

La evaluación de la “reconocida honorabilidad” en procesos de selección de cargos públicos

I. La exigencia constitucional

Diversos artículos de la **Constitución guatemalteca** incluyen la “reconocida honorabilidad” como requisito para designar altos cargos públicos. De manera directa, o explícita, el art. 132 preceptúa que los integrantes de la Junta Monetaria “deberán ser personas de reconocida honorabilidad”; el art. 207 incluye el mismo concepto entre los “requisitos para ser magistrado o juez”; el art. 234 lo impone como requisito para ser designado Contralor General de Cuentas; y el art. 270 lo exige, en idénticos términos, para los magistrados de la Corte de Constitucionalidad. De manera indirecta, el requisito resulta incluido para otros cargos, respecto de los cuales el texto constitucional exige “las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”; por esta vía, la “reconocida honorabilidad” también es requisito para ser designado como Fiscal General de la República (art. 251), Procurador General de la Nación (art. 252) y Procurador de la Comisión de Derechos Humanos (art. 273).

No cabe, pues, ninguna duda acerca de que “ser de reconocida honorabilidad” es una condición que deben exhibir quienes sean designados para los cargos de juez o magistrado (tanto del Organismo Judicial como de la Corte de Constitucionalidad), Fiscal General, Procurador General, Procurador de la Comisión de Derechos Humanos, miembro de la Junta Monetaria, y Contralor General de Cuentas.

En consecuencia, **las instancias participantes en el proceso de designación de los cargos señalados por la Constitución deben verificar que los candidatos a los mismos ostenten el requisito de ser personas “de reconocida honorabilidad”**. A tal efecto, en tales procesos deben arbitrarse los medios

necesarios para que se verifique el cumplimiento de esta condición. De otro modo, se estaría contrariando el mandato constitucional expreso que le otorga a esa condición, en todos los casos, el carácter de **requisito** para ser designado en el cargo.

En el cumplimiento de tal cometido, las instancias participantes en el proceso de designación deberán proceder en aplicación de procedimientos predeterminados y públicos que establezcan objetivamente la idoneidad de los candidatos –en este aspecto, su “reconocida honorabilidad”–, de acuerdo a lo dispuesto por el Estatuto del Juez Iberoamericano:

Art. 11. **Órgano y procedimiento de selección de los jueces.** Los procesos de selección y nombramiento deben realizarse por medio de órganos predeterminados por la ley, que apliquen procedimientos también predeterminados y públicos, que valoren objetivamente los conocimientos y méritos profesionales de los aspirantes.

Art. 12. **Objetividad en la selección de jueces.** Los mecanismos de selección deberán adaptarse a las necesidades de cada país y estarán orientados, en todo caso, a la determinación objetiva de la idoneidad de los aspirantes.

Esta evaluación –así como el proceso de selección en general– debe desarrollarse en “condiciones generales de igualdad” (art. 23.1 CADH). Tanto el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (a través de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) como Naciones Unidas han determinado en repetidas ocasiones que es fundamental que los procesos de selección de jueces y fiscales garanticen el acceso igualitario a los cargos y en ese sentido, se debe “**incorporar criterios objetivos** en los procedimientos de selección y nombramiento para **evitar prácticas discriminatorias** en ellos” (CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, 2013, párr. 59 y 64; CorteIDH, Caso Apitz Barbera, párr. 206). En particular, es importante que no se use lenguaje o prácticas sexistas o discriminatorias en estos procesos (CIDH, 2013, párr. 71 y Naciones Unidas, Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 2012, párr. 53).

Para satisfacer el requisito de objetividad de esos criterios de selección, la decisión sobre la “reconocida honorabilidad” de una persona no puede ser arbitraria. Es decir, debe ser basada en **criterios razonables y cuantificables**. Para eso, la **transparencia** también es imprescindible.

II. ¿En qué consiste la “reconocida honorabilidad”?

Con la misma rotundidad con la que puede afirmarse la precedente conclusión, derivada del análisis del texto constitucional, debe reconocerse que –tal como ha admitido la Corte de Constitucionalidad– **el requisito debe ser materia de interpretación, puesto que ni la Constitución ni la legislación interna definen la condición de “reconocida honorabilidad”**.

Es normal que así sea porque la noción citada es una de las que en derecho se denominan *concepto estándar*, esto es, una fórmula cuyo contenido específico adquiere determinación en una circunstancia social dada. Mal haría cualquier norma legal que intentara fijar el contenido de la honorabilidad, utilizando inevitablemente referencias cuya vigencia estaría limitada por usos y costumbres que varían con el tiempo.

La Ley del Organismo Judicial establece (art. 11) que “[l]as palabras de la ley se entenderán de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, en la acepción correspondiente”, criterio que, como se verá en seguida, no ilumina este asunto. En efecto, el Diccionario de la RAE define la honorabilidad como “cualidad de la persona honorable”, al tiempo que adjudica el adjetivo “honorable” a todo aquello que sea “digno de ser honrado o acatado”. Sin duda, el análisis textual no llega muy lejos en esta materia.

Los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, confirmados por la Asamblea General de Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, no usan la expresión “honorabilidad” pero refieren a la noción de integridad cuando establecen que

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas.

Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos.

La idea de integridad, como la de honorabilidad, conduce a la condición de una persona de conducta irreprochable. En definitiva, estamos ante un atributo personal que en el Diccionario de la RAE aparece definido como que corresponde al honor: “Cualidad moral que lleva al cumplimiento de los propios deberes respecto del prójimo y de uno mismo.” Probablemente esta “cualidad moral” es la que se halla en la raíz de la exigencia constitucional de “honorabilidad” para el desempeño de los altos cargos públicos.

Ese desarrollo permite precisar que la noción de “honorabilidad” está cargada, más que por la presencia de algún factor, por la **ausencia de elementos que hagan posible una impugnación de la conducta de la persona de quien se trate.** Con la honorabilidad ocurre algo similar a aquello que caracteriza a la independencia judicial. ¿Cuándo hay independencia de la justicia? Cuando no hay interferencias. Es la ausencia de intromisiones en la tarea del juez aquello que le permite ser independiente y, en consecuencia, imparcial. De modo equivalente, hay honorabilidad cuando **no existen cuestionamientos en torno a la conducta de una persona.** Cabe recordarse que, dado el requisito que la selección sea razonable y basada en criterios objetivos, derivada del art. 23.1 CADH y detallada por la Corte Interamericana en el caso Apitz Barbera (párr. 206), estos cuestionamientos deben estar basados en estándares éticos preestablecidos. El solo hecho de estar en desacuerdo con las actuaciones de una persona no es suficiente; debe haber violada una norma profesional o un derecho fundamental..

Esta definición en negativo –honorable es aquél a quien no puede recriminarse ninguna acción o actuación negativa de importancia– tiene significación a los efectos probatorios, que interesan especialmente en un proceso de calificación de candidaturas a altos cargos públicos. En otras palabras, **dado que la “reconocida honorabilidad” es una condición que se declara (o no) por terceros, el candidato no puede probar que goza de ella. Es la ausencia de condenas, señalamientos, denuncias u objeciones creíbles aquello que hace posible ser reconocido socialmente como honorable.**

III. La jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad

La Corte ha enfrentado en varias ocasiones el tema de la “reconocida honorabilidad”. En el expediente 273-91 la sentencia dictada entendió que la honorabilidad

con mayor frecuencia se aprecia en el campo de la moral, expresa desde un punto de vista objetivo la reputación que una persona goza en la sociedad, es decir, el juicio que la comunidad se forma acerca de las cualidades morales y de los méritos de la personalidad de un individuo... (subrayado añadido).

La Corte abordó también la cuestión en los casos 205-94 y 300-99, así como en los expedientes acumulados 1903-2003, 2183-2003 y 2261-2003. En el caso 3635-2009, la Corte hubo de elaborar el concepto equiparándolo a valores esenciales como la libertad y la igualdad. Señaló entonces, en sentencia de 11 de febrero de 2010, que la honorabilidad no puede ser sometida a categorías y precisó que se trata de **“un requerimiento comprobable”**. De manera similar, la Corte decidió en el caso 3690-2009.

En el expediente 942-2010, la Corte declaró sin lugar una inconstitucionalidad parcial planteada contra el artículo 12 de la ley de Comisiones de Postulación. El planteamiento del accionante sostenía que en el texto legal impugnado se daba lugar a una cuantificación de la honorabilidad que, dada su naturaleza, no es susceptible de ser graduada, puesto que es una condición que se tiene o, contrariamente, de la que se carece. La Corte sostuvo explícitamente que su decisión en el caso tenía un carácter interpretativo del texto constitucional, esto es, que tenía como objetivo

precisar, delimitar o, en cierto modo, modificar su sentido literal, de forma que en lo sucesivo el precepto no puede ser entendido, sin la sentencia constitucional, estableciendo cuál es la interpretación constitucionalmente aceptable del precepto legal cuestionado, descartando interpretaciones inconstitucionales...

Adoptada esa perspectiva, la sentencia sostuvo, de manera no muy precisa, que la honorabilidad

es un concepto eminentemente filosófico que proviene del vocablo “honor”, predominantemente arraigada en la denominada doctrina moral, la que trata de

definirla como la cualidad que tienen los actos de los seres humanos, con relación al bien o lo bueno.

En cuanto al carácter “reconocido” de la honorabilidad exigida por la Constitución, la decisión de la Corte estimó que

cuando se habla de que la honorabilidad debe ser “reconocida”, se está haciendo alusión a que las cualidades (a que se hacen referencia) de una persona, son de conocimiento de toda la sociedad o bien, de un segmento de la misma, que la muestra a aquella por lo que es en cuanto a sus méritos, talentos, destrezas, habilidades, criterio y cualidades humanas, que buscarán y procuraran la correcta aplicación de las normas o las leyes y, con ello, la justicia...

En relación con el cuestionado art. 12 de la Ley de Comisiones de Postulación, la decisión de la Corte entendió que

de acuerdo con el artículo 12, las Comisiones de Postulación, para efectos de elaborar el perfil de los profesionales a que deben aspirar quienes se incluyan dentro de la nómina respectiva, deben tomar en consideración, entre otros, el aspecto ético, el cual, comprende lo relacionado con la moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad comprobadas, a través de los documentos o constancias indicados en el mismo... (*Subrayados añadidos*).

Infirió la Corte que suprimir el párrafo legal impugnado en razón de la cuantificación de los méritos implicaría “suprimir la obligación constitucional que tienen las Comisiones de Postulación de tomar en cuenta aquellos requisitos”. En tal virtud, reafirmando la necesidad de que los méritos éticos “deben ser rigurosamente verificados y comprobados por las distintas comisiones que se integren a seleccionar los candidatos de los órganos estatales”, la Corte declaró sin lugar la inconstitucionalidad planteada pero se pronunció con una importante “reserva interpretativa”:

en cuanto que el artículo 12 de la Ley de Comisiones de Postulación, Decreto 19-2009 del Congreso de la República de Guatemala, en la parte que dice: “...A. Los méritos éticos...”, se refiere a los aspectos éticos establecidos en la literal a. del mismo artículo, que si bien es cierto no pueden ser susceptibles de cuantificación parciaria, es decir, asignarle un porcentaje o una puntuación numérica, también lo

es que, no se puede prescindir de su evaluación y consideración, por lo que, para tal efecto, la evaluación debe ser tendente a determinar si los participantes a los distintos cargos públicos poseen tales calidades o no, de conformidad con lo previsto en el artículo 2º, literal b) de la ley indicada, de tal cuenta que no debe asignarse una calificación parcial, sino pronunciarse sobre su existencia o inexistencia. De esta manera, se estará cumpliendo con lo establecido en la Constitución Política de la República, en cuanto a determinar si los candidatos que pretendan optar a los distintos cargos públicos, reúnen dichos requisitos (*subrayados añadidos*).

En suma, en la decisión del caso 942-2010, desarrollando la línea interpretativa de las decisiones previas, la Corte reiteró la necesidad de considerar y evaluar los aspectos éticos –entre los que incluyó expresamente la honorabilidad–, con el propósito de establecer si los candidatos ostentan o no tales calidades y, en consecuencia, si son o no aptos para los cargos a los que fueron propuestos.

IV. Evaluar la honorabilidad

Resta, finalmente, la cuestión de cómo se puede evaluar la honorabilidad reconocida. En la elaboración formulada en la decisión de la Corte de Constitucionalidad recaída en el caso 3536-2009, que la decisión del caso 942-2010 hizo suya, se sostiene que la honorabilidad es “un requerimiento comprobable mediante una serie de elementos.” Tales elementos pertenecen a tres categorías:

A) Acreditaciones: “la presentación de documentos o certificaciones”. B) Criterios sociales: “la buena conducta profesional, la estima gremial, el reconocimiento del foro público, el decoro profesional, entre otros, siempre con el debido respeto al principio de presunción de inocencia”. C) Repercusiones en el actuar: “tanto en lo profesional (si es que el candidato proviene del sector del ejercicio liberal), como en la judicatura u otro servicio prestado desde la administración pública o en cualquier otro ramo, entendiéndose como tal no solo su ejercicio profesional, sino también las actividades personales, comerciales o de cualquier otra índole que resultaren incompatibles con el ejercicio de la función pública; en el caso de mérito con la judicatura”.

El primer requisito, **la entrega de documentos y certificaciones, es puramente formal y, en rigor, no es probatorio de la reconocida honorabilidad.** En la práctica administrativa de algunos países –como España–, donde se exige el requisito de honorabilidad para determinadas postulaciones, aquél a quien se le requiere debe declarar por escrito que no ha sido condenado a pena alguna, ni ha incumplido alguna norma importante de la legislación vigente; por ejemplo, en materia tributaria. No obstante, la declaración propia o ajena sobre la honorabilidad de una persona no “prueba” que sea honorable. En rigor, nadie puede “certificar” la honorabilidad de otro, dado que esta tarea implica, como se ha visto antes, una suerte de juicio sobre la trayectoria personal que, si pretende ir más allá del mero testimonio, es imposible realizar individualmente con certeza.

