



Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador

Presentado por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) en el marco de una audiencia temática en el 144 período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Marzo 2012

I.1 Introducción

Aunque la situación de la independencia judicial en El Salvador ha mejorado en los últimos años –de manera notable desde el 2009, cuando cinco nuevos magistrados fueron nombrados en la Corte Suprema de Justicia- los ataques a la independencia judicial se han intensificado en años pasados; sobre todo los ataques de parte de otros poderes públicos.

Es importante resaltar que el desempeño de estos **‘nuevos’ magistrados**, en especial de los cuatro nombrados en la Sala de lo Constitucional, ha sido destacable por su **independencia**. Esto constituye un ejemplo importante para las judicaturas de la región (y de hecho, se ha convertido en una inspiración para varias), pero también ha generado mucho debate a nivel nacional. Aparte de haber resultado en un despertar de ‘conciencia cívica’ en la población y en una colaboración importante entre organizaciones de sociedad civil (lo cual detallamos a continuación) el desempeño de estos magistrados también conllevó, lamentablemente, a **fuertes ataques de parte de diputados y la Presidencia del país** –quizás no acostumbrados a una judicatura tan independiente-. Esta situación culminó en la aprobación de un decreto, el Decreto 743, que, entre otras medidas, requería que las decisiones sobre constitucionalidad fueran tomadas por unanimidad –tratando de impedir así la toma de decisiones en esta materia por parte de la Sala-.

Sólo después de fuertes reacciones a nivel nacional e internacional, descritas a continuación, se logró la derogación de ese decreto. Sin embargo, los ataques a esos magistrados no han cesado y también es importante señalar que **subsisten serias amenazas**

a la independencia de los Jueces de Paz y los Jueces de Primera Instancia¹.

En este contexto, se está llevando a cabo el **actual proceso de selección de cinco nuevos magistrados** para la Corte Suprema de Justicia. Lamentablemente, este proceso sufre de **graves deficiencias**, siendo las más notables la falta de transparencia en el proceso, la carencia de normas que desarrollen y detallen los requisitos para ser magistrado, y la falta de evaluación adecuada y comprobación de los méritos de los candidatos. Esto hace que no se cumplan con las garantías necesarias para asegurar que sólo los candidatos más idóneos lleguen a la Corte Suprema de Justicia. Esta situación pone en peligro inminente la calidad de administración de justicia en el país, así como la independencia de la judicatura.

Lo anterior permite afirmar que el Estado de El Salvador no está respetando a cabalidad sus obligaciones internacionales dirigidas a garantizar plenamente la independencia judicial. En particular, esto se debe a **prácticas y omisiones normativas que riñen con sus deberes de protección judicial y adecuación de la legislación interna** a los parámetros del sistema interamericano. En esa línea, en este informe ahondaremos en 1.) los ataques a la independencia judicial en El Salvador, provenientes tanto de los poderes públicos hacia los magistrados de la Sala de lo Constitucional, como de la misma Corte Suprema hacia jueces inferiores; y 2.) las deficiencias en el proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Esperamos que la información aportada no solo dé cuenta de la situación actual, sino que también contribuya al desarrollo de estándares sobre independencia judicial y coadyuve a que los Estados -en particular El Salvador- asuman su rol en la consecución de una justicia que beneficie a toda la sociedad.

I.2 De modo preliminar: las normas internacionales relacionadas con la independencia judicial

Consideramos importante enmarcar el presente informe en las obligaciones del Estado respecto de garantizar y respetar la independencia judicial en un sentido amplio. Resumimos brevemente las obligaciones más importantes en cuanto a garantizar la independencia judicial, la inamovilidad de los jueces y la selección de magistrados y jueces. Estas obligaciones se derivan de los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ('Corte IDH') y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ('CIDH'), así como de otros órganos del sistema universal de derechos humanos.

Independencia judicial

La independencia judicial es una garantía propia de un Estado Democrático de Derecho, y

¹ Artículos 15 y 22 de la Ley Orgánica de Judicial, disponibles en www.csj.gob.sv.

un derecho para las y los ciudadanos. La independencia judicial asegura que los litigios sean resueltos por jueces imparciales, y por tanto, ajenos a cualquier influencia. Por ello, se considera que un órgano jurisdiccional es independiente cuando juzga y decide sobre los procesos sometidos a su conocimiento sin interferencias indebidas de ninguna otra autoridad o persona, sino únicamente de acuerdo a los hechos probados del caso en aplicación estricta del Derecho.²

Varios instrumentos internacionales suscritos por la República de El Salvador establecen el derecho fundamental de todo ciudadano a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. Así, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* establece en su artículo 8(1) que '[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un **juez o tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido con anterioridad por la ley', y lo mismo establece el artículo 14(1) del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. El *Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas* además ha señalado que este derecho es un 'derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna'³. Sumando a lo anterior, la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* ha establecido que la independencia judicial es 'esencial para el ejercicio de la función judicial'⁴ y que este principio resulta 'indispensable para la protección de los derechos fundamentales'⁵.

Por otro lado, la separación de poderes es esencial para el respeto a la independencia judicial. Tanto así, que la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* ha afirmado que 'uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces'⁶. Lo mismo dijo la *Relatora de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados* en su informe de marzo de 2010 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, por lo que afirmó que '[e]ste principio debe ser respetado por todos los Estados'. La Relatora especificó además que '**Una judicatura independiente es fundamental para el respeto para el Estado de Derecho y el desarrollo de la democracia**'⁷.

Los principios de separación de poderes y de independencia judicial están, además, consagrados en la *Carta Democrática Interamericana* de la Organización de Estados Americanos, que establece en su artículo 3 que '[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] y la separación e independencia de los poderes públicos'. Estos mismos términos fueron usados por la *Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas* en su resolución 2002/46 titulado "Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia".

³ Com. 263/1987, parr. 5.2.

⁴ Caso Herrera Ulloa, párr. 171, Caso Reverón Trujillo, párr. 67.

⁵ Caso Reverón Trujillo, párr. 68.

⁶ Caso Tribunal Constitucional, párr. 73, Caso Reverón Trujillo, párr. 67, Caso Chocrón Chocrón, párr. 97..

⁷ Párr. 93.

Inamovilidad en el cargo

Por otro lado, la inamovilidad en el cargo de los jueces y magistrados es otro elemento esencial de la independencia judicial, y un principio fundamental reconocido por varios instrumentos y autoridades internacionales. En primer lugar, los *Principios Básicos de Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura* establecen en el Principio 11 que '[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos'. Luego, el Principio 12 dispone de que '[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos [...]'.

Además, el *Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas* especificó en su Observación General No. 32 que '[l]a destitución de jueces por el poder ejecutivo, por ejemplo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé ninguna razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia del poder judicial'⁸.

De igual manera, la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* ha establecido claramente la importancia del principio de inamovilidad⁹. Clarificó que '[l]a inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. Esto quiere decir que 'si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial'¹⁰.

En el mismo sentido, la Corte ha sostenido¹¹, citando al Comité de Derechos Humanos, que **'los jueces sólo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley'**¹² Además confirmó que '[e]ste Tribunal ha acogido estos principios y ha afirmado que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe

⁸ Com. 814/1998, párr. 20.

⁹ Caso Tribunal Constitucional, párr. 75; Caso Palamara Iribarne, párr. 15;., Caso Apitz Barbera, párr. 138.

¹⁰ Caso Reverón Trujillo, párr. 79, Caso Chocrón Chocrón, párr. 98.

¹¹ Caso Caso Chocrón Chocrón, párr. 97.

¹² *Cfr.* Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, Artículo 14: El Derecho a un Juicio Imparcial y a la Igualdad ante los Tribunales y Cortes de Justicia, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 20. Además, en la misma Observación General el Comité ha expresado que "[l]a destitución de jueces por el [P]oder [E]jecutivo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé ninguna razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución, es incompatible con la independencia judicial. Asimismo, los Principios Básicos establecen que los jueces "sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones" y que "[t]odo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial". Principios 18 y 19 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas, *supra* nota 123.

conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa'¹³.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado¹⁴ que una de las garantías de la inamovilidad de los jueces es que cuando se toma una decisión sobre su remoción, ésta debe estar debidamente fundamentada:

Sobre este deber de motivar las decisiones que afectan la estabilidad de los jueces en su cargo, la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido que la motivación 'es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión'¹⁵. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática¹⁶.

Por tanto, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias¹⁷. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad¹⁸.

Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores¹⁹.

¹³ Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra nota 121, párr. 74; Caso Apitz Barbera y otros ('Corte Primera de lo Contencioso Administrativo') Vs. Venezuela, párr. 44, y Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, párr. 78.

¹⁴ Caso Chacrón Chacrón, parr. 118.

¹⁵ Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107; Caso Apitz Barbera y otros ('Corte Primera de lo Contencioso Administrativo') Vs. Venezuela, párr. 77, y Caso Escher y otros Vs. Brasil, párr. 208

¹⁶ Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ('Corte Primera de lo Contencioso Administrativo') Vs. Venezuela, párr. 77 y Caso Escher y otros Vs. Brasil, párr. 208.

¹⁷ Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 152 y 153; Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 153, y Caso Escher y otros Vs. Brasil, párr. 139. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Cfr. ECHR, Hadjianastassiou v. Greece, judgment of 16 December 1992, Series A, no. 252, para. 23.

¹⁸ Cfr. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122 y Caso Apitz Barbera y otros ('Corte Primera de lo Contencioso Administrativo') Vs. Venezuela, párr. 78.

¹⁹ Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ('Corte Primera de lo Contencioso Administrativo') Vs. Venezuela, párr. 78. Por su parte el Comité de Derechos Humanos consideró que cuando un tribunal de apelación se abstuvo de fundamentar por escrito la sentencia, ello reducía las posibilidades de éxito del acusado si solicitaba autorización para apelar ante un tribunal superior impidiéndole así hacer uso de un remedio adicional. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Hamilton v. Jamaica, Communication No. 333/1988,

Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte IDH ha señalado que el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial. Al respecto, en el caso Reverón Trujillo, la Corte IDH precisó que **‘los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial’**²⁰. Al respecto, el Tribunal reiteró que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces²¹. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación²²,

Selección de jueces y magistrados

Para estos efectos, se torna indispensable promover elecciones de miembros de poderes judiciales, bajo procesos transparentes y basados en méritos. A este respecto, los *Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura*, adoptados por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establecen en el Principio 10 que ‘[l]as 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 *Comisión Interamericana* ha manifestado que **‘[u]n adecuado proceso de designación de los miembros del poder judicial, que sea transparente y garantice la igualdad de los candidatos, es garantía fundamental para su independencia’**, y el *Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas* se ha pronunciado en la misma línea. La *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, además, ha especificado que el proceso de nombramiento de miembros del poder judicial debe ser guiado **‘exclusivamente por el mérito personal y [la] capacidad profesional [de los candidatos]**, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y

CCPR/C/50/D/333/1988, 23 de marzo de 1994.

²⁰ Cfr. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 145, y Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, párr. 67.

²¹ Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73; y Caso Apitz Barbera y otros (‘Corte Primera de lo Contencioso Administrativo’) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55, y Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, párr. 67.

²² Cfr. Caso Apitz Barbera y otros (‘Corte Primera de lo Contencioso Administrativo’) Vs. Venezuela, párr. 55 y Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, párr. 67.

especificidad de las funciones que se van a desempeñar’.

Respecto del deber de adecuar su legislación²³, la Corte IDH ha interpretado que ‘el artículo 2 de la Convención obliga a los Estados Partes a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención’²⁴. Es decir, los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella consagrados, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen²⁵.

Por último, la Corte IDH también ha concluido que la inexistencia de ‘de normas y prácticas claras sobre la vigencia plena de garantías judiciales en la remoción de jueces’ genera ‘una afectación al deber de adoptar medidas idóneas y efectivas para garantizar la independencia judicial, lo cual genera un incumplimiento del artículo 2, en relación con los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana’²⁶.

II. Contexto de El Salvador: reconstrucción del sistema de justicia después de los Acuerdos de Paz

El Salvador cumplió el pasado 16 de enero, 20 años desde la firma de los **Acuerdos de Paz**. Éstos constituyeron un **nuevo punto de partida en el proceso de democratización**, luego de más de una década de conflicto armado. Las reformas legales e institucionales derivadas de estos acuerdos introdujeron importantes cambios respecto de la administración de justicia, tales como la creación de nuevas instituciones²⁷ y mecanismos innovadores para la selección y depuración de funcionarios judiciales²⁸, poniendo de manifiesto la importancia de aspectos como la independencia judicial²⁹.

²³ Caso Chocrón Chocrón, párr. 40.

²⁴ Cfr. Caso Gangaram Panday Vs. Surinam. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C No. 12, párr. 50 y Caso Reverón Trujillo Vs Venezuela, párr. 130. Ver también: Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 48.

²⁵ Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207; Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 122, y Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, párr. 57.

²⁶ Caso Chocrón Chocrón, párr. 141

²⁷ El Consejo Nacional de la Judicatura, la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

²⁸ Reformas a la Constitución, La Ley de la Carrera Judicial y Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, entre otras.

²⁹ Si bien el reconocido jurista internacional Pedro Nikken, señaló en su oportunidad lo escaso del abordaje

No obstante, en general, la **institucionalidad del sistema judicial continuó siendo débil y con poca capacidad de ser independiente e imparcial frente a los poderes políticos**, especialmente respecto del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, los ataques a jueces y juezas y la subordinación de los mismos a los demás poderes del Estado y a poderes fácticos siguen existiendo, presentándose afectaciones tanto a la independencia judicial interna como externa. Abordaremos estos temas más adelante en este informe.

En cuanto al ordenamiento nacional, es relevante mencionar que la Corte Suprema de Justicia es la máxima autoridad judicial salvadoreña, y está integrada por 15 magistrados/as, dividida en cuatro salas: la Constitucional (compuesta por cinco magistrados/as), la Contencioso Administrativa (compuesta por cuatro magistrados/as), la Penal (compuesta por tres magistrados/as) y la Civil (compuesta por tres magistrados/as). Además de la Corte, el sistema judicial lo completan las Cámaras de Segunda Instancia, los Jueces de Primera Instancia y los Jueces de Paz. La Constitución salvadoreña reconoce tanto el principio de separación de poderes (art. 86 Cn), que impide la injerencia entre órganos del Estado, así como la garantía procesal de la independencia judicial (art. 172 inciso 3o y art. 186 Cn).

Un estudio de la Fundación para el Debido Proceso sobre el nivel de independencia y transparencia judicial en Centroamérica, por publicarse en el 2012, señala en el informe de país correspondiente a El Salvador que, la mayoría de los abogados y jueces entrevistados para ese informe, **percibía una injerencia del Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo y de gobiernos locales en el aparato judicial**³⁰.

En gran medida, la discusión sobre este tema se ha dado en el marco del (falso) debate entre los principios del Estado democrático y constitucional de Derecho (presunción de inocencia, plazo razonable del juicio, privación de la libertad como última *ratio* del sistema penal y ‘garantismo’) y, de otro lado, la necesidad de contar con políticas eficaces de seguridad ciudadana y sanción del delito, que son objeto de un reclamo social amplificado por los medios de comunicación.

Al mismo tiempo, es importante señalar que también ha habido **ataques a la independencia judicial interna** (o autonomía de los jueces) desde la misma Corte Suprema de Justicia. En particular, por la falta de transparencia al ejercer su facultad disciplinaria contra los jueces inferiores. Estos procedimientos carecen de un adecuado debido proceso, son sumamente retardados y podrían esconder motivaciones ajenas a solamente sancionar a jueces que han infringido la ley.

de la administración de justicia en los Acuerdos de Paz, relevamos aquí la intención que hubo en los mismos de romper con la forma en que eran elegidos los magistrados antes del conflicto y que estaba contaminado por el poder político.

