

# Apuntes de la sociedad civil hacia el restablecimiento de la funcionalidad de la justicia penal en Nicaragua



© 2021, Expediente Abierto.

**Correo electrónico:** [programas@expedienteabierto.org](mailto:programas@expedienteabierto.org)  
América Central.

**[www.expedienteabierto.org](http://www.expedienteabierto.org)**

**Diseño y diagramación:** Equipo gráfico de Expediente Abierto.



expediente abierto

# Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>02</b>
<b>La disfuncionalidad de la justicia penal</b> .....	<b>04</b>
<b>Restablecer la funcionalidad de la justicia penal en Nicaragua:</b>	
<b>tres aproximaciones.</b> .....	<b>06</b>
<b>I. Evaluaciones e investigaciones.</b> .....	<b>08</b>
Evaluar estratégicamente mecanismos de avances y regresiones. ....	09
Investigar estratégicamente a los funcionarios del sistema. ....	12
Comisionar internacionalmente el proceso de investigación. ....	13
“Renovar” el recurso humano. ....	14
Evaluaciones con capacidad vinculante. ....	15
<b>II. Atención a la gradualidad de los cambios.</b> .....	<b>17</b>
Potenciar legitimidad. ....	19
<b>III. Accesibilidad, especialización e inclusividad de la reforma.</b> .....	<b>22</b>
Acceso, colaboración e infraestructura. ....	23
Especialización de tareas. ....	24
Inclusividad del proceso: mujeres, indígenas y jóvenes. ....	25
<b>Conclusión: apertura, realismo optimista y práctico.</b> .....	<b>27</b>



# Resumen Ejecutivo

**E**l Sistema de Justicia Penal es disfuncional para los nicaragüenses. La opinión pública y la evidencia recogida por informes señalan que el sistema y sus mecanismos actúan en favor de intereses partidarios y que ha roto su vínculo con la ciudadanía y los deseos de acceso a justicia.

Esta disfuncionalidad ha sido resultante de un proceso de avances y marcadas regresiones, acentuadas en los últimos años luego del inicio de la crisis sociopolítica en 2018. La instrumentalización del sistema de justicia ha evidenciado el control político-partidario y personalista del gobierno del presidente Ortega, llevando al desarrollo de procesos y emisión de sentencias acorde a sus intereses, provocando la desconfianza pública sobre el funcionamiento del sistema.

La coyuntura actual es adversa, pero también oportuna para reflexionar sobre un eventual proceso de reforma del Sistema de Justicia Penal. Se trata de un proceso urgente que se prepara a una eventual transición democrática, donde garantizar el retorno a la funcionalidad de la justicia será una de las primeras acciones a emprender por la nueva administración.

Desde una visión estratégica, Expediente Abierto impulsó un proceso amplio de consultas con actores de la academia, de sectores religiosos, juveniles, de derechos humanos, entre otros, para el elaborar el presente documento orientativo con consideraciones claves que deberían ser tomadas en cuenta en un proceso de reforma.



Este trabajo, por tanto, parte de la necesidad de recuperar la funcionalidad del sistema y presenta las propuestas agrupadas en tres áreas temáticas:

- 1. Evaluación e investigación de los mecanismos e individuos que han permitido los avances logrados por el Sistema de Justicia Penal y que también han facilitado su regresión y disfuncionalidad.**
- 2. Gradualidad necesaria de los cambios impulsados por un proceso de reforma, teniendo en cuenta las necesidades, practicidad y viabilidad de los mismos.**
- 3. Recomendaciones para hacer accesible, inclusivo y especializado el sistema.**

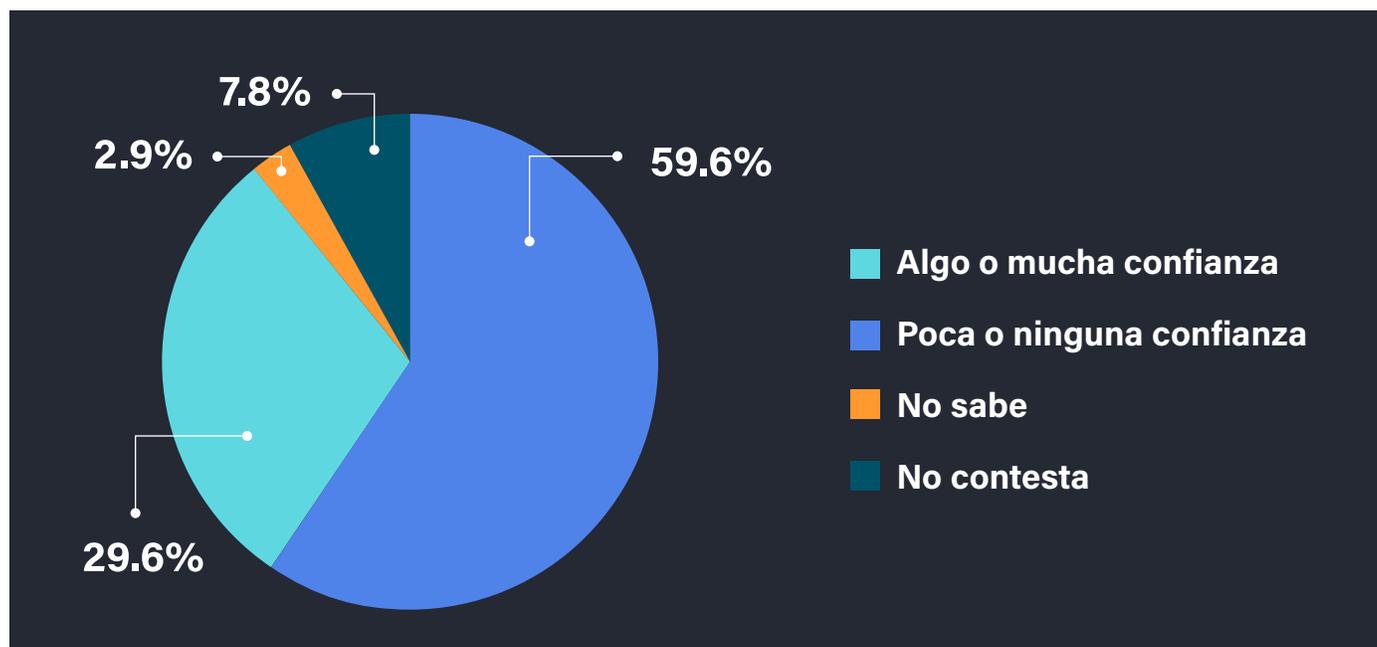
La participación amplia de la sociedad civil será clave para alcanzar una reforma que pueda considerarse integral, que trascienda la experiencia previa, la cual sugiere que procesos como el aquí planteado deben ser pensados cuanto antes y no esperar hasta que exista la posibilidad impulsar los cambios deseados. Es entonces que, con optimismo y realismo, Expediente Abierto tiene el placer de presentar el presente documento.

