

LAS REFORMAS JURIDICAS EN AMERICA CENTRAL

Dr. Arturo Fournier Facio^(*)

Abogado costarricense

^{*)} Ponencia para el Seminario-Taller “*Fortalecimiento de la justicia en Nicaragua: prioridades, perspectivas y soluciones*”, auspiciado por la *Fundación Konrad -Adenauer-*, en cooperación con la Embajada de la República Federal de Alemania, PNUD y la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

INTRODUCCION

Agradezco a los organizadores de este evento, la invitación que se me ha cursado para participar en tan importante actividad, en especial a la Fundación Konrad Adenauer y al Lic. Reinhard Junghanns, por su interés en cooperar con países como los nuestros, que estamos deseosos de avanzar, mejorar y modernizar nuestras administraciones de justicia.

Actitudes como éstas y la española a que haré referencia, son una muestra de lo que es la cooperación internacional responsable, y presenta algunas de las facetas positivas de la globalización, con el intercambio de experiencias, y una ayuda internacional dirigida a mejorar lo mejor de los países en desarrollo: su afán por conseguir una verdadera justicia.

Además, en el caso particular, me unen estrechos lazos de amistad y de trabajo con el hermano pueblo nicaragüense, por lo que el seminario reviste doble interés.

El objetivo fundamental de mi participación, reside en que comparta con Uds., un arduo trabajo de casi cinco años de duración, durante el cual varias organizaciones centroamericanas, como la que represento: ***Asociación Americana de Juristas***, conjuntamente con la Asociación Costarricense de la Judicatura, cooperamos de forma estrecha y ardua con hermanos españoles de la Asociación Catalana de Profesionales para la Cooperación y Jueces para la Democracia de España, con el auspicio de la Unión Europea y la Generalitat de Catalunya, a fin de elaborar un ***LIBRO BLANCO SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL Y LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN CENTROAMERICA***.

En sus diferentes etapas participaron –aparte de las indicadas en el párrafo anterior, por España y Costa Rica– las siguientes organizaciones:

Por EL SALVADOR:

Comisión de Derechos Humanos
Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

Por GUATEMALA:

Fundación Myrna Mack
Asociación Guatemalteca de Juristas

Por HONDURAS:

Colegio de Abogados
Consultorio Jurídico Popular
Comité para la Defensa de los Derechos Humanos

Por NICARAGUA:

Asociación de Juristas Democráticos
Centro de Derechos Constitucionales Carlos Téllez

Por PANAMA:

Colegio de Abogados
Centro de Asistencia Legal Popular

El proyecto contó con tres etapas:

- 1) *Pre-diagnóstico por estudios de campo, de la situación y legislación existente en cada uno de los países centroamericanos, para “detectar, mediante estudios de la realidad jurídica y social de cada uno de los países, los problemas que presentan sus mecanismos judiciales para hacer efectiva la aplicación de Leyes”.*
- 2) Celebración de seminarios-talleres (como el que hoy hacemos acá) en cada país, para *“analizar los resultados obtenidos en la fase anterior y profundizar en el estudio de aquellos aspectos que se consideran clave para la mejora de la actual situación”*, y el conocimiento sobre la realidad de la aplicación de la normativa vigente, a través de la administración de la justicia, y las posibilidades de acceso a la misma, por parte de la ciudadanía.
- 3) Concluyendo con un Foro o seminario regional en Ciudad de Guatemala, del 26 al 30 de julio de 1999, con la participación de expertos de los distintos países, y de los cooperantes españoles, del cual se extrajeron una serie de discusiones, sugerencias y recomendaciones, que se compilaron y publicaron en lo que ahora se conoce como **“EL LIBRO BLANCO”**, que todos Uds. pueden consultar en las oficinas de la Fundación que hoy gentilmente nos reúne, a quienes hemos donado algunos ejemplares.

El fin era el *“de contrastar los datos obtenidos sobre las características de la situación... en cada país, establecer los problemas y las soluciones comunes y específicas para una mejora de su funcionamiento, hacer públicas las conclusiones de dichas jornadas ante todos los sectores implicados y las autoridades y la opinión pública de cada país y divulgarlas en el ámbito internacional, a fin de recabar los medios regales, técnicos y materiales más adecuados para ese objetivo.”*

El objetivo, que cumplimos, fue –como bien lo dice su nombre– corroborar el funcionamiento y la eficacia de la administración de justicia y la independencia del poder judicial en el área centroamericana, inmersa *“en una situación política de frágiles democracias en unos países y de dificultosos acuerdos de paz en otros”* en los cuales, considerábamos, *“es imprescindible asegurar el fortalecimiento y la independencia judicial para garantizar la efectiva aplicación de unas leyes aprobadas democráticamente, que ayuden a superar la situación de injusticias históricas que han llevado a confrontaciones bélicas en la mayoría de dichos países, ya que **SIN JUSTICIA ES IMPOSIBLE EL DESARROLLO DE UN ESTADO DE DERECHO NI LA CONSOLIDACION DE LA PAZ.**”* (Resaltados y mayúsculas no son del original)

El desarrollo de las actividades, fue además muy útil, porque sirvió para demostrar sobre bases prácticas, que la integración centroamericana es posible y realizable; que en la realidad los países de la región tenemos más similitudes que desigualdades, y que una vez comprometidos responsable y constructivamente con un objetivo común, y con una sana intervención diplomática y una ayuda solidaria de la comunidad internacional, como la de ayer por España, la que hoy nos brindan la **Konrad –Adenauer– Stiftung** y la Embajada de Alemania en Nicaragua, podemos unirnos fuertemente y trabajar sin preocuparnos por las artificiales fronteras que nos dividen.

Los años de común esfuerzo, nos hicieron también reflexionar a todos, sobre cuál es el tipo de justicia que queremos y buscamos, así como qué entendemos por la misma, preocuparnos por definir cuál es el bien jurídico tutelado.

Cicerón decía que *“...La finalidad de la justicia es dar a cada quien lo que se merece... nada más opuesto a la justicia que la violencia...”*

Por ello, debemos preguntarnos ¿cuál debe ser el interés gubernamental para reestructurar el Sistema Judicial, y cuáles son los factores que han incidido en ese proceso de reestructuración en toda la región?: Como lo manifestó el jurista salvadoreño Francisco Eliseo Ortiz Ruiz, en su libro “Diez Años de Reforma Judicial en El Salvador”: Debemos encaminarnos a “buscar una solución política al conflicto, a lograr una paz duradera y establecer un Estado de Derecho, objetivos cuyo logro pasa por varios requisitos, uno de los cuales es indudablemente que los ciudadanos recobren la confianza en la ley, como producto del respeto y cumplimiento de la misma”.

De ahí que tenemos que concluir que, sin una sana, equitativa, eficiente, transparente, pronta y cumplida administración de justicia, que garantice plenamente los derechos fundamentales, así como los principios de seguridad jurídica para toda la población, se lesiona y altera el Estado Democrático de Derecho, porque las personas pierden la fe en el sistema jurídico, y tienden a buscar las vías de hecho, la guerra civil, la venganza personal, a tomar la justicia en sus propias manos (como los sicarios de Colombia o los linchamientos en Guatemala), o devienen proclives en aceptar la arbitrariedad y una tiranía que restablezca el orden, aunque sea el orden de los sepulcros.

La administración de la justicia tiene que buscar siempre la calidad del servicio, la confianza mediante el acceso universal y la honestidad de sus funcionarios, así como credibilidad en su accionar. Por tales razones, aparte de analizar aspectos de fondo sobre las diferentes ramas del Derecho, la especialización de los Tribunales por materia, etc., le dedicamos mucho tiempo a resaltar la importancia de la oficina judicial, como ente administrativo de gestión y administración.

Lo anterior, me lleva también a compartir con Uds. algunos de esos resultados y ciertos principios generales que extrajimos en el “Libro Blanco”, como conclusiones del trabajo:

1. IMPORTANCIA DEL ACCESO A LA JUSTICIA

Garantizar el debido proceso, nutrir las garantías judiciales para hacer efectivo el acceso a la jurisdicción, también llamado derecho de acción.

