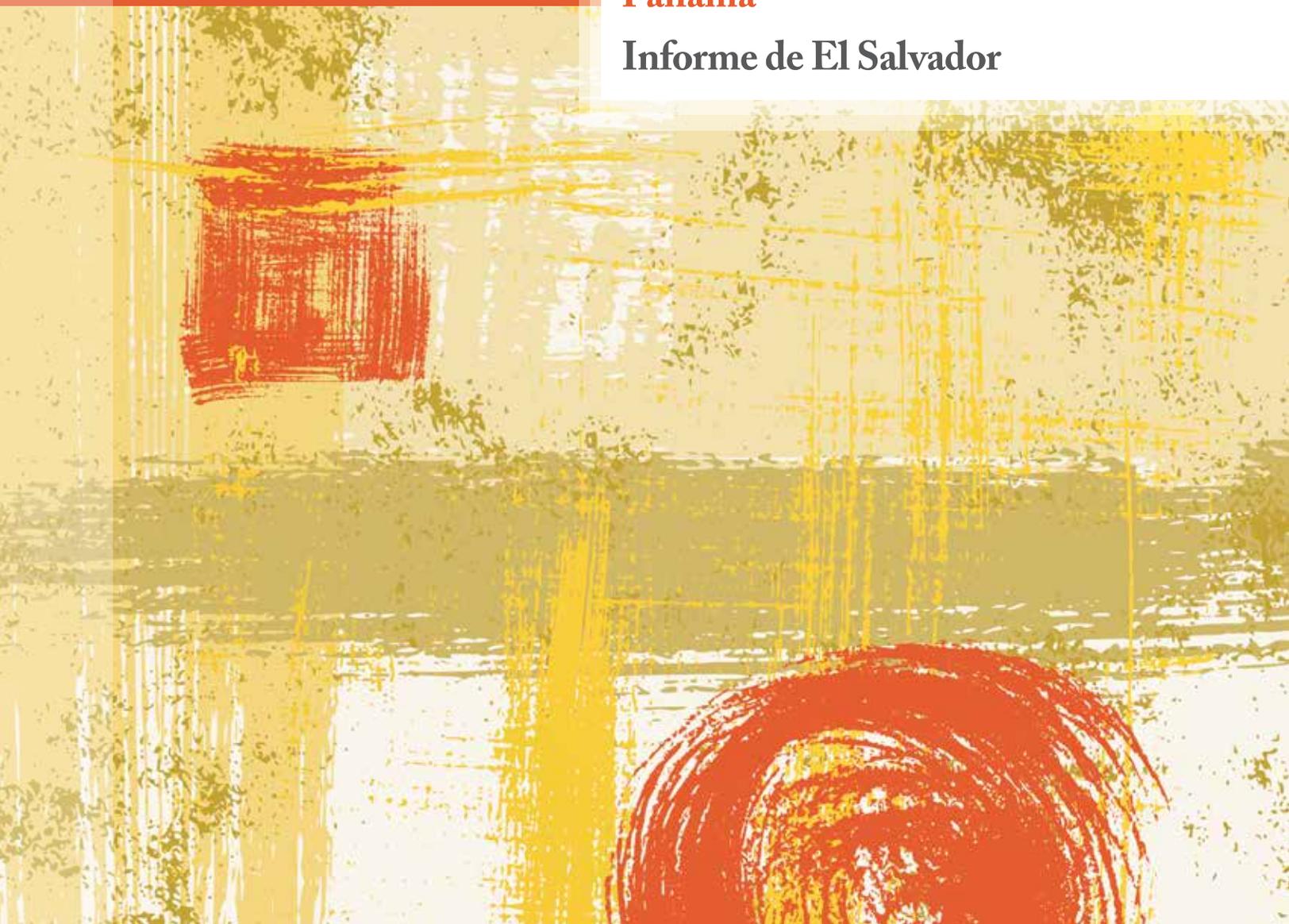


Ley vs. realidad

Independencia y transparencia
de la justicia en Centroamérica y
Panamá

Informe de El Salvador



© 2013 Fundación para el Debido Proceso

Todos los derechos reservados

Impreso en los Estados Unidos de América

Publicado por la Fundación para el Debido Proceso, Washington D.C., 20036

www.dplf.org

ISBN: 978-0-9827557-7-8



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Open Society Foundations (OSF)

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de OSF.

Supervisión: Mirte Postema

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

Independencia y transparencia del poder judicial en El Salvador

José Marinero Cortés¹

I. PRESENTACIÓN

El presente informe es una apreciación analítica del estado de la independencia y transparencia judicial en El Salvador. Se ha elaborado como parte del proyecto de relevamiento de información judicial en la región de América Central que impulsa la Fundación para el Debido Proceso (DPLF). Estructurado a partir de un modelo metodológico común, este texto da cuenta de un conjunto de indicadores del funcionamiento de la administración de justicia en el país. La imagen que reflejan estos indicadores es de un órgano judicial medianamente independiente, aunque poco transparente.