³⁰ DPLF, Documento de relevamiento de Datos de Independencia y Transparencia del Poder Judicial en América Latina, Informe Nacional de El Salvador, por publicarse.

III. Ataques a la Sala de lo Constitucional

3.1 Antecedentes

El día 16 de julio de 2009, mediante Decreto Legislativo n° 71³¹, la Asamblea Legislativa acordó la elección de cinco nuevos magistrados para la Corte Suprema de Justicia. Cuatro de estos magistrados, Edward Sidney Blanco Reyes, Florentín Meléndez Padilla, José Belarmino Jaime y Rodolfo Ernesto González Bonilla, pasaron a formar parte de la Sala de lo Constitucional.

La llegada de cinco nuevos magistrados en julio de 2009 a la Corte Suprema de Justicia conllevó una nueva etapa en la judicatura del país. Las muestras de cambio y mejora en la forma de impartir justicia que se dieron con la llegada de los citados magistrados constituyeron un paso importante para el país y un ejemplo en la región.

Aunque no profundizaremos en el contenido de las sentencias de la Sala de lo Constitucional -ya que consideramos que éste no es el lugar para hacerlo-, sí es importante mencionar cuáles fueron las características tan llamativas o ‘fuera de lo ordinario’ de las sentencias que emitieron estos magistrados, que explican la importancia de su actuar para el país (y, lamentablemente, el rechazo fuerte de los poderes del *establishment* salvadoreño).

En primer lugar, y quizás la característica más importante, hay que mencionar la **independencia** que estos magistrados demostraron. Como se mencionó antes, los niveles de independencia de los jueces y magistrados salvadoreños siempre había sido un problema en el país. La llegada de estos magistrados, todos de reconocida trayectoria, significó un **verdadero cambio**. Tener a unos magistrados a la cabeza del Poder Judicial que demuestran no dejarse influenciar por presiones de fuera, es de una importancia invaluable para la consolidación del Estado de Derecho en El Salvador, para la confianza de los ciudadanos en la judicatura, y para el mejoramiento de la impartición de justicia en el país.

De igual manera, es importante mencionar que el ingreso de estos nuevos magistrados significó una **gran mejora en la mora judicial** –un problema grave en El Salvador-. Los cuatro nuevos magistrados en la Sala de lo Constitucional desarrollaron un esfuerzo importante por salir de la considerable mora que tenía la Sala, en la cual había expedientes que databan de cinco o más años de antigüedad.

Las actuaciones de la Sala de lo Constitucional están convirtiéndose en un importante modelo para la región centroamericana, demostrando que **incluso cuando la situación de la economía y la seguridad en un país es bastante precaria** –como es el caso de El Salvador- **se pueden dar pasos significativos encaminados al fortalecimiento de la independencia del sistema de justicia.**

³¹ Publicado en el Diario Oficial n° 133, tomo 384, el 17 de julio de 2009.

3.2 Contextualización: ¿por qué los ataques a la Sala?

Debido a lo mencionado anteriormente en relación a la mora judicial en la Sala, la Sala de lo Constitucional comenzó a resolver varios casos relevantes, de gran connotación política, que las anteriores salas no habían resuelto. Varios de estos casos tenían que ver con el tema electoral, y fueron iniciados por ciudadanos varios años antes.

A continuación, describimos algunas de las sentencias emitidas por la Sala que generaron fuertes reacciones de parte del *establishment*. No es nuestro intento profundizar en estos temas, ni evaluar o dar apreciaciones del contenido de estas sentencias. Sin embargo, consideramos que estos ejemplos sirven para entender la hostilidad de ciertos sectores de poder en el país hacia la Sala de lo Constitucional.

- Con fecha 29 de julio de 2010³², la Sala declaró la inconstitucionalidad de varios artículos del Código Electoral, que se referían al requisito de estar afiliado a un partido político para ser postulado como candidato a diputado y al sistema de lista cerrada y bloqueada. En la sentencia, la Sala de lo Constitucional consideró que la Constitución, al no exigir el requisito de estar afiliado a un partido político, permite las **candidaturas independientes** en elecciones legislativas. Al mismo tiempo, declaró inconstitucional el **sistema de listas cerradas y bloqueadas** (en el cual son únicamente las cúpulas de los partidos políticos quienes determinan la lista y el orden de los candidatos) por limitarse en forma desproporcionada la libertad del voto.
- Con fecha 24 de septiembre de 2010³³, la Sala declaró la inconstitucionalidad del inciso 3° del art. 191 del Código Penal, que excluía de responsabilidad penal a los dueños y editores de los medios de comunicación por el delito de difamación, pero no a los periodistas. La Sala consideró que la **exclusión de toda responsabilidad para los dueños de los medios de comunicación (y no para los periodistas) violaba el principio de igualdad** en la formación de la ley regulado en el art. 3 de la Constitución y dejaba desprotegidos los derechos a la intimidad, al honor y a la propia imagen, violando el art. 6 inciso 1° Cn. Aplicando la jurisprudencia internacional, también estimó que se quebrantaba el art. 144 Cn. porque las leyes internas no pueden contrariar los tratados internacionales, y en este caso, El Salvador ha firmado tratados que mandan proteger la intimidad, el honor y la propia imagen, los cuales quedaban expuestos en razón del mencionado inciso. Como consecuencia, ordenó a la Asamblea Legislativa volver a legislar sobre el tema, esta vez sí tomando en cuenta la normativa internacional.
- Con fecha 25 agosto de 2010³⁴, la Sala declaró la inconstitucionalidad de los artículos

³² Sentencia de Inconstitucionalidad 61-2009. Disponible en Centro de Documentación Judicial, www.csj.gob.sv.

³³ Sentencia de Inconstitucionalidad 91-2007. Disponible en Centro de Documentación Judicial, www.csj.gob.sv.

³⁴ Sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010/27 – 2010/ 28-2010. Disponible en Centro de Documentación

2 y 6 de la Ley del Presupuesto General de la Nación 2010. Éstos artículos facultaban al Poder **Ejecutivo a mover dinero** ‘ahorrado’ (que le sobró a un ministerio de su presupuesto anual, o cualquier otro tipo de transferencias entre partidas del Ejecutivo) **sin el aval de la Asamblea Legislativa**, con lo que se violentaba el art. 131 No. 8 de la Constitución que señala que ‘Corresponde a la Asamblea Legislativa: Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas

- Con fecha 23 de diciembre de 2010³⁵, la Sala declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos del Código Penal referidos al **monopolio de la acción penal de la Fiscalía General de la República**, a la falta de un plazo para presentar requerimientos y a las penas máximas de prisión. La Sala habilitó para que las víctimas de delito pudieran recurrir directamente ante los jueces, en aquellos casos en que la Fiscalía no haya actuado. También consideraron que la pena máxima establecida en la legislación penal de 75 años constituye una pena perpetua, por lo que violentaba el art. 27 de la Constitución.
- Con fecha 13 de mayo de 2011³⁶, la Sala declaró la inconstitucionalidad del **nombramiento de un magistrado propietario y un suplente del Tribunal Supremo Electoral**, realizado en 2009. De acuerdo con la Constitución, los partidos que participen en las elecciones y obtengan los tres primeros lugares en cuanto a cantidad de votos, adquieren el derecho a proponer a un candidato como Magistrado del Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, la Asamblea Legislativa eligió a dos miembros de partidos políticos que no participaron en la última elección presidencial y por lo tanto, no obtuvieron ningún lugar preferente. La Sala declaró que el art. 208 Cn. había sido violado.
- Con fecha 25 de mayo 2011³⁷, la Sala declaró la inconstitucionalidad del artículo 198 inciso 2° del Código Electoral, el cual permitía que **los partidos políticos presentaran de forma incompleta sus listas de candidatos a diputados** de la Asamblea Legislativa y el Parlamento Centroamericano. La Sala consideró que esto violaba los artículos 78 y 79 de la Constitución por no dar claridad a los electores y permitir arbitrariedad de los partidos políticos y así afectar negativamente a la democracia representativa.

Judicial, www.csj.gob.sv.

³⁵ Sentencia de de Inconstitucionalidad 5-2001 Acumulado. Disponible en Centro de Documentación Judicial, www.csj.gob.sv.

³⁵ Diputados estudian posibilidad de descabezar Corte Suprema, El Faro, 29 de julio.

³⁶ Sentencia de Inconstitucionalidad 7-2011. Disponible en Centro de Documentación Judicial, [ww.csj.gob.sv](http://www.csj.gob.sv).

³⁷ Sentencia de de Inconstitucionalidad 6-2011. Disponible en Centro de Documentación Judicial, www.csj.gob.sv.

3.3 Reacciones frente a la actuación de la Sala de lo Constitucional

Reacciones de los poderes públicos

Como puede verse en las sentencias mencionadas, varias de las resoluciones de la Sala afectaban las actuaciones del Legislativo y del Ejecutivo. Por los cambios que implicaba al sistema político electoral, también tenían implicaciones sobre la estructura y el poder de los partidos políticos. El caso sobre las candidaturas no partidarias -en el cual además se declaró la inconstitucionalidad de las listas cerradas- fue uno de los casos que generó mayor malestar del poder público. Se supo que una de las primeras reacciones de varios diputados al conocer que se estaba por emitir el fallo, fue tratar de convencer a los magistrados para que no la firmaran. **Algunos de los diputados incluso plantearon la posibilidad de procesar penalmente a los magistrados y promover su sustitución**³⁸.

En el seno de la Asamblea Legislativa, los mismos diputados promovieron propuestas en contra los magistrados. alguna de las posibilidades que se barajaron por los diputados fue la posibilidad de destitución de los magistrados o su posible cambio a otras salas. Esto hubiera violentado la Constitución -que expresamente crea la Sala de lo Constitucional y establece que los magistrados de la misma durarán en su cargo 9 años-, así como las obligaciones internacionales de El Salvador, por violar el principio de inamovilidad de los jueces.

Antes de que la Sala hubiera notificado el fallo, los diputados de la República programaron una sesión legislativa. Prácticamente en la madrugada del 28 de julio de 2010, aprobaron una apresurada reforma a los artículos 126 y 202 de la Constitución para incluir el requisito de estar afiliado a un partido político para ser candidato a diputado o alcalde, con lo cual se pretendía anticipar y evadir los efectos de la sentencia de la Sala de lo Constitucional. Y el mismo día en que fueron notificados de la sentencia, los diputados crearon una Comisión Ad Hoc para revisar si el fallo de la Sala violaba el art. 85 de la Constitución (que se refiere a la imposibilidad de delegar las funciones por parte de los órganos del Estado), ya que consideraron, según sus comentarios públicos, que la Sala había invadido sus competencias³⁹.

El diputado Rodolfo Parker del Partido Demócrata Cristiano (PDC) incluso afirmó que la **Asamblea Legislativa había cometido un error al elegir a estos magistrados.** ‘Para mí, la Asamblea Legislativa se equivocó, nos equivocamos en haber nominado a personas que quizás han estado desconectadas de la situación política-jurídica de El Salvador’⁴⁰, relató. También el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Mauricio Gutiérrez Castro, que presidió ese órgano entre 1989 y 1994, instó a los diputados a ignorar las sentencias de la Sala, pues ‘no puede ni debe ser cumplida esta sentencia’, debido a que la consideró una

³⁸ Diputados estudian posibilidad de descabezar Corte Suprema, El Faro, 29 de julio de 2010, disponible en línea: <http://elfaro.net/es/201007/noticias/2202/>.

³⁹ Asamblea crea comisión para revisar fallo de CSJ, Diario El Mundo, 23 de agosto de 2010.

⁴⁰ Diario El Mundo, 23 de agosto de 2010.

interpretación ‘absurda’., dijo en relación al fallo sobre las candidaturas independientes. De igual manera, sostuvo que (los magistrados de la Sala) le parecen ‘**indignos** de estar en el puesto que ocupan’, y que está convencido de que ‘han violado la Constitución’⁴¹.

Luego de esto, con fecha 2 de junio de 2011, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo 743, que contiene reformas la Ley Orgánica Judicial, estableciendo un régimen transitorio de duración hasta el 31 de julio de 2012. El decreto, entre otras cosas, requería **unanimidad en las decisiones sobre inconstitucionalidad** y sobre casos de suspensión o pérdida de derechos de ciudadanía. Ello implicaba que para que las decisiones de la Sala en estas materias pudieran darse, se requería el voto de los cinco magistrados de la Sala de lo Constitucional, y no ya de cuatro como establecía originalmente la Ley Orgánica Judicial.

El Decreto 743 fue aprobado por la Asamblea Legislativa y el mismo día fue sancionado por el Presidente de la República. Tal fue la rapidez con que se concretó el mismo, que el **texto del decreto sancionado por el Presidente difería del que fue leído en la sesión plenaria** de la Asamblea Legislativa⁴².

Reacciones de la sociedad civil a nivel nacional

La emisión del Decreto 743 generó un **rechazo sin precedentes de la sociedad civil salvadoreña**. Se organizó una serie de marchas y movilizaciones por parte de amplios sectores de la población, incluyendo a jóvenes. Entre ellos, una concurrida marcha a la Asamblea Legislativa para requerir la derogatoria del referido decreto.

Más de 35 organizaciones cívicas, calificaron el decreto como ‘un atentado a la institucionalidad y al equilibrio de poderes dentro del Estado, además de ser una clara acción política’⁴³ y se coordinaron para pronunciarse y realizar acciones de protesta. El Foro para la Defensa de la Constitución presentó, el 7 de junio de 2011, un recurso de inconstitucionalidad contra el referido decreto, por considerar que violentaba la Constitución.

Reacciones a nivel internacional

También hubo reacciones a nivel internacional en contra del Decreto 743. Con fecha 30 de junio de 2011, la Fundación para el Debido Proceso y FESPAD, junto con más de 20 organizaciones salvadoreñas y representando a unos 50 organizaciones latinoamericanas más, presentaron una carta dirigida al Presidente de la República, Mauricio Funes Cartagena, con copia a más de una veintena de funcionarios y diplomáticos en la región. En esa carta, se expuso la preocupación por los ataques que estaba sufriendo la Sala de lo

⁴¹ *Sala de lo Constitucional bajo fuego enemigo*, Contrapunto, 20 de septiembre de 2010, disponible en línea en: <http://www.contrapunto.com.sv/politica-nacionales/sala-de-lo-constitucional-de-csj-bajo-fuego-enemigo>.

⁴² *Decreto 743 firmado no fue el que se votó*, El Mundo, martes 14 de junio de 2011.

⁴³ *35 organizaciones cívicas se unen contra decreto que ataría a Sala de lo Constitucional*, El Faro, 7 de junio de 2011.

Constitucional y se solicitó la derogación del Decreto 743.

Con fecha del 1 de julio de 2011, la **Relatora de la Organización de Naciones Unidas para la Independencia de los Jueces y los Abogados**, Gabriela Knaul, advirtió a las autoridades salvadoreñas que los poderes Ejecutivo y Legislativo de El Salvador habían atentado contra el principio de separación de poderes al emitir el Decreto 743. La funcionaria dijo que el decreto aprobado por la Asamblea Legislativa el 2 de junio y ratificado por el presidente Mauricio Funes el mismo día para obligar a la Sala de lo Constitucional a sentenciar por unanimidad, vulnera la independencia de que debe gozar el poder Judicial. ‘Esa obligación es un **atentado a los principios de separación de poderes e independencia del poder judicial**’, dijo Knaul⁴⁴.

La Asociación Jueces para la Democracia, con sede en Madrid, España, también se pronunció al respecto, reconociendo “...la excelencia jurídica, el alto sentido de la independencia y el radical compromiso con los valores del Estado Constitucional que encarnan los magistrados elegidos”. A juicio de la Asociación, ‘el decidido compromiso con los valores y los principios de justicia, igualdad y libertad ha provocado una reacción virulenta de algunos sectores de la sociedad que han visto peligrar su ancestral posición aventajada. Reacción que se ha traducido en una no menos irreflexiva respuesta legislativa, con marcadas notas de irregularidad en el propio proceso de elaboración y promulgación de las normas, tendente a neutralizar a la Sala Constitucional’⁴⁵.

Desenlace del conflicto: se inician los ataques desde dentro de propia la Corte Suprema de Justicia

La amenazas de la destitución de los cuatro magistrados en la Sala de lo Constitucional se vieron alentadas por un hecho sin precedentes: sus pares, **magistrados de las otras salas de la Corte Suprema de Justicia, decidieron denunciar a los cuatro magistrados ante la Fiscalía General de la República** por su inconformidad con una sentencia de amparo a favor de un ex empleado de la misma Corte Suprema. Este tema generó un grave conflicto al interior de la Corte Suprema⁴⁶, que hasta el día de hoy no ha sido resuelto.

Como se mencionó anteriormente, hubo una fuerte presión ejercida a nivel nacional e internacional para la derogación del Decreto 743. De igual manera, el hecho de haber entrado en una situación de crisis institucional que atentaba contra la gobernabilidad en el país, fomentó un dialogo entre los diferentes órganos públicos en El Salvador. Finalmente, se propició que unos partidos (como ARENA, que había votado a favor del Decreto 743), cambiaran su posición y solicitaran la derogatoria del Decreto. De igual manera, se logró que el partido FMLN (que se había abstenido a votar para el Decreto 743 pero que sí se

⁴⁴ Disponible en: <http://elfaro.net/es/201106/noticias/4617/>.

⁴⁵ Pronunciamiento Secretariado Asociación Jueces por la Democracia, 6 de julio de 2011.

⁴⁶ *FGR investiga a magistrados de la sala de lo constitucional*, La Prensa Gráfica, 2 de abril de 2011, disponible en línea: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/182310-fgr-investiga-a-magistrados-de-sala-de-lo-constitucional.html>.

opuso a la derogatoria), cambiara su postura. Se logró un acuerdo entre los partidos mayoritarios (ARENA y FMLN), y con fecha 28 de julio de 2010, se derogó el Decreto 743.

3.4 Situación actual

Si bien se ha logrado la derogatoria del Decreto 743, bajo la tensión que había ocasionado su emisión, **la amenaza contra los magistrados de la Sala persiste**. La Asamblea Legislativa ha empezado a tramitar un antejuicio por el delito de prevaricato contra los cuatro magistrados⁴⁷. En varias ocasiones, diversas autoridades políticas han sostenido que los cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional que habían votado a favor de las decisiones con que están en desacuerdo, tenían que ser removidos de la Corte Suprema de Justicia. (Se adjunta una compilación de artículos de prensa a este informe que ejemplifica estos ataques.)

Alternativamente, parece que ciertos diputados consideran que la **transferencia de estos magistrados a otras salas** de la Corte Suprema de Justicia, es una posibilidad real⁴⁸. Una acción que, claro está, atentaría contra la independencia judicial y la calidad de la justicia salvadoreña. Esto puede darse en los próximos meses, con la elección de cinco nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, proceso que se encuentra en la etapa final y que debería finalizar antes del 1 de mayo de 2012.

IV. Ataques a la autonomía de los jueces (inferiores): deficiencias en el proceso disciplinario

Aunque los ataques a la independencia de los cuatro ‘nuevos’ magistrados de la Sala de lo Constitucional fueron el problema más llamativo en cuanto a la independencia judicial en El Salvador, en meses recientes hemos visto también la existencia de ataques a la autonomía de jueces inferiores en el país. Así, ha habido ataques a la independencia judicial que se han originado en las facultades que tiene la Corte Suprema de Justicia para el **manejo del régimen disciplinario** de los jueces y en su facultad para el nombramiento de suplencias e interinatos.

La Constitución establece, en su artículo 182 ord. 9, que corresponde a la Corte Suprema de Justicia el nombramiento de los magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, así como la remoción de los mismos y la concesión de licencias de esos jueces y magistrados. Adicionalmente, la Corte Suprema tiene la facultad de procesar y sancionar a jueces y magistrados por la comisión de faltas disciplinarias, como desarrollaremos a continuación.

⁴⁷ Nota Diario CoLatino, 16 de Diciembre de 2011.

⁴⁸ Nota Diario El Mundo, 29 de Julio de 2011.

Se señalan varios problemas respecto a estas facultades. Lo más importante es que la autoridad responsable para establecer las infracciones y sanciones, es el mismo responsable para los nombramientos: en caso de magistrados de Cámara y Jueces, es la Corte Suprema de Justicia. Esto lleva a una **concentración de poderes** de este órgano, **sin que existan las garantías necesarias** en cuanto a la transparencia y el respeto para el debido proceso.

El proceso para sancionar a jueces que hayan infringido la ley, lo establece la Ley de la Carrera Judicial en sus artículos 49 a 72. El procedimiento habilita que -cuando la actuación del funcionario o empleado judicial constituya un peligro o menoscabe la correcta administración de justicia, haya producido escándalo social por las circunstancias de los hechos o por la calidad de las personas, cuando la permanencia del empleado o funcionario en su cargo pueda impedir o entorpecer la investigación del asunto- la Corte Suprema de Justicia puede acordar la suspensión del empleado o funcionario antes de iniciar un procedimiento disciplinario. La CSJ puede decretar la suspensión de un funcionario en cualquier etapa del procedimiento (Art. 54-A LCJ).

El procedimiento se inicia de oficio o por denuncia. Una vez iniciado, se da audiencia por tres días al presunto infractor. Transcurrido dicho término, con contestación o sin ella, se abre el procedimiento a prueba por el término de 15 días, pudiendo recabar toda clase de prueba admitida por la ley. Transcurrido el término probatorio, queda en estado de pronunciarse la resolución que corresponda (art. 61 Ley de la Carrera Judicial). Conforme al art. 62 de esta ley, una vez concluido el término de pruebas, la entidad tiene 15 días para emitir una resolución.

Las posibles afectaciones a la independencia judicial devienen del **considerable retardo** que la Corte Suprema de Justicia ha tenido en la tramitación de los expedientes disciplinarios contra jueces, lo que ha llevado a la existencia de procedimientos disciplinarios que datan de más de 10 años. El solo hecho que un juez tenga un expediente disciplinario abierto, ya puede llevar a condicionar su actuación. Dicho en otras palabras, los superiores jerárquicos a cargo del proceso disciplinario pueden usar un proceso disciplinario como una **manera de presionar a un juez inferior**, porque a pesar de que quizás no hay causa para una condena disciplinaria (y eventualmente no se podría imponer ninguna sanción al juez), la posibilidad de arbitrariedad en el proceso disciplinario haría que un juez sea vulnerable a ese tipo de presiones. De igual manera, el hecho de que haya un procedimiento disciplinario abierto afecta negativamente las posibilidades de promoción de cualquier funcionario.

Este retardo en la tramitación juega también en detrimento a la hora de sancionar de manera efectiva a aquellos operadores judiciales que cometen infracciones: genera impunidad, porque la **inoperancia del sistema disciplinario interno impide que se juzgue a los funcionarios contra quienes hay graves acusaciones** de actuaciones indebidas. Hasta junio del 2011, la Corte Suprema de Justicia tenía 41 procesos disciplinarios que estaban pendientes de resolución⁴⁹. Hasta septiembre de 2011, se registraban 900 expedientes en

⁴⁹ La Prensa Gráfica, *Depuración de Jueces va lenta*, junio de 2011, disponible en línea:

proceso de tramitación⁵⁰.