# La disfuncionalidad de la justicia penal

La regresión del sistema de justicia penal en Nicaragua no es reciente. En las últimas décadas, hubo importantes avances, pero también marcados retrocesos acentuados a partir del estallido de la crisis sociopolítica en 2018<sup>1</sup> que mostraron al sistema judicial como un instrumento represivo al servicio de intereses personalistas del gobierno de Ortega.

Los datos más recientes de la encuesta de Latinobarómetro (2020) ilustran sobre la percepción de la población nicaragüense acerca del sistema: el 51.4% de las personas consultadas afirmó que el acceso a la justicia era injusto. Esta percepción de disfuncionalidad se manifestó en la confianza de los nicaragüenses al sistema, pues sólo el 59.6% dijo tener poca o nula confianza en el Poder Judicial<sup>2</sup>. De forma similar, el 45.1% de los encuestados señaló sesgos en el la impartición de justicia, al indicar que el sistema judicial castigaba a los culpables dejándose llevar por otros factores, más allá de la justicia misma.

**Gráfico 1. Confianza de los nicaragüenses en el Poder Judicial (2020).**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro.

<sup>1</sup> Para una presentación más amplia de ello, puede consultar el trabajo titulado *Analizando las luces y sombras de la justicia penal en Nicaragua: pasos hacia la reforma*, publicado por Expediente Abierto.

<sup>2</sup> Solo el 29.6% afirmó tener algo o mucha confianza en el Poder Judicial y un 10.7% afirmó no saber o no respondió.

La coaptación política del sistema de justicia le ha hecho disfuncional y ha roto la confianza de la ciudadanía, la cual se refiere a este como un sistema parcializado y disfuncional. En consultas hechas a actores de la sociedad civil nicaragüense, que será referida a lo largo de este documento, se señaló que el sistema de justicia penal ha dejado de cumplir con sus responsabilidades y mecanismos para estar supeditado a intereses políticos, desde los cuales se evalúan y concluyen los resultados de los procesos penales.

Por tanto, la necesidad de una reforma del sistema de justicia penal estriba en la recuperación de su función acorde a su naturaleza, con actuaciones independientes de influencias político partidarias, de manera que se fortalezca la confianza de la ciudadanía y con todo ello se apuntale el sistema democrático en Nicaragua.



# Restablecer la funcionalidad de la justicia penal en Nicaragua: tres aproximaciones.

Reconociendo la creciente disfuncionalidad del sistema de justicia penal en Nicaragua, Expediente Abierto presenta este documento orientativo que reúne las anotaciones de distintos actores sociales y políticos respecto a una potencial reforma. Estos puntos no son necesariamente pasos cronológicos para seguir, pero representan importantes consideraciones que la sociedad civil tiene para formular la Hoja de Ruta hacia la reforma que los tomadores de decisión seguirán en una eventual transición democrática. Como el documento indica, estos apuntes deben considerarse tan pronto como sea posible, aún en medio del consolidado autoritarismo en Nicaragua.

Para recoger estas consideraciones, Expediente Abierto identificó seis grupos de la sociedad civil que pudieran informar y ofrecer su perspectiva sobre la reforma a la justicia penal que se necesita y qué problemáticas debería abordar. Así, se consideraron a:



● **Once miembros de organizaciones políticas.**



● **Quince periodistas.**



● **Ocho académicos, entre profesores e investigadores de áreas temáticas como movilización social, género, seguridad, derecho, y comunidades indígenas, entre otros.**



● **Cinco jóvenes y estudiantes universitarios, que estuviesen organizados o no.**



● **Trece defensores de derechos humanos.**



En total, más de cincuenta personas fueron parte del proceso de consulta, que se realizó mediante dos técnicas: grupos focales y entrevistas individuales, dependiendo de los tiempos de los invitados y en atención a factores de seguridad. Las sesiones duraron aproximadamente una hora, si fueron grupos focales, o treinta minutos si fueron entrevistas. En los espacios, el equipo de investigadores siguió una guía de preguntas semiestructuradas que fueron variando de acuerdo con las propuestas y consideraciones de cada actor. Posteriormente, las consultas fueron procesadas en un software de análisis cualitativo, MaxQDA, para identificar los nodos de propuestas y apuntes que aquí se presentan.

**Con la elaboración de este documento orientativo, Expediente Abierto toma ventaja de la oportunidad única ofrecida por el actual contexto sociopolítico. Partiendo del supuesto de que la crisis en Nicaragua dará paso a una transición democrática en el corto o mediano plazo, es importante definir, con antelación, las estrategias a seguir en distintos niveles. En esta dinámica, nuestro equipo desarrolla procesos que definen los pormenores de las reformas a la Policía Nacional y a la Justicia Penal, respectivamente.**

Este documento orientativo parte de esta certeza estratégica y presenta los apuntes que los actores consultados propusieron. Las propuestas están agrupadas en tres áreas temáticas:

**Primero**, reúne las sugerencias indicadas en torno a las evaluaciones del sistema de justicia penal, particularmente relacionadas a sus mecanismos y sus funcionarios.

**Segundo**, plantea los apuntes de los actores consultados orientadas a la gradualidad de los cambios en una eventual reforma a la funcionalidad del sistema, discutiendo puntos relacionados a la legitimidad y estrategia política del proceso.