Los otros dos criterios se hallan íntimamente ligados. En efecto, de las actuaciones personales depende el juicio social sobre aquél de quien se trate. La “buena conducta” en lo profesional y en cualquier otro campo de desempeño es aquello que, en el momento en que es preciso evaluar un candidato, genera el criterio social que le reconoce honorabilidad. Este criterio social no es acreditable por una institución determinada, ni por varias.

Como se anotó antes,

- la “reconocida honorabilidad” es una condición que se declara (o no) por terceros y, en consecuencia, el candidato no puede probar que la ostenta;
- es la ausencia de condenas, señalamientos, denuncias u objeciones **creíbles** aquello que hace posible ser reconocido como honorable; y
- debe estar basada en criterios objetivos y comprobables; el mero hecho de estar en desacuerdo con las posturas de una persona no es suficiente para señalar que falta honorabilidad.

Desde el punto de vista probatorio, esto significa que acreditar la honorabilidad depende de que no se alegue contra la persona de la que se trate hechos o acciones de su responsabilidad, capaces de poner seriamente en cuestión la existencia de una trayectoria intachable.

En consecuencia, **es en la fase del proceso de selección de candidatos destinada a la presentación de antecedentes por terceros que la “reconocida honorabilidad” puede quebrarse.** Si surgen terceros que ofrecen, a la instancia a cargo de la selección, elementos de juicio sólidos –según la evaluación que haga la instancia– acerca de infracciones de una “buena conducta”, al candidato no podrá reconocérsele honorabilidad. Contra esos elementos de impugnación basados en la violación de derechos fundamentales o principios éticos profesionales, debidamente sustentados, difícilmente podrá prevalecer alguna “certificación” o “acreditación” que esgrima el impugnado.

Es por ello que **la fase de la consideración de las tachas es una etapa fundamental** de la evaluación de la “reconocida honorabilidad”. Es importante recordar los criterios derivados de los derechos fundamentales mencionados anteriormente. Éstos implican que **la decisión de admitir o desestimar tachas, debe, entonces, estar basado en una evaluación en base de criterios razonables y objetivos preestablecidos, en igualdad de condiciones, para determinar si una persona con su comportamiento ha violado derechos fundamentales o principios éticos.** En caso contrario, no se puede considerar que se ha evaluado de manera rigurosa la existencia de la “reconocida honorabilidad”.

Es importante que esta fase del proceso de selección sea **transparente.** Aunque puede resultar incómodo discutir temas tan sensibles en público, la probidad de los funcionarios públicos es de una importancia tal –tanto para el desempeño de la institución que va a dirigir la persona, como para su legitimidad y la confianza del público en las instituciones públicas– que es fundamental que no exista ninguna duda sobre la “reconocida honorabilidad” de un(a) funcionario(a). Solamente si el público puede comprobar que haya habido una cuidadosa evaluación de las tachas presentadas, lo que incluye que el candidato o candidata haya podido responder a los señalamientos realizados contra él o ella y una posterior ponderación del órgano evaluador, puede eliminarse cualquier duda al respecto. Es importante que este proceso sea muy riguroso y, en ese sentido, es fundamental que la persona señalada pueda presentar pruebas y argumentos de descargo. De esta manera, se

evita que solo se presenten y se conozcan elementos negativos que –de ser falsos o infundados–podrían dañar la honra de una persona.

Un complemento interesante de esta etapa es la evaluación de las decisiones judiciales o escritos de un(a) candidato(a) para valorar su compromiso con la protección de los derechos fundamentales y la igualdad ante la ley –una práctica usada en, por ejemplo, Estados Unidos–.

Por tales razones, como ha sostenido la Corte de Constitucionalidad, **la “reconocida honorabilidad” se tiene o no**. Es imposible tenerla en cierto grado o proporción. En ese sentido, más que un elemento concurrente con otros a la evaluación del candidato, es un requisito que operativamente debe convertirse en eliminatorio. Esto es, una vez que se ha determinado que el candidato no ostenta “reconocida honorabilidad”, de acuerdo a los criterios de objetividad, razonabilidad e igualdad mencionados anteriormente, debe considerársele fuera de carrera, aunque formalmente no se le declare como tal. Este caso debería ser tratado de manera equivalente al de la falta de título profesional: si no es abogado, no puede ser juez. De la misma manera, **si no es reconocido como una persona honorable, no puede ser un alto cargo público**. Y esa carencia no puede “compensarse” con la presencia, incluso debidamente acreditada, de otros atributos, positivos, que le “sumen” puntos con el propósito de hacer viable su candidatura.