Otros ataques a la independencia judicial han sido realizados bajo la justificación de la facultad de nombramientos y traslados que tiene la Corte Suprema de Justicia. Un caso que ejemplifica esta práctica es el del Juez Samuel Lizama. Este juez había emitido unas resoluciones que tenían un fuerte impacto sobre todos los procesos de investigación de casos penales en el país. No entraremos en detalle sobre el contenido de esas sentencias, pero es importante mencionar que a partir de estas resoluciones, el juez Lizama fue objeto de fuertes críticas de autoridades públicas. Por ejemplo del Ministro de Justicia y Seguridad Pública y del Presidente de la República, que señaló: ‘Lo menos que esperaríamos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia es que se abra un expediente de este juez (5to de instrucción) que se le investigue’⁵¹.

Con fecha 14 de febrero de 2012, la **Corte Suprema de Justicia efectivamente ordenó la realización de una auditoría** del juez Lizama, con el objeto de revisar si su resolución fue legal. Sin embargo, **antes que se dieran a conocer los resultados de la auditoría**, la Corte Suprema de Justicia decidió **dejar sin efecto el nombramiento del Juez Lizama y trasladarlo** al Juzgado de Paz de Zaragoza. Las circunstancias del caso apuntan a que este traslado fue decretado como una sanción disciplinaria encubierta: se impuso esta medida sin haberse completado la investigación de los hechos. El hecho de no terminar la investigación de los hechos y, en lugar de una sanción luego de la investigación, anular el nombramiento del juez y trasladarlo a otro juzgado, genera –por lo menos- la impresión de **arbitrariedad**. Además, genera la sospecha que la Corte Suprema se ha dejado presionar por los fuertes ataques de otros poderes públicos contra el juez.

IV. El proceso de elección de magistrados y magistradas a la Corte Suprema de Justicia.

4.1 Descripción general⁵²

La elección de magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia se realiza cada tres años, para renovar la tercera parte de la Corte Suprema de Justicia: cinco magistrados. El proceso de selección de Magistrados de Corte Suprema se divide en dos etapas: la primera es de **preselección**, en que el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), y la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES) forman listas de 15

<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/217644--depuracion-de-jueces-va-lenta-en-corte-plena.html>.

⁵⁰ La Prensa Gráfica, 21 de septiembre de 2011, *Corte Suprema dividida por depuración de jueces*, <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/219043--corte-suprema-dividida-por-depuracion-de-jueces.html>.

⁵¹ El Mundo, *Presidente critica a juez que dejó libre a acusado*, 14 de febrero de 2012.

⁵² Ese apartado está basado en DPLF, Documento de relevamiento de datos de Independencia y Transparencia del Poder Judicial en América Latina. Informe Nacional de El Salvador, por publicarse.

candidatos elegibles que se envían a la Asamblea Legislativa. En la segunda etapa, esta lista de 30 candidatos es presentada a la Asamblea Legislativa, que lleva a cabo el proceso final de **selección** de los cinco magistrados titulares y los cinco suplentes.

La etapa de la **preselección** de candidatos a magistrados inicia cuando el Consejo Nacional de la Judicatura forma un Registro Especial de Abogados Elegibles para candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se prepara una lista de todas las personas que cumplen con los requisitos constitucionales para optar al cargo. Esta nómina se debe publicar en dos períodos de circulación nacional, por lo menos 180 días antes de la fecha de iniciación del período de funciones de los magistrados a elegir. Este registro es el insumo para las siguientes etapas del proceso.

Luego, la preselección se realiza a través de **dos procesos separados**. El primer proceso electoral es organizado por la FEDAES, quien regula la elección por medio de un reglamento transitorio. Cada una de las asociaciones de abogados legalmente reconocidas – que deben tener un mínimo de 100 abogados inscritos– presenta a postulación su lista de 15 elegibles. Cada abogado autorizado para el ejercicio de la abogacía tiene derecho de votar por hasta 15 candidatos. Las 15 personas más votadas en esa elección conformarán el listado de candidatos de la FEDAES.

El segundo proceso está a cargo del **Consejo Nacional de la Judicatura**. El Consejo generalmente hace público el procedimiento que seguirá en la selección y la calendarización del proceso. También hace un llamado a quienes tengan interés de ser candidatos postulados por el Consejo, que presenten su postulación y los atestados que acrediten que cumplen con los requisitos necesarios.

Oficialmente, el Consejo procede con la selección ‘con especial cuidado de que los postulados reúnan los requisitos constitucionales que acrediten idoneidad en las diferentes ramas del Derecho y a este efecto, podrá establecer un procedimiento que garantice este requisito’⁵³. Sin embargo, la selección es hecha por el pleno del Consejo Nacional de la Judicatura y ocurre en votación secreta y sin conocer las motivaciones de los consejeros. Cada miembro del Consejo vota por los 15 candidatos de su preferencia, hasta conformar el listado final de 15 candidatos.

Los candidatos resultantes son añadidos al listado de FEDAES para formar una lista definitiva de 30 candidatos que se remite a la Asamblea Legislativa por lo menos 60 días antes de la toma de posesión de los magistrados a elegir. Además, esta lista es publicada en dos periódicos de circulación nacional.

El listado recibido por la **Asamblea Legislativa** pasa a la **Comisión Política**, que puede solicitar un informe sobre los antecedentes de los candidatos propuestos a los funcionarios públicos respectivos. De igual manera, puede comprobar el cumplimiento de los requisitos para desempeñar el cargo, analizar las hojas de vida de los mismos y, si lo considera

⁵³ Art. 51 Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

conveniente, entrevistar a los candidatos. La Comisión Política, debe presentar un dictamen al pleno de la Asamblea Legislativa para su consideración. Ésta, procede a la elección de los nuevos funcionarios por la mayoría calificada que establece la Constitución, por lo menos 15 días antes de que los magistrados tomaran posesión de su cargo. Este proceso no cuenta con regulaciones claras y específicas. Tampoco prevén medidas de transparencia.

4.2 Aspectos deficientes del proceso de elección de magistrados

A pesar que la forma en que se diseñó el proceso de selección de magistrados no es violatorio en sí, en la práctica se presentan aspectos que dificultan que se garantice la selección de las personas más idóneas y competentes en la Corte Suprema de Justicia. Y es importante recordar que solamente con una Corte Suprema integrada por los profesionales más capaces, se puede asegurar una buena impartición de justicia que respeta las normas internacionales.

Desde la aprobación del procedimiento en 1992, se han efectuado nueve procesos electorarios. A excepción del proceso efectuado en 1994⁵⁴, estos procesos de selección han sido cuestionados por diversas **irregularidades**. En efecto, en el plano interno, la reforma relativa a la selección de magistrados y concejales adquirió, con el paso de los años, un profundo desprestigio, según establecen las diferentes fuentes consultadas durante un estudio realizado por FESPAD⁵⁵, el cual entregamos como anexo al presente informe. A continuación, listamos las deficiencias más graves del proceso.

a. Proceso en la FEDAES

El proceso que sigue la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES), una entidad privada a la que la Ley Orgánica Judicial le da atribuciones para organizar el proceso, ha carecido de transparencia y equidad por las razones siguientes:

1. No hay una regulación del proceso en específico, sino que en cada elección la FEDAES aprueba un reglamento transitorio. Este reglamento transitorio **carece de normas para regular las campañas de los candidatos y de normas para transparentar el proceso**, como la publicidad del financiamiento y de la hoja de vida de los candidatos. Estas son carencias muy graves, que imposibilitan la ejecución de un proceso electorario debidamente regulado.
2. **No se lleva a cabo una adecuada revisión e investigación de los antecedentes**

⁵⁴ El experto independiente de Naciones Unidas en ese entonces, Pedro Nikken, elogió este proceso señalando: “se eligió por unanimidad de todos los grupos representados en la nueva Asamblea Legislativa una Suprema Corte independiente, integrada por juristas de reconocida respetabilidad si condicionamientos políticos. En: Nikken, Pedro, *Informe del Experto Independiente de la ONU para El Salvador*, enero de 1995, Párrafo 68.