En la realidad esto no es otra cosa que uno de los derechos humanos fundamentales, contenidos en el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: ***“Toda persona puede recurrir ante los tribunales para hacer valer sus derechos”***; o en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: ***“Toda persona tiene derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella...”***.

Este derecho es la llave para ejercitar con igualdad y justicia todos los demás derechos humanos y judiciales (igualdad procesal, defensa, juicio público, etc.)

Como ha manifestado la profesora Dinah Skelton en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas: “El derecho plasmado en este artículo ...reconoce un principio fundamental del Imperio del derecho que, en parte, dimana de la máxima *nemo index in sua causa* ...fomenta el interés de la sociedad por la solución pacífica de los litigios; es más probable que las partes sometan sus diferencias a consideración judicial si esperan que se les proporcione un procedimiento equitativo y un fallo basado en los hechos presentados y la aplicación de la ley.

Además, hoy en día el acceso a la justicia, debe también garantizarse a nivel de tribunales internacionales, con un funcionamiento adecuado, sin politización o presiones inequitativas de ciertos estados poderosos.

2. CARRERA JUDICIAL

Evidentemente, lo anterior no puede existir sin un debido acceso, por parte de los jueces y funcionarios, a la carrera judicial, con la adecuada formación por medio de Escuelas Judiciales para prepararlos continuamente en el ejercicio de sus funciones, indelegabilidad de la función, inamovilidad y estabilidad en sus puestos, garantías de ascensos con criterios objetivos y por concursos de antecedentes con oposición, inmunidad funcional, con la garantía de un sano e independiente sistema de escogencia y de un imparcial régimen disciplinario especializado, que esté separado de la jerarquía jurisdiccional.

En Costa Rica se critica el nombramiento de las altas magistraturas, por parte de los dos partidos mayoritarios de la Asamblea Legislativa, y en Honduras la ingerencia de diputados, alcaldes y gobernadores en el nombramiento de todo tipo de jueces.

Los jueces deben estar nombrados en propiedad, no interinos, y profundizar la especialidad de sus materias. No puede ser que, como en Costa Rica, la estabilidad en el trabajo dependa de cuotas de sentencias que deban cumplir, por encima de la importancia y complejidad de los asuntos tramitados.

Debemos seguir el ejemplo de los Consejos de la Magistratura, como funcionan en Europa.

En Honduras se promulgó la carrera judicial en 1980, pero se reglamentó hasta 7 años después; en Nicaragua se estableció en la Constitución de 1995, pero su aplicación se ha retardado muchos años.

El Salvador es el único país que nombra a sus jueces por tiempo indefinido (como también se hace en Alemania), pero el Consejo de la Judicatura no gobierna el Poder Judicial, porque la Corte Suprema tiene el control sobre los nombramientos, presupuestos y demás.

Igual sucede en todos los demás países de la región, donde la Corte Suprema concentra las jerarquías jurisdiccional y administrativa, lo que dificulta y obstruye, en muchos casos, la carrera judicial, y por ende la independencia de criterio.

Soy de la opinión que la carrera judicial debe estar separada, y debe incluir desde los puestos mas bajos del escalafón, hasta las Magistraturas de la más alta jerarquía de la Corte Suprema.

3. INDEPENDENCIA JUDICIAL

El Juez costarricense Francisco Dall'Anese insistió en Guatemala, que “un Estado Constitucional de Derecho, basado en el sistema republicano de división de poderes, debe contar –entre sus principales aspiraciones democráticas– con jueces independientes. Este atributo de la judicatura no es un capricho de los administradores de justicia, sino una necesidad estructural del Estado y un derecho de cada ciudadano.”

Al ser el órgano jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos sociales, y también el encargado del control de legalidad de los actos de los otros poderes o instituciones estatales, la separación de poderes debe ser rotunda y categórica, para generar independencia con respecto a las presiones y persecuciones políticas, a los partidos, y a las presiones, económicas.

Como afirma Kelsen: *“el acto de jurisdicción es un acto creativo de derecho”*. Con su accionar, lo(s) jueces(as) van creando derecho, y sus interpretaciones nutren la norma existente, respaldan y delimitan las garantías y derechos de los ciudadanos. Ese espacio no puede ser rellenado por el legislador.

Lo anterior ha llevado al maestro Walter Antillón a afirmar que no existe uno, sino varios poderes judiciales, uno por cada Juez que administra justicia.

Tenemos trágicos ejemplos en nuestros países, como el del Salvador, cuando la Asamblea Legislativa, como represalia por una resolución judicial que afectó intereses político-partidistas, amenazó con iniciar una investigación del Poder Judicial, tendiente entre otras cosas a la destitución de jueces. En ese hermano país también se denunció el generalizado temor de los jueces con relación a la jerarquía de la Corte, y el tráfico de influencias.

Este punto tiene dos aristas, la interna y la externa; porque también debemos garantizar la independencia de criterio del(a) juzgador(a), con relación a las presiones o imposiciones internas, por parte de la jerarquía o de otros(as) funcionario(s) con mayor poder.

En Guatemala el congreso nombra inclusive a los jueces de los tribunales de apelación, lo que fomenta la ingerencia política y la solicitud de compromisos; o vaivenes inaceptables como las reacciones indignadas ante una decisión judicial, como el reciente asesinato del juez de paz en Senahú: Hugo Martínez.

También debemos asegurar la solidez e independencia del(la) juzgador(a), con relación a los medios de comunicación y sus presiones. Por ejemplo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, al referirse a las limitaciones a la libertad de expresión, en el artículo 10.2, incluye entre ellas las encaminadas a mantener la autoridad e imparcialidad del(la) juez(a).

En todas partes del mundo, lo(s) jueces(as) y lo(s) abogado(s) están sujeto(as) a diversas formas de presión e intimidación. Por ejemplo sólo para el año 1995, poco antes de que empezáramos nuestro trabajo, el Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA, en su publicación *Attacks on Justice - The Harassment and Persecution of Judges and Lawyers*, pag. 9) registró 337 casos de juristas, en 52 países, perseguidos a raíz de sus actividades profesionales: 22 fueron asesinados, 142 detenidos, 30 víctimas de agresiones, 58 amenazados de violencia física, 4 desaparecieron, y a otros 44 se les sancionó profesionalmente o se pusieron trabas a su carrera.

Finalmente es bueno recordar que la independencia de criterio y de su accionar, no debe confundirse con impunidad de las acciones judiciales, ni con la ausencia de controles presupuestarios, ni la revisión posterior de sus decisiones como efecto de la interposición de recursos, ni dejar al margen las eventuales responsabilidades civiles y/o penales de su accionar.

4. ASISTENCIA JURIDICA GRATUITA O PATROCINIO LETRADO

En Nicaragua no se comprende en la Constitución, sino en la Ley Orgánica del Ministerio Público; en Panamá y Honduras es una obligación del Estado para los pobres, menores e incapaces; en El Salvador la Constitución lo dispone para la materia penal, y en las otras materias se infiere; en Guatemala tampoco tiene rango constitucional, pero se desprende por la existencia de los derechos de libre acceso a los tribunales y de inviolabilidad del derecho de defensa; y en Costa Rica se estipula en la Carta Magna como el derecho individual de defensa, que luego es recogido por leyes especiales, para ciertas materias.

Lo que impera en la práctica –salvo el caso de Nicaragua– es la combinacind de defensorías públicas con el sistema de defensores de oficio, a través de instituciones con autonomía (El Salvador y Guatemala), y dependientes del Poder Judicial en los demás países.

La mayoría de las legislaciones, a excepción de Nicaragua y Honduras, comprende la exención de impuestos en materia de defensa pública, y también de timbres de timbres y cobros por el servicio.

En Europa, por ejemplo se entiende la ayuda legal como un servicio público.

Al ser un sistema integral, no debemos dejar de lado otras instituciones que cooperan con la administración de justicia y sus objetivos, como la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes (o del Pueblo = Ombudsman), organizaciones no gubernamentales (O.N.G.'s) defensoras de los derechos humanos, etc.

5. FINANCIAMIENTO DEL PODER JUDICIAL

Para que la gratuidad sea eficaz, es indispensable contar con legislación clara, que disponga de porcentajes mínimos asignados en los presupuestos, a favor del Poder Judicial: 2% Panamá, 3% Honduras, 4% Nicaragua, El Salvador y Costa Rica 6%, y no hay información clara en Guatemala.