Este informe nacional sigue la metodología establecida por el Programa de independencia judicial de la Fundación para el Debido Proceso. Se trata de un examen predominantemente cualitativo, aunque con una dimensión cuantitativa. Se prescinde de consideraciones teóricas y se limitan las ilustraciones conceptuales a las que resulten esenciales para adecuar los indicadores regionales a la realidad salvadoreña.

El examen cualitativo comprende tanto el análisis jurídico de las normas vigentes como el sondeo de percepciones entre operadores y usuarios del sistema de justicia. A lo largo del informe, el análisis legal resulta así contrastado con la percepción recogida de una muestra de 10 jueces y 10 abogados en ejercicio. Todas las entrevistas fueron realizadas por el Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

El informe se divide en dos partes principales: la primera, contiene un examen de los indicadores de independencia judicial; la segunda presenta los indicadores de la transparencia judicial. El informe concluye con una serie de conclusiones y recomendaciones.

¹ Con el apoyo de investigación del Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (DEL – FUSADES).

II. INDEPENDENCIA²

Esta primera parte traza un perfil de la independencia judicial en El Salvador desde dos dimensiones: independencia institucional e independencia personal. La primera se refiere a la ausencia de interferencia de otras instituciones y poderes fácticos sobre la actuación del órgano judicial; la segunda aborda las posibilidades de influencia indebida sobre jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

En seguida se analiza la independencia institucional desde cinco aspectos fundamentales: garantías de independencia en el ordenamiento jurídico, proceso de selección de jueces y magistrados, control de constitucionalidad, presupuesto del órgano judicial e imparcialidad en la asignación de casos a los diferentes tribunales.

II.1. Independencia institucional

II.1.1. *Garantías de independencia en el ordenamiento jurídico*

II.1.1.1. Garantías constitucionales

Este apartado contiene una descripción de la estructura del órgano judicial en El Salvador y la valoración de su independencia en el marco de la Constitución de 1983 y sus reformas.

La Constitución sitúa al Poder Judicial como uno de los tres órganos fundamentales del Estado (art. 86.2). El órgano judicial está compuesto por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), las cámaras de segunda instancia y los demás tribunales que establecen las leyes secundarias (art. 172). Aunque la Constitución dispone que la organización y el funcionamiento del órgano judicial serán determinados por la ley –y para tal efecto la Asamblea Legislativa dictó la Ley Orgánica Judicial (LOJ)³–, su organización

² Para una perspectiva regional, véase: Popkin, Margaret, *Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa*, Washington D.C., DPLF, 2002, disponible en <http://www.dplf.org>.

³ Ley Orgánica Judicial, D.L. N° 123, de 6 de junio de 1984,

encuentra el fundamento primordial en el propio texto constitucional.

La CSJ está compuesta por 15 magistrados distribuidos en cuatro Salas. La Sala de lo Constitucional es la única explícitamente prevista en la Constitución y está integrada por cinco magistrados (LOJ, arts. 173 y 174). Su presidente es, además, el presidente de la CSJ y del Órgano judicial. La Sala de lo Civil y la Sala de lo Penal están integradas, cada una, por tres magistrados, entre los cuales ellos mismos eligen a su presidente. La cuarta sala es la Sala de lo Contencioso Administrativo, compuesta por cuatro magistrados, que asimismo eligen a su presidente.

En 2013 hay 28 cámaras de segunda instancia funcionando. De acuerdo a la LOJ, son cinco cámaras de lo civil, cinco cámaras de lo penal, una cámara especializada de lo penal, tres cámaras de menores, tres cámaras de familia, dos cámaras de lo laboral, siete de conocimiento mixto y una cámara de tránsito (arts. 7 a 10). Adicionalmente se cuenta con una cámara especializada de la niñez y adolescencia, derivada de la aplicación de la Ley de Protección Integral, de la Niñez y Adolescencia⁴.

A la fecha de cierre de este informe, existían 218 tribunales de primera instancia en operación: 23 juzgados de primera instancia mixtos (conocen de materias civiles y penales), 9 juzgados de tránsito, 1 juzgado de primera instancia militar, 21 tribunales de sentencia (penal), 3 juzgados especializados de instrucción, 46 juzgados de instrucción, 10 juzgados de vigilancia penitenciaria y ejecución de penas, 3 juzgados especializados de sentencia, 20 juzgados de menores, 5 juzgados de ejecución de medidas, 26 juzgados de lo civil, 5 juzgados de lo mercantil, 22 juzgados de familia, 2 juzgados de menor cuantía, 2 de inquilinato, y 9 juzgados de lo laboral. Para la aplicación del nuevo Código Procesal Civil y Mercantil, la Asamblea Legislativa ha creado once nuevos juzgados de lo civil y mercantil que comