismo.

Por esto es recomendable que la auditoría social de los nombramientos en el poder judicial sea permanente, y se extienda a los jueces y magistrados. Este

proceso de observación debe conllevar la exigencia de que los jueces y magistrados desempeñen correctamente sus funciones, y que se evalúe periódicamente su desempeño, con el propósito de promover a los buenos jueces y separar del cargo a los malos jueces.

En última instancia, como señala el experto Perfecto Andrés Ibañez, el actual sistema de selección y nombramiento, así como el sistema disciplinario, favorecen el control ideológico y la existencia de un pacto implícito del juez con su órgano de gobierno: inmunidad hacia afuera, a cambio de sumisión y docilidad hacia adentro. Esto significa que el poder judicial premia la docilidad y la obediencia de los jueces y magistrados que favorecen a los poderes fácticos, y no a los funcionarios que ejercen el cargo responsablemente con base en la Constitución y la ley.

En el caso de Guatemala el rol de la CICIG ha sido clave para avanzar en la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento del sistema de justicia. La CICIG, como órgano externo independiente con capacidad de investigación y persecución penal, ha sido un mecanismo exitoso para colaborar con el Estado en la desarticulación de redes de criminalidad e impunidad al más alto nivel. Con base en esta experiencia, es recomendable que Honduras adopte un organismo similar a la CICIG para colaborar con el Estado en la lucha contra la corrupción y la impunidad, un clamor social sentido en todo el país.

La CICIG, como órgano externo independiente con capacidad de investigación y persecución penal, ha sido un mecanismo exitoso para colaborar con el Estado en la desarticulación de redes de criminalidad e impunidad al más alto nivel.

Finalmente, es importante señalar que la independencia del poder judicial está siendo lacerada por la injerencia de grupos de poder fáctico con gran capital económico y político, muchos de ellos vinculados al crimen organizado, y que la capacidad de incidencia de la sociedad civil es limitada; incluso muchos activistas sociales corren peligro por denunciar públicamente esta situación. En este contexto, la sociedad civil de ambos países sigue necesitando el respaldo técnico, financiero y político de la comunidad internacional para vigilar el respeto de los derechos humanos y la construcción del Estado de Derecho en la región.



Impunity Watch es una organización sin fines de lucro con sede en Holanda, que busca promover la responsabilidad por las atrocidades llevadas a cabo en países que emergen de un pasado violento. Dirige investigaciones prolongadas y periódicas sobre las causas de la impunidad y los obstáculos para su reducción, que incluye las voces de las comunidades afectadas, para construir recomendaciones sobre políticas destinadas a fomentar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Trabaja en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil para incrementar su influencia en la creación e implementación de políticas. Ejecuta Programas Nacionales en Guatemala y Burundi, además de Programas de perspectiva que implica la investigación comparativa sobre la impunidad en varios países después de los conflictos armados. El presente informe es parte de las publicaciones del Programa de IW con sede en la ciudad de Guatemala.

Contact Us:

Impunity Watch

't Goylaan 15
3525 AA Utrecht
The Netherlands
Tel.: +31.302.720.313
Email: info@impunitywatch.org

Impunity Watch - Guatemala

11 avenida 14 - 86, zona 10
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Tels.: +(502)2363.0602 • (502)2363.0612
Email: iw-guatemala@impunitywatch.org

www.impunitywatch.org

© Impunity Watch 2015

**Esta publicación es
posible gracias al apoyo
financiero de:**



Este documento fue elaborado por Impunity Watch en el marco del Programa Seguridad Humana y Justicia en Centroamérica, el cual es implementado por el Instituto Humanista para la Cooperación con los Países en Desarrollo Hivos y financiado por el Reino de los Países Bajos.

El contenido del presente documento pertenece a Impunity Watch y no refleja necesariamente las opiniones de Hivos ni del Reino de los Países Bajos.