Valdría la pena comparar este financiamiento con el porcentaje otorgado a las fuerzas armadas, y con la puntualidad de cumplimiento.

En El Salvador se alegan errores en la distribución interna de esos recursos, en Guatemala insuficiencia de recursos humanos y materiales, en Honduras y en Nicaragua, que casi nunca se les concede la totalidad del presupuesto, ni se gira puntualmente.

En casi todos los países, la entrega de estos recursos se utiliza como un medio de presión del Poder Ejecutivo contra el Judicial.

Debe analizarse también que algunos poderes judiciales, como en Costa Rica, mantienen con el mismo presupuestos, todo el aparato judicial, más la defensa pública, al ministerio público y a la policía judicial.

También estas deficiencias se pueden suplir mediante servicios jurídicos alternativos a los que presta el Estado, como los Consultorios Jurídicos de las Facultades o Escuelas de Derecho, o la buena red de Bufetes Jurídicos Populares de Nicaragua, a través de una organización no gubernamental (ONG.).

El buen financiamiento garantiza también la independencia del administrador de justicia, que no debe ser vulnerable en razón de sus ingresos económicos, de su protección y seguridad.

Como verán, muchos de los puntos citados son principios, garantías o normas generales que todos compartimos, pero cuyos problemas no radican tanto en su aceptación, o en la ausencia de normativa (que en el caso costarricense sobra), sino en razones de oportunidad, costo, conveniencia o de simple aplicación práctica.

Aun así, debemos reconocer, como lo hace el libro ***“La Protección Constitucional del Ciudadano”***, publicado por la Fundación Konrad Adenauer con el CIEDLA, que América Central, al igual que *“América Latina ha venido realizando, en los últimos años, importantes esfuerzos tendientes a modernizar diversos aspectos de su sistema judicial. Las reformas abarcaron diferentes ámbitos como son las propias instituciones de la justicia, pero también reformas del derecho sustantivo y de los códigos de procedimiento.”*

El Derecho comparado se vuelve un instrumento esencial, para analizar nuestras instituciones y nuestro proceder en la realidad, valorar las cosas buenas que tenemos, tratar de modificar los aspectos negativos, e incorporar institutos o reformas jurídicas que nos ayuden a avanzar y mejorar. Siempre es más fácil decir que funciona mal, en lugar de proponer que nos hace falta y cómo lograrlo.

Por ello, tenemos que tener claro que los(as) operadores(as) de la justicia somos todos(as), que el resultado y eficiencia del sistema no es una tarea exclusiva de la Judicatura, por lo que no podemos separar artificialmente las funciones y responsabilidades, y pensar que los(as) académicos(as), los(as) litigantes y los(as) procuradores(as) no tienen nada que hacer, ni por qué preocuparse del destino de la administración de justicia. No somos contrincantes, no estamos aislados(as) los(as) unos(as) de los(as) otros(as).

Publio Sirio advertía: “*Multis minatur, qui uni facit iniuria*” (amenaza a muchos quien comete injusticia con uno sólo). Por ello todos(as) debemos pensar al unísono con la máxima popular anónima anglosajona: “*rather suffer an injustice than commit one*” (mejor sufrir una injusticia que cometerla); porque la capacidad de las personas por la justicia hace posible la democracia, ***pero su propensión a la injusticia la hace necesaria.***

Es un reto mejorar y modernizar entre todos(as), es un desafío hacer que la justicia impere, con eficiencia y racionalidad, porque es un servicio público esencial, como la salud, para la sanidad y estabilidad de la democracia.

Como manifestó la Vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Dra. Yadira Centeno: “tenemos fe en el Derecho para la convivencia humana”.

Así, los grandes esfuerzos que se hacen hoy en día en Nicaragua, son una garantía para el resto de la región, ya que la estabilidad política y el mejoramiento del Estado de Derecho en este país, nos favorece y estimula a mejorar a todos(as) los(as) hermanos(as) centroamericanos(as).

Muchas gracias.