⁵⁵ FESPAD, *Diagnósticos de los procesos de elección de magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y concejales del Consejo Nacional de la Judicatura y propuesta de fortalecimiento*, 1a. edición, San Salvador, El Salvador, FESPAD EDICIONES, 2009.

profesionales y éticos de los candidatos por la FEDAES o sus asociaciones agremiadas, para así determinar si reúnen los requisitos constitucionales y legales para poder ingresar en la Corte Suprema de Justicia. No existe una lista de requisitos claros, detallados y previamente establecidos a que tienen que responder los candidatos, y la FEDAES no fiscaliza si sus asociaciones miembros toman en cuenta los méritos profesionales y personales de las personas que seleccionan como candidatos, o que investigan sus antecedentes.

3. **La FEDAES no contempla mecanismos de impugnación.** Si hay sospechas que un candidato no cumple con los más estándares profesionales y éticos, no se prevé ningún tipo de procedimiento de investigar estas acusaciones. No existe un procedimiento para objetar a candidaturas o revocarlas. (Como consecuencia, en casi todos los procesos de selección llevados a cabo hasta la fecha, ha habido candidatos en la lista de la FEDAES, señalados o sancionados por faltas profesionales y/o asociación con organizaciones criminales.)
4. **Solo las asociaciones federadas pueden postular candidatos;** no se permitan 'candidaturas independientes'. Este requisito es innecesariamente limitante.
5. El criterio de representatividad que se usa para determinar cuáles asociaciones pueden participar en la postulación de candidatos (y de formar parte de la FEDAES en sí), es que éstas cuenten con al menos **100 miembros**. Es importante señalar que este requisito solo es fiscalizado para eventuales nuevas organizaciones que quieren ingresar a la FEDAES; no se controla si las organizaciones miembros cumplen con una membresía de 100 personas. Además, una asociación solo puede ingresar a la FEDAES si las demás asociaciones ya federadas aprueban su ingreso por consenso. Nunca se ha admitido a nuevas organizaciones a la FEDAES. Estos requisitos son demasiado limitantes.
6. La FEDAES ha carecido de financiamiento para realizar las elecciones, por lo que **recurre a solicitar a las asociaciones que deseen postular candidatos una cantidad de dinero**. Esta contribución monetaria es un obstáculo para la participación de todos los sectores de abogados. Además, es sumamente indeseable que exista un incentivo monetario en este tipo de procesos, lo cual afecta la autonomía de la institución.
7. Hay constancia de que las asociaciones de abogados han favorecido la partidización del proceso. Esto daña la legitimidad del proceso y viola la garantía de que solamente los mejores candidatos sean seleccionados. Un ejemplo de esto es que varias asociaciones de abogados han establecido **negociaciones previas con partidos políticos** para cabildear para sus candidatos, según describe el informe de FESPAD sobre la selección de magistrados en el 2009⁵⁶.
8. Los procesos eleccionarios se han caracterizado por **deficiencias logísticas**: lugares no

⁵⁶ Informe de FESPAD, 2009, pág. 46.

adecuados para asegurar el voto secreto, el uso del mismo padrón electoral en todos los centros de votación (que podría abrir la posibilidad de que un abogado vote en distintos distritos, ya que no hay comunicación entre los lugares de votación) y la existencia de publicidad de candidatos en plazos fuera de los establecidos, entre otras cosas⁵⁷.

b. Proceso en el CNJ

El Consejo Nacional de la Judicatura cuenta con un proceso regulado en su Ley Orgánica y su Reglamento que establece los plazos principales que tiene para conformar su lista. Sin embargo, las deficiencias principales de este procedimiento radican en que no comprende normas para transparentar el proceso; en particular, no existe ninguna información sobre los requisitos exactos a que tienen que responder los candidatos, y cómo el Consejo evalúa que los candidatos reúnen estas características.

Un estudio del proceso de elección de magistrados, realizado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), señalaba que en las últimas elecciones, el CNJ ha seguido el siguiente procedimiento: ‘los siete miembros del CNJ realizan una primera criba, destinada a depurar la lista y así reducirla a 25 miembros. Esta preselección se lleva a cabo a través de un proceso informal de diálogo. En este proceso de depuración [lo determinante] es la unanimidad negativa –esto es, que todos estén de acuerdo en la exclusión de un candidato⁵⁸-.’ Luego, cada miembro del CNJ vota por los 15 candidatos de su predilección.

Hay una preocupante falta de regulación sobre la transparencia y los conflictos de interés en el proceso de selección por el CNJ. Así, en el proceso de selección del 2009, se dio el caso de dos concejales que se auto-incluyeron en la lista de magistrados para la Corte Suprema de Justicia. Es decir, el CNJ puso a dos de sus miembros en la lista de candidatos para la Corte Suprema. Como resultado, el CNJ fue objeto de fuertes críticas, y los concejales fueron, finalmente, obligados a abandonar su intención.

Las principales carencias en el proceso de selección del CNJ se pueden resumir de la siguiente manera:

1. **La falta de regulación del procedimiento.** No se establecen los criterios de mérito a que tienen que responder los candidatos, más allá de los requisitos constitucionales (que son muy limitados).
2. **No se establece cómo el CNJ hace la selección de los candidatos:** ¿cuáles elementos son determinantes para ser seleccionado como candidato? No existen garantías para que solo los candidatos más idóneos sean seleccionados.

⁵⁷ Se adjunta el informe de observación elaborado por FESPAD y otras organizaciones sobre el proceso actual realizado por la FEDAES en 2011, en donde se advierten estas deficiencias.

⁵⁸ FUSADES, UCA y Universidad José Matías Delgado, Estudio del Proceso de Elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, 2011.

3. **El proceso no cuenta con las garantías de transparencia necesarias.** El CNJ no provee información sobre el procedimiento de la selección (incluyendo sobre los criterios que usa), ni divulga información sobre los candidatos, como sus hojas de vida.
4. **No existe un mecanismo para recibir impugnaciones** (sobre, por ejemplo, la no-aptitud de ciertas personas para figurar como candidato, debido a antecedentes en faltas profesionales o en tener contactos con grupos criminales).

c. Proceso en la Asamblea Legislativa

Las principales deficiencias del proceso en la Asamblea Legislativa se han centrado en que en este órgano, han predominado los intereses partidarios en los nombramientos, en lugar de los méritos de los candidatos⁵⁹.

El proceso que se sigue en la Asamblea Legislativa no atiende a un concurso público de oposición. El concurso público de oposición alude a un proceso selectivo consistente en una o más pruebas en que los aspirantes a un puesto de trabajo muestran su respectiva competencia, juzgada por un ente seleccionador.

Debido a la prevalencia de los intereses partidarios, en la elección de 2009, los partidos políticos no se pusieron de acuerdo sobre quiénes iban a ser los cinco nuevos magistrados de la Corte Suprema. Esto generó una situación de acefalia, ya que los magistrados salientes habían terminado su período. Al final, se llegó a un acuerdo en la Casa Presidencial, en un fin de semana, entre el Presidente, el anterior Presidente de la República y los dirigentes de los partidos políticos más importantes. Está claro que sumamente indeseable que ésta sea la manera en que se llega a un acuerdo sobre la integración de una entidad tan importante para el país: la Corte Suprema de Justicia.

1. Hay una **ausencia de regulación normativa** en el proceso de selección en la Asamblea. Esto empieza en la etapa del proceso electoral, pues las disposiciones pertinentes del Reglamento Interno⁶⁰ de la Asamblea han demostrado ser insuficientes e ineficaces para evitar la disfunción de la partidización de la elección y la selección de candidatos con capacidad e idoneidad.
2. La falta de regulación se extiende a la **ausencia de una lista de requisitos** (en cuanto a méritos) que los candidatos tienen que unir para la magistratura. Sin una lista clara y detallada, que además esté previamente establecida, no se puede garantizar la selección

⁵⁹ El estudio de FUSADES se refiere al 'cuoteo político' para referirse a la partidización del proceso de elección que considera ha 'permeado todos los procesos de designación desde los Acuerdos de Paz'.

⁶⁰ De acuerdo con los artículos 98, 99, 100 y 101 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de El Salvador, que regulan el mecanismo para la elección de los funcionarios cuyo nombramiento corresponde a este Órgano del Estado, es la Comisión Policitica la instancia interna para llevar a cabo este proceso. Sin embargo, esta normativa no es específica para el proceso electoral de Magistrados de Corte Suprema de Justicia, y se realiza de forma casi secreta.

de los candidatos más idóneos.

3. **No se establece claramente cuál será el procedimiento a seguir en la Asamblea.** La Comisión Política a cargo de la selección de magistrados opera sin dar transparencia sobre sus actuaciones, ni sobre los criterios usados para seleccionar a los mejores candidatos.
4. Aunque no se prohíbe la posibilidad, **no es una práctica obligatoria de organizar entrevistas públicas con los candidatos** en las cuales se podrá examinar los antecedentes profesionales de los candidatos, así como eventuales conflictos de interés e impedimentos para asumir el cargo de magistrado. Estas audiencias además son vehículos importantes para conocer la postura de un candidato sobre importantes cuestiones de Derecho, y sirven para comprobar su aptitud para el cargo. Adicionalmente, esta transparencia contribuirá a la provisión de información al público sobre la integración de un Poder del Estado.
5. **No se prevé un mecanismo para la impugnación de candidatos**, en el caso de que existen antecedentes prohibitivos para que una persona ejerce el cargo de magistrado.

4.3 Insuficiente descripción del *perfil* de magistrado

Tal como se indicó anteriormente, la condición más básica para un adecuado funcionamiento de la judicatura y de los miembros de la institución judicial, es que sus integrantes sean personas independientes e imparciales. Eso quiere decir que no se dejen influenciar por intereses ajenos al Derecho, lo cual garantiza que sus decisiones estén basadas únicamente en criterios de aplicación de la ley. Por tal razón, **a fin de posibilitar el más alto nivel de idoneidad de los magistrados, el perfil requerido debiese detallarse y publicitarse.** A su vez, deben preverse los mecanismos que permitan la **verificación** del cumplimiento de los requisitos para postular en las diferentes etapas de los procesos de selección.

En el caso salvadoreño, la Constitución señala (art. 176) que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere ‘ser salvadoreño por nacimiento, del estado seglar, mayor de cuarenta años, abogado de la República, de moralidad y competencia notorias; haber desempeñado una Magistratura de Segunda Instancia durante seis años o una judicatura de Primera Instancia durante nueve años, o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos diez años antes de su elección; estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo’.

Por su parte, la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (Art. 50) agrega que debe tenerse en cuenta, además de los requisitos constitucionales ‘su elevado nivel de experiencia profesional y académica, honorabilidad, cultura, méritos cívicos y otros similares’.

A nuestro entender, las regulaciones legales sobre los requisitos para ser magistrado de Corte Suprema de Justicia, presentan **notables deficiencias en su desarrollo**. Por una parte, se exigen requisitos de carácter bastante general, que pueden dar lugar a equívocos o ambigüedades. Dicho en otras palabras, la generalidad de los criterios permite un **amplio margen de interpretación y discrecionalidad** al momento de evaluar a potenciales candidatos. En otro sentido, estos requerimientos son más bien de carácter ‘formal’ y ‘académico’, **sin tomar en cuenta habilidades humanas y sociales** que pongan de manifiesto la vocación judicial y la capacidad para ejercer el rol de la judicatura en una democracia.

Por tal razón, nos complace compartir con la Ilustre Comisión Interamericana, en un documento anexo⁶¹, algunas reflexiones sobre el perfil que un candidato a una magistratura de alta corte debe reunir, así como los parámetros que definen un adecuado proceso de nombramiento. Estas reflexiones recogen estándares de normas internacionales y experiencias comparadas en procesos de similar naturaleza en otros países, a fin de aportar al adelanto de esta temática en la región.

VI. Conclusiones

1. Aunque ha habido **avances en la situación de la independencia judicial** y el la institucionalidad de la judicatura salvadoreña a partir de los Acuerdos de Paz, el Poder Judicial **todavía carece de las garantías necesarias** para asegurar una impartición de justicia imparcial, independiente y pronta.
2. Los **ataques** a la Sala de lo Constitucional, especialmente aquellos de altos funcionarios públicos como diputados o funcionarios de la Presidencia, **violan a la independencia judicial** y tienen graves repercusiones sobre el Estado de Derecho.
3. Los **procedimientos de selección de magistrados**, tanto en su diseño como en la descripción del perfil y requisitos para las y los candidatos, presentan **graves vacíos** que posibilitan un alto grado de arbitrariedad en los procesos eleccionarios. Esto tiene como consecuencia que no se puede garantizar que solamente los candidatos más idóneos sean seleccionados como magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Esto viola el derecho del ciudadano a una adecuada impartición de justicia, según la normativa internacional.

VII. Peticiones

Las organizaciones peticionarias pedimos respetuosamente a la ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos que:

⁶¹ DPLF, *Lineamientos para una selección transparente y meritocrática de magistrados de la Corte Suprema de Justicia*, enero de 2012, disponible en: <http://dplf.org/uploads/1331050590.pdf>.

1. **Aborde el tema de la independencia judicial**, y en especial la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, **en sus informes regionales y temáticos**, y que preste especial atención al tema de la selección de magistrados de altas cortes;
2. **Exhorte al Estado salvadoreño que adopte las medidas necesarias para respetar y garantizar la independencia judicial**. En específico, que el Estado:
 - a. Se abstenga de promover iniciativas legislativas que violan a la independencia judicial;
 - b. Estudie la posibilidad de hacer una revisión integral de la normativa referida a los procesos disciplinarios contra jueces, adecuando una normativa para que se garantice el debido proceso;
 - c. Garantice un procedimiento de selección de magistrados basado en las normas internacionales, en que los puntos de partido son la transparencia y la evaluación de los méritos de los candidatos, en particular que:
 - i. Establezca cuáles son los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia;
 - ii. Establezca cómo se evalúa si los candidatos cumplen con esos requisitos;
 - iii. Brinde transparencia en todas las etapas del proceso de selección, y en especial, que organice audiencias públicas con los candidatos.
3. **Que preste asistencia técnica al Estado salvadoreño sobre el diseño de un procedimiento de selección de magistrados que cumple con las normas internacionales**, en especial, las establecidas por el sistema interamericano. (Esto podría incluir una revisión integral de la legislación nacional para superar las deficiencias que no son compatibles con los estándares fijados por el sistema interamericano, en cuanto al proceso de selección de magistrados, en específico:
 - a. Que el Estado garantice la debida representatividad del gremio de abogados en la postulación de candidatos y la vigilancia estatal en la transparencia del proceso de elección del gremio de abogados;
 - b. Que propicie una adecuada publicidad del proceso de elección por parte del CNJ a través de sesiones abiertas al público;
 - c. Que garantice una debida investigación y verificación del cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales de los candidatos, incorporando un desarrollo legislativo de los requisitos y los criterios meritocráticas de selección;
 - d. Que garantice la publicidad y la adopción de un método de selección basado en el mérito de los candidatos por parte de las entidades de selección, incluyendo a la Asamblea Legislativa.