**Finalmente**, reúne recomendaciones diversas presentadas por los múltiples actores consultados para hacer al sistema de justicia penal más accesible, inclusivo y especializado.



# I

## Evaluaciones e investigaciones

El proceso de reforma al sistema de justicia penal está definido, en esencia, por el rediseño de la estructura y la implementación de estrategias para administrar el recurso humano (magistrados, fiscales, jueces, entre otros). Los consultados para este documento orientativo pusieron énfasis en la necesidad de que este paso sea prioritario y estratégico, prestando especial atención a tres componentes: (a) diagnóstico de mecanismos; (b) investigación de funcionarios (c) evaluación constante.

## **Evaluar estratégicamente mecanismos de avances y regresiones**

Una de las principales tareas señaladas es llevar cabo un diagnóstico de los mecanismos de regresión y avance del sistema de justicia penal. Esta tarea debe iniciarse antes de la reforma judicial, e implicaría, primero, la sistematización de los grandes hitos de “reforma” y “contrarreforma” llevados a cabo en los últimos veinte años. Con esta revisión general será posible identificar qué mecanismos del sistema judicial fueron causantes de su disfuncionalidad y han sido especialmente vulnerables a la consolidación del autoritarismo en Nicaragua.

Iniciativas como la realizada por Expediente Abierto (2022) con la investigación Analizando luces y sombras de la justicia penal en Nicaragua, que sintetiza los hitos de las reformas y contrarreformas al sistema en los últimos veinte años; y trabajos de organizaciones sociales, políticas, y de derechos humanos, algunos de los cuales fueron consultados en la elaboración de este documento orientativo, son pasos iniciales y significativos al respecto. La propuesta aquí planteada supone la consolidación de todas estas revisiones, para estimular la opinión pública, política y técnica, en torno a la necesidad de diagnosticar al sistema de justicia penal en clave de mecanismos que facilitan logros y regresiones.

Posteriormente, será necesario contar con una hoja de ruta que defina, con claridad, el sistema de justicia que se desea y que es viable a partir de lo existente. Se trata, como indicó una académica consultada, de “realizar un diseño de qué sistema de justicia queremos”, cómo conseguirlo y qué evitar (comunicación personal, febrero 2022). Un sacerdote entrevistado señaló que un documento de esta naturaleza debe tener como lección primaria:

*No repetir lo que ha sucedido y crear nuestra propia receta a este mal. Podemos aprender criterios técnicos de otros países, pero a la hora de la verdad si queremos recuperar la confianza de la gente en el sistema de justicia, es mejor implementar lo que los mismos nicaragüenses queremos y soñamos. (Sacerdote, comunicación personal, febrero 2022).*



Esta proyección de sistema de justicia deseable y alcanzable debería servir de punto de comparación para diagnosticar qué mecanismos actuales no funcionan y requieren atención. Para la elaboración de esta hoja de ruta primaria, se requiere amplio asesoramiento técnico especializado, con la recopilación de las experiencias nacionales y lecciones aprendidas en otros contextos.

El esfuerzo de investigación de Expediente Abierto, en que se inserta este documento orientativo, propondrá un documento que aspira a ser la primera hoja de ruta pragmática para la reforma a la justicia penal en Nicaragua en una eventual transición democrática. Con una Hoja de Ruta como esta en el horizonte, a modo de carta de navegación, el diagnóstico de mecanismos disfuncionales y vulnerables se facilitará significativamente cuando se realice.

El país tiene un antecedente importante de este tipo de procesos de revisión integral. Hacia el año 2000, una evaluación diagnóstica, acompañada de una consulta a abogados nicaragüenses identificó que la característica inquisitiva del sistema, heredada de “la evolución de los sistemas procesales, tenía una influencia de la legislación española e italiana y dejaba en manos de un juez instructor o juez de letras, la investigación judicial” y era uno de los principales problemas a ser transformados (Asesor internacional, comunicación personal, enero 2022). Gracias al diagnóstico de esta particularidad, además de otras, se inició una reforma judicial significativa con abundantes aspectos positivos e innovaciones que hoy son ampliamente reconocidas entre los actores consultados.

En la nueva reforma judicial, necesaria ante una eventual transición a la democracia, los tomadores de decisión deben realizar una **evaluación diagnóstica del sistema de justicia penal** a la luz de:

- (1) Los hitos realizados en los últimos veinte años.
- (2) La hoja de ruta hacia el diseño de justicia deseable y viable.
- (3) Amplias consultas a abogados y técnicos nacionales.
- (4) El asesoramiento técnico extranjero.

Estos cuatro aspectos permitirán develar la naturaleza del sistema y sus mecanismos dañados durante la administración de Daniel Ortega para posteriormente repararlos. La evaluación también señalará aspectos positivos para potenciarlos o preservarlos. Una académica y profesional del Derecho consultada señaló al respecto:

*Hay buenas experiencias de fortalecimiento institucional que hemos tenido en reforma de justicia penal e inclusive en otras áreas en los últimos años. Es importante ver esas lecciones aprendidas como punto de partida para iniciar este proceso (de reforma). No todo es malo y, de lo bueno, tomarlo como punto de partida para repensar y reconstruir la institución con asistencia y ejemplos técnicos, incluso de otros países. Así pasó cuando estuvimos en Chile y en Costa Rica viendo cómo funcionaban los sistemas orales y públicos. (comunicación personal, febrero 2022).*

El enfoque de evaluación de mecanismos, señalado extensamente entre los consultados, supera la propuesta de rediseñar o formular nuevas leyes asociadas al funcionamiento del sistema de justicia penal. Es decir, una reforma al sistema de justicia penal, indican, no pasa primero por crear nuevas legislaciones, sino por hacer funcionales las vigentes. Un estudiante activista señaló en esta línea: “Nosotros (nicaragüenses) hemos pasado veinte años modernizando nuestras leyes. Solo es ir quitándole cosas malas, ir viendo cómo mejorar una parte de la legalidad” (comunicación personal, marzo 2022). Un académico universitario dijo similarmente:

*Nicaragua tiene un sistema judicial muy bueno, los procesos que han seguido son muy buenos, el problema es cómo se han ejecutado en los últimos años; es decir, lo que ha degenerado el sistema (...) y si eso no se trabaja como paso preliminar cualquier modelo que se ponga no va a funcionar. (comunicación personal, marzo 2022).*

Gracias a la evaluación de mecanismos dañados y vulnerables se podrá “fortalecer el funcionamiento eficiente del sistema judicial” sin procesos onerosos enfatizando la necesidad de restablecer la funcionalidad de la justicia. Los consultados indican que esto no objeta el espíritu de transformaciones urgentes: “no estoy contradiciendo a una reforma, pero me atrevo a decir que las legislaciones de Nicaragua son bastante buenas, progresistas; sin embargo, el problema que tenemos es que los actores gubernamentales manipulan el sistema de justicia penal de diversas maneras”. (Consulta con Defensores DDHH, comunicación personal, febrero 2022).



## Investigar estratégicamente a los funcionarios del sistema

Un enfoque de evaluación en los mecanismos de regresión judicial no excluye, de ninguna manera, la revisión del personal que les han ejecutado. Los mecanismos identificados, particularmente aquellos asociados al deterioro del sistema de justicia apuntarán a funcionarios específicos. Los consultados señalan que, casi en paralelo al diagnóstico de mecanismos, es precisa “una investigación profunda de expertos (en materia de justicia penal) que logre identificar a los operadores de justicia, los fiscales responsables de mecanismos y de los sistemas de violencia política a través del ministerio público” (Académico consultado, febrero, 2022).

Organizaciones de la sociedad civil, en colaboración de organismos internacionales, pueden iniciar, desde antes de la transición democrática, a llevar registro de los jueces, fiscales y magistrados implicados en la regresión del sistema de justicia penal en Nicaragua. Sin embargo, se advierte de que este proceso de identificación debe ser profesional, basado en evidencia, y estratégico (como se discutirá más adelante en el punto “Atención a la gradualidad del proceso”). Por ejemplo, una consultada señaló que el proceso de investigación a personas debe ser comprensivo de las situaciones de amenaza y presión a la que los trabajadores públicos han sido sometidos en la consolidación autoritaria del gobierno de Daniel Ortega:

*Dependerá del caso; es decir, hay que analizar si la persona fue amenazada y por qué fue amenazada. Mientras más miedo expresas más te amenazan. ¿Cómo sabemos el punto de quiebre de una persona? Aquí jugará también un rol importante la psicología, la habilidad de quienes entrevisten (o analicen) a los jueces si es que se da esa reforma. Yo respeto el miedo de la persona. Creo que la cobardía es una forma de responsabilidad, muchas veces. (Académica consultada, comunicación personal, marzo 2022).*

Otros consultados son más radicales en su apreciación sobre la investigación de los funcionarios ejecutores de estos mecanismos. Un pastor evangélico, por ejemplo, señaló: “habrá que desmontar todo ese aparato enorme, porque los jueces, magistrados, ¡todos!, están hasta el cuello con actos que los comprometen legalmente. Creo que todos, ya no podemos decir que solo el gobierno, el presidente y la vicepresidente, sino todo el equipo está sumamente involucrado” (comunicación personal, febrero 2022).



Lo cierto es que la opinión pública presionará por cambios radiales y visibles, al estilo de “mano dura”, como suele suceder en contextos de reforma a la seguridad y justicia.<sup>3</sup> En esta línea, otra académica consultada señaló que: “la gente no va a querer que los políticos dejen eso para otro día. En una eventual transición eso lo vas a tener que asumir en la hora cero”. Pero también propuso que, para satisfacer esta opinión pública exigente, que puede llevar a cometer errores estratégicos, se deben tener “acciones prediseñadas para entrarle al asunto desde el principio” (comunicación personal, marzo 2022). En otras palabras, la investigación de mecanismos antes mencionada apuntará a algunas figuras clave sobre las cuales se debe reunir evidencia para sacarlos del sistema tan pronto como sea posible en el proceso de reforma.

Estos casos deben de ser simbólicos, y profundamente mediatizados, para contribuir a la opinión pública. Un profesor señaló que estas investigaciones deben ser “de conocimiento público, dados a conocer de manera pedagógica a los nicaragüenses para que empiecen a sensibilizar y a dismantelar esa historia e impunidad, que pueda ser un proceso de crecimiento y de moral pública” (comunicación personal, febrero, marzo 2022).

Sin embargo, los consultados también advierten que este proceso debe ser cauteloso al definir quiénes y cuántos serán depurados. Considerando que la reforma será un proceso largo, en los que se convivirá con la influencia de simpatizantes del gobierno sandinista en todo el engranaje estatal, se debe evitar la “desestabilización vía amenaza, que puede abortar cualquier arranque de transición” (estudiante, comunicación personal, marzo 2022). Una operación de shock institucional, que consista en la depuración de funcionarios sin estrategia política, sean del sistema judicial, o de cualquier otro poder e institución del Estado, podría generar caos. La alternativa propuesta por los consultados es graduar los cambios, como se indicará más adelante.

## **Comisionar internacionalmente el proceso de investigación**

Además de los tomadores de decisión que dirijan la reforma, los entrevistados señalaron que este proceso de investigación de funcionarios del sistema judicial (y de otros casos vinculados a la represión y corrupción) podría estar a cargo de una entidad o comisión internacional, similar a las observadas en otros países centroamericanos. Una comisión de este tipo, indican, “daría mayor peso y mayor independencia a estas personas que estarían tratando de hacer justicia en Nicaragua.” (Defensor de DDHH, comunicación personal, enero 2022).

---

<sup>3</sup> Ungar, M. (2011) Policing democracy: overcoming obstacles to citizen security in Latin America. Johns Hopkins University Press.

Sin embargo, señalan que para que sea efectiva, debe estar establecida con mecanismos vinculantes, adecuado financiamiento, por un período de tiempo definidos y por al menos dos mandatos presidenciales. También advierten que esta comisión internacional no debería promoverse como una solución, sino que es parte del reconocimiento de un problema estructural y que “es lo medianamente cercano que se puede tener para alcanzar un equilibrio, que va a permitir que más adelante se tenga un sistema de justicia autóctono que actúe con mayor eficacia” (estudiante activista, comunicación personal, 2022).

Tanto estudiantes, como líderes religiosos y activistas, enfatizaron que la existencia de estas entidades internacionales sería útil para investigar y juzgar individuos particulares, pero señalaron que cualquier proceso de reforma, y quienes la impulsen, deberían ser primariamente nicaragüenses. “Creo que Nicaragua debería de aprender a resolver sus propios procesos. En todo caso, esa comisión debería ser mixta” (estudiante feminista, comunicación personal, marzo 2022).

La comisión propuesta podría ser clave para generar espacios para exponer a los jueces, abogados, magistrados, y funcionarios del sistema nicaragüense a experiencias y funcionamientos judiciales de países que pasaron por procesos similares y que han cambiado funcionalmente. Estos intercambios técnicos de experiencias internacionales podrían ser una de las formas de cooperación más importantes en las que una entidad especial puede colaborar en el proceso de reforma.

### **“Renovar” el recurso humano**

Otro de los componentes señalados es que, paulatinamente, debe renovarse el recurso humano del sistema judicial. Como primera opción, deben incorporarse con opciones viables, a “los que huyeron. O sea, llamarlos. Nosotros tenemos una sangría de profesionales. Hay que contar con ellos. Si ya hicieron sus vidas afuera, ¿qué estímulos tendrán para volver a este país destrozado?” (Académica, comunicación personal, marzo 2022). Los profesionales del derecho, incluyendo fiscales que se han exiliado por el contexto de persecución política, deberían ser parte de este proceso de reinserción para la renovación.

Otro de los llamados de atención de los consultados es que, desde antes de la reforma misma, se debe “ir pensando en quienes serán los ejecutores de esa reforma” y en potenciales remplazos del recurso humano en todos los niveles. “Es importante ir preparando a gente, preparando chavalos, a jóvenes adultos, a quienes son abogados. Pensar qué currículos, qué talleres darán como resultado el funcionario judicial al que estamos aspirando.” (Estudiante activista, comunicación personal, marzo 2022).

Esto parte del supuesto antes mencionado, que se combinará el recurso humano existente con nuevos actores. Estos nuevos funcionarios deben ser formados, señalan, bajo el espíritu de la Hoja de Ruta de Reforma al Sistema de Justicia Penal.

Las universidades fueron señaladas como entidades claves en este proceso de renovación del recurso humano. Los recintos, en una eventual transición democrática, “como centros de pensamiento, espacio de libertad, de debate de ideas, como un espacio en donde se ofrecen soluciones a problemas” (académica, comunicación personal, marzo 2022), podrían fortalecer la formación en derecho a través de renovadas escuelas judiciales. En esta línea, un miembro de una organización política sugirió que:

*Se pueden tener escuelas judiciales, con cursos adicionales de profundización sobre aspectos teóricos y técnicas restaurativas, pero también en métodos alternos de resolución de conflictos. (...) Esto también pasa por la necesidad de tener formación y jueces especializados (en temas juveniles, de género, etc.). (Comunicación personal, enero 2022).*

Un profesor e investigador universitario señaló otras tareas puntuales para la renovación del recurso humano que los centros de educación superior y los centros de pensamiento pueden tener en eventuales reformas: “la academia debe aportar a este debate. Debe crear cátedras de democracia y derecho de manera permanente. (...) La academia debe traer lo mejor de este tema, gente que ha colaborado con el tema de justicia, que pueden colaborar en Nicaragua, gente de Argentina, gente de El Salvador, de Guatemala que puede colaborar en este proceso. (Comunicación personal, marzo 2022).

### **Evaluaciones con capacidad vinculante**

Un aspecto reiterado en las consultas es que este proceso de investigación-evaluación de mecanismos y funcionarios del sistema judicial debería ser vinculante, con incidencia y poder real. Como se indicó arriba, algunos señalaron, con reservas, que una entidad internacional podría llevar adelante este proceso siempre y cuando tuviese autoridad tangible.

Por su parte, otros consultados apuntaron a la creación de una comisión reformadora, conformada por individuos pertinentes o notables, residida en la sociedad civil, “con criterios de idoneidad y de integridad, capaz de revisar los expedientes de los jueces, de los funcionarios judiciales” y los mecanismos señalados arriba (Académica, comunicación personal, marzo 2022).



Esta perspectiva fue común entre activistas miembros de organizaciones de sociedad civil. Señalaron que, la sociedad civil, como entidad externa, está en capacidad de llevar adelante estos procesos evaluativos para devolver funcionalidad al sistema de justicia penal. “La sociedad civil es el actor que debería de jugar el papel de auditoria social de ese proceso, son las organizaciones de sociedad civil que deberían de dar el seguimiento” (Académica, comunicación personal, marzo 2022).

Una tercera perspectiva atribuye este proceso de evaluación-reforma a las mismas estructuras vigentes dentro de los poderes del Estado. Por ejemplo, que los cambios surjan de procesos legislativos para nombrar magistrados reformadores, de modo que, “que el parlamento tenga la capacidad de velar por el sistema judicial” (estudiante, comunicación personal, marzo 2022). Es decir, que los individuos notables y pertinentes que sugiere la sociedad civil tengan poder real al ser nombrados magistrados, jueces y fiscales claves que llevarán adelante el proceso en la transición democrática. Esta perspectiva señala críticamente que, si el proceso se piensa únicamente desde la sociedad civil, corre el riesgo de no ser vinculante y limitarse a un tema de opinión pública. Señalan:

*El poder se debe al poder, a otra instancia que tenga incidencia. Lo ideal es que esa gente que es notable, que es de la sociedad civil, se meta al sistema. Yo prefiero un notable como magistrado, a que esté en una comisión pontificando a favor o en contra del proceso. Como sociedad civil debemos impulsar a esa gente para que sea parte de esa nueva institucionalidad. (Joven activista, comunicación personal, marzo 2022).*

Las tres perspectivas tienen un factor común. Sea cual fuese el mecanismo para seleccionar a quienes lleven adelante estas evaluaciones-reformas, es importante que se tenga la garantía de que las acciones sean vinculantes y logren concretarse. Por este motivo, la propuesta inicial de evaluar los mecanismos a intervenir, incluso antes de la reforma y la transición democrática misma, ponderada con la atención a la gradualidad de los cambios, es clave para garantizar estas condiciones cuando sea el momento de implementar cambios.





# III

## Atención a la gradualidad de los cambios



expediente abierto

Una de las anotaciones transversales de la consulta fue que el proceso de reforma a la justicia penal debe ser estratégico en términos de graduar los cambios deseados. Es decir, no se puede tener una reforma viable y duradera si se precipitan todos los cambios tan pronto como sea posible y se es radical en las decisiones.

Como un caso ilustrativo, el historiador Jared Diamond<sup>4</sup>, en su recuento del manejo de la crisis de la Alemania de postguerra en los años cincuentas, señala que la funcionalidad del gobierno, incluyendo la justicia, representaba un problema práctico para los aliados y los propios alemanes. El sistema de justicia, entre otros, necesitaba funcionarios con experiencia, pero la “mayoría de los alemanes que había adquirido experiencia en el Gobierno lo había hecho en un Gobierno nazi”. En consecuencia, señala Diamond, para garantizar el funcionamiento de los sistemas, se promovió una política de “amnistía e integración, un eufemismo que implicaba no preguntar a cada uno de los alemanes qué había estado haciendo durante la época nazi” (p.233). La atención de las autoridades en la transición se volcó así a garantizar las tareas urgentes de reconstrucción. No fue hasta 1958 cuando los ministerios de justicia en todos los estados de Alemania Occidental establecieron oficinas y procesos de judicialización de todos los crímenes nazis de oficiales de rango inferior o medio, que generaron gran interés y concientización del alcance de los crímenes.

Salvadas las enormes diferencias históricas, la lección aprendida para Nicaragua de este proceso político estratégico señalado por Diamond, es que la priorización de ciertas tareas, así como establecer gradualidad en los cambios al sistema de justicia (y a otras entidades estatales), es necesaria para garantizar la funcionalidad de la justicia y condiciones mínimas de gobernabilidad. Esta estrategia no supone algo que los consultados consideraron como inconcebible: una amnistía de todos los funcionarios judiciales que han facilitado la regresión del sistema de justicia penal. Por el contrario, implica pensar estrategias para garantizar funcionalidad práctica y estabilidad, al tiempo que se hace justicia.

Según algunos consultados, la reforma a la justicia penal en Nicaragua debe ser muy realista en cuanto a reconocerle como un proceso político con un componente técnico de “arquitectura jurídica, teniendo claro que hay que hacer una limpia, luego se tienen que diseñar las leyes (...) Más depende eso de que se logre una transición y que las fuerzas políticas estén de acuerdo en que hay que hacerlo. (Académico, comunicación personal, enero 2022).

---

<sup>4</sup> Diamond, J. (2019) *Upheaval: turning points for nations in crisis*.

Unos estudiantes consultados señalaron categóricamente que es necesario ponderar el diseño y estrategia de esta reforma a la naturaleza de la transición, que lejos de ser súbita, implicará logros y fracasos durante años:

*Nosotros no podemos aspirar a blancos y negros. Lo de nosotros será un camino de grises por lo complicado que es nuestro proceso. Yo lo veo como un proceso más largo, más difícil. Con avances y retrocesos constantes. Un sistema de justicia que comete injusticia, comete justicia, pero cada vez la injusticia se hace menos grande. (Joven activista, comunicación personal, marzo 2022).*

Líderes religiosos y estudiantes señalan que para estos esfuerzos requerirán de “mucha paciencia”, realismo y atención a los obstáculos. Siendo un proceso político, será necesario alcanzar acuerdos y equilibrios, incluso con algunas personalidades sandinistas que permanezcan dentro del sistema, “con el objetivo de ir hacia la independencia”. Este esfuerzo tiene que “tener claro y en agenda, mente y corazón, el mayor bien común de este país.” (Profesor, comunicación personal, marzo 2022). Por ser gradual, el proceso de reforma debe contar con amplia legitimidad para ser viable, orientando a la opinión pública de que para que los cambios sean duraderos y reales, necesitan ser graduales.

## **Potenciar legitimidad**

Los consultados señalaron que el proceso de reforma necesita dotarse de legitimidad. Esta puede provenir de múltiples fuentes. Una pastora bautista, por ejemplo, señaló que: “las iglesias pueden influenciar en sus sermones o reflexiones para promover la transparencia, la justicia y los cambios necesarios. El pulpito tiene mucho poder.” (comunicación personal, marzo 2022). Otros líderes religiosos confirmaron la disposición de sus iglesias para promover activamente procesos de cambio. Para que esto suceda, es importante que se considere a estas estructuras religiosas como un actor clave del proceso al cual se le involucre, explique y solicite la promoción de la necesidad de los grados, estrategias, y objetivos de la reforma.



Otra fuente de legitimidad es el trabajo e involucramiento con medios de comunicación. Periodistas consultados en este proceso mostraron su disposición a colaborar en eventuales reformas, la visibilización de los cambios y la judicialización de casos significativos. Muchos señalaron que ellos, personal y profesionalmente, se han visto afectados por la captura política del sistema judicial en los últimos años. Junto a esto, es necesario promover en medios tradicionales y alternativos estrategias de comunicación de:

- **El sistema de justicia penal que se desea y qué se necesita para conseguirlo (incluyendo algunos componentes de la cultura política).**
- **La importancia de ser estratégicos en los cambios del sistema de justicia.**
- **Los logros y amenazas al proceso.**

Estos tres elementos difundidos adecuadamente contribuirán a “recuperar la confianza de la institución del Poder Judicial. Que los ciudadanos recuperen esa confianza” (Joven consultado, comunicación personal, marzo 2022) Un experto que participó en la reforma de los años 2000 reconoció que durante ese proceso, el componente comunicacional fue débil:

*Creo que faltaron campañas de sensibilización y de educación legal popular para que la gente entienda, ¡no se puede pagar a un juez!, eso es un delito y la gente va presa, ¡no se puede mentir cuando usted va a declarar como testigo! O sea, a nivel ciudadano se mantiene en Nicaragua, en mucha que gente, la idea de que con el poder judicial vos podés hacer lo que se te dé la gana y eso no es así o no debería ser así. Entonces, creo que es primordial cambiar el casete. Es una tarea a mediano y largo plazo, pero es imprescindible. (Comunicación personal, enero 2022).*



Una tercera fuente de legitimidad es el trabajo educativo, para impulsar cambios en la cultura política relacionada a la justicia (e incluso a otros ámbitos de la vida democrática del país). Una joven activista feminista consultada indica que, con esfuerzos educativos se debe enseñar a las nuevas generaciones de nicaragüenses a “a ser ciudadanos, cuáles son nuestros derechos, hasta donde no nos deben pisotear. Los jueces deberían responder ante nosotros.” (Comunicación personal, marzo 2022).

El experto que asesoró el proceso en el 2000, también sugiere que “los niños, desde la escuela, deben entender que el poder judicial no se toca. Que el que trabaja en el poder judicial es una persona muy importante, porque tiene valores morales y valores profesionales que le van a permitir dar una decisión justa”. (comunicación personal, enero 2022). Esta socialización para la justicia que se desea es un componente clave que debe anotarse en la hoja de ruta para la reforma.





# III

## Accesibilidad, especialización e inclusividad de la reforma



Como es natural en procesos de consulta a actores diversos, surgieron algunos apuntes particulares que pueden asociarse a problemáticas y disposiciones específicas. Estos aspectos señalados han sido agrupados en este documento orientativo en tres ámbitos: (a) opciones para ampliar acceso a la justicia, (b) especialización de tareas, y (c) inclusividad del proceso.

### **Acceso, colaboración e infraestructura**

Los líderes religiosos consultados, sobre todo algunos que han trabajado en comunidades rurales en el país, señalaron que debe considerarse la dificultad de muchos nicaragüenses para acceder al sistema de justicia (infraestructura y mecanismos). Por ejemplo, un académico señaló que: “en las comunidades indígenas campesinas y pobres, no acceden a la justicia por los altos costos, el tiempo y los bajos niveles académicos que tienen. Hay poco asesoramiento en cuál es el procedimiento que ellos deben de seguir. (Especialista en poblaciones indígenas nicaragüenses, comunicación personal, marzo 2022).

En las consultas mencionaron que, en algunas ocasiones, los líderes religiosos locales, e incluso algunas organizaciones, sirven de agentes mediadores en casos en que se necesitara alguna resolución o dictamen sobre algún conflicto. Ante el problema de acceso, este tipo de colaboraciones podrían institucionalizarse y potenciarse, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, para hacer más efectivo el sistema de justicia penal. Por ejemplo, indicaron:

*Muchas veces las iglesias en su acción social ha trabajado de la mano con los grupos de la sociedad o las ONG, y la experiencia es enriquecedora cuando todos aportamos lo que sabemos por el bien de Nicaragua. (Religiosa, comunicación personal, marzo 2022).*

*La Iglesia puede aportar la experiencia de la resolución de conflicto, sobre todo entre comunidades, entre vecinos, mediante proceso de formación, procesos de convivencia, procesos de resolución de conflictos cotidianos, el dialogo y la participación social. (Líder laico católico, comunicación personal, marzo 2022).*



Además de este posible mecanismo extensivo o primario de justicia, líderes religiosos, defensores de derechos humanos y activistas consultados señalaron que las Iglesias y organizaciones locales podrían movilizar recursos para hacer accesible la justicia en casos específicos, locales. “Las iglesias pudieran colaborar en términos de logística, ofreciendo sus planteles e infraestructuras para reuniones, en eso las iglesias tienen experiencia basta”. (Pastor, comunicación personal, febrero 2022)

Esta propuesta es una forma factible para que el sistema de justicia alcance más comunidades y personas cuando se le necesite. Los tomadores de decisión deberían considerar estas formas de colaboración y diseñar sus mecanismos necesarios. Un activista apuntaba que un componente central de ese sistema de justicia penal que se desea es que “baje a los territorios, que toque la justicia local también, que no se quede solo en lo nacional, que recoja todo lo que son las especificidades del conflicto dentro de lo territorial, estamos hablando de la justicia penal llevada a los territorios indígenas, a los territorios rurales” (activista, comunicación personal, enero 2022). Esta podría ser una alternativa a la mano.

### **Especialización de tareas**

Otro elemento anotado con frecuencia fue la necesidad de crear nuevas estructuras o unidades especializadas para tareas particulares. El sistema de justicia penal en una eventual transición democrática deberá sacar adelante procesos especiales relacionados a casos de corrupción estatal, crímenes de lesa humanidad, y asuntos internos del sistema de justicia. Este tipo de especialidades, señalaron, podría estar gestionada por comisiones con duración y asignaciones predeterminadas, con capacidad vinculante y jurisdicción definida. Por ejemplo:

*Lo que se refiere a los actos de corrupción, sabemos que existe un proceso especial para juzgar a los fiscales, a los jueces que es el tribunal de apelación: sin embargo, durante todo el proceso de transición democrática, debe de existir una unidad especializada de delitos contra la administración de justicia. Es decir, que todas las personas que estén cometiendo o faltando actualmente tienen que estar sometidos a un proceso dentro de una fiscalía especial contra la administración de justicia. (Académica y abogada, comunicación personal, marzo 2022).*



Como se ha apuntado arriba, es clave que el diseño de estas unidades responda a la estrategia de gradualidad de los cambios, debidamente discernida y difundida, y reconozca la naturaleza del proceso político en que se insertará la transición democrática. De lo contrario, estas unidades o comisiones especiales podrían ser inviables y generar inestabilidad tanto para la justicia penal como para la gobernabilidad en general.

### **Inclusividad del proceso: mujeres, indígenas y jóvenes**

Las consultas con los actores sociopolíticos remarcaron la necesidad de incluir las consideraciones y problemáticas de diversas poblaciones vulnerables en el proceso de reforma a la justicia penal, como mujeres, indígenas, jóvenes, y población carcelaria. Como propuesta concreta, algunos activistas apuntaron a que se refuercen (o creen) comisiones interinstitucionales para abordar estas áreas.

*Las comisiones interinstitucionales, son válidas, necesarias siempre y cuando tengan bien claro cuál va a ser su mandato. Estas comisiones interinstitucionales de alguna manera vienen a coordinar diversas entidades estatales para abordar una problemática y para que se atacada desde distintos puntos verdad. Deberíamos de promoverlas, por lo menos para a la administración de la Ley Integral Contra la Violencia a las Mujeres. Ahí son trece entidades estatales que supuestamente deberían de participar en la aplicación, en la evaluación y en la mejora para erradicar las violencias contra las mujeres y las niñas y niños. (defensora de DDHH, comunicación personal, enero 2022).*

Aunque algunas de estas iniciativas ya existen, como señalaron los consultados, es importante que la reforma a la justicia penal considere la opción de activar mecanismos para hacerlas más efectivas, independientes y sujetas a control civil. Este punto reitera el espíritu que debería tener la reforma que ha sido explicado en este documento orientativo: más que innovar, se tratará de hacer eficiente lo ya existente.

Este tipo de comisiones podría generar cambios en hacer la justicia más adaptable, no solo accesible, a las problemáticas específicas de estos grupos. Incluso, podría generar cambios en nuevos paradigmas de judicialización. Algunos religiosos consultados, por ejemplo, señalaron que con esfuerzos de este tipo se pueden dar pasos hacia una justicia restaurativa, sobre todo en jóvenes que enfrentan procesos judiciales.



En colaboración con instituciones del estado y organizaciones de la sociedad civil, una comisión del Sistema de Justicia Penal, dirigida a la ejecución de las penas dictadas, podría “dar más educación a los presos, tratar que ellos mismos dentro de las cárceles, que cuando salgan puedan tener un trabajo digno, darles la oportunidad de enseñarles algo que legítimamente puedan hacer” (Pastora, comunicación personal, febrero 2022). Un activista señaló en esta línea:

*El Estado, como garante de derechos, debe apostar a la integración de esta ciudadanía especial (la población que enfrenta penas carcelarias) a la familia y a la sociedad porque está comprobado que aquellos que pasan periodos de detención antes del juicio y más aún cuando estuvieron en una situación de vulnerabilidad y violación de derechos humanos, tienen menos probabilidades de reintegrarse de forma efectiva a la sociedad cuando salen a la calle y de mayores posibilidades de volver a recaer tanto en problemas psicológicos como de volver a realizar actividades delictivas. (comunicación personal, enero 2022).*

Este tipo de comisiones también podrían facilitar el acceso a la justicia a poblaciones indígenas. Un académico consultado y perteneciente a las comunidades mayagnga de la región del caribe nicaragüense, señaló que “cuando las comunidades indígenas quieren acceder al sistema de justicia actual no entienden cómo es la lógica, no entienden, inclusive mucho de los artículos, leyes y este procedimiento no está traducido a los idiomas locales y las comunidades cuando quieren usarlo o quieren ser parte de este, no lo entienden”. Con comisiones especiales, y en colaboración con organizaciones no gubernamentales, se podría facilitar el acceso y apropiación del sistema en estas poblaciones.



# Conclusión: apertura, realismo optimista y práctico

Los apuntes de la sociedad civil recogidas en este documento orientativo reflejan la necesidad de diseñar estrategias y acciones, tan pronto como sea posible, hacia la reforma de justicia penal que Nicaragua necesita para hacerle más funcional. En este momento, este proceso supone imaginar una condición política que parece lejana e incluso inalcanzable. Por ejemplo, en algunas de las sesiones realizadas, los consultados expresaron su recelo al pensar escenarios positivos en los que pudieran implementarse este tipo de cambios. Sin embargo, en la interacción con otros consultados, más realistas que optimistas, empezaron a surgir varias de las alternativas y consideraciones que aquí se mencionan.

En este espíritu, Expediente Abierto presenta documentos orientativos de esta naturaleza para estimular la discusión estratégica y técnica sobre cómo rediseñar el país, sus poderes e instituciones, en el momento que se inicie la transición democrática en una sociedad post-Ortega. Respecto al sistema de justicia penal, este documento orientativo se inserta en un esfuerzo más extenso de diseñar estrategias que servirán de Hoja de Ruta para los tomadores de decisión y la sociedad civil en general.

Los apuntes en torno a:

- a. La necesidad de evaluaciones y transformaciones de mecanismos, recursos humanos.**
- b. La importancia de ser estratégicos en la ampliación de todos los cambios que sugiera la hoja de ruta, reconociendo a la reforma judicial, ante todo, como un proceso político, más allá de sus aspectos técnicos.**
- c. La urgencia de pensar en formas de hacer más accesible, inclusive y especializado el sistema de justicia.**



Ofrecerán elementos y orientaciones clave para los ejecutores de la reforma, en su momento de aplicarla, y para la sociedad civil que debe ir preparando condiciones para esto. En este sentido, una de las lecciones aprendidas de esta consulta, reiterada en varias páginas de este documento, sugiere que **no se debe esperar al inicio de la transición para ir propiciando los cambios que se desean.**

Este documento también enfatiza un elemento clave del proceso. La sociedad civil deberá ser un actor sustancial en la reforma y no debe ser excluida de las discusiones estratégicas de la misma. Muchos de los consultados, por ejemplo, iniciaron sus sugerencias diciendo: “no soy experto/a, pero considero que...”. Quienes lleven adelante el proceso, deben reconocer esta disponibilidad de potenciales colaboraciones e ideas que surgen de quienes no son profesionales del derecho, pero pueden apuntar a soluciones programáticas a problemas que afectan al sistema.

Con esta disposición de apertura, realismo, optimismo, y todos los apuntes arriba descritos, se contribuirá a dar los pasos necesarios para la deseada reforma del sistema de justicia penal en Nicaragua, que, con certeza sabemos, se gesta desde hoy.





expediente abierto

---

© 2022, Expediente Abierto.  
programas@expedienteabierto.org  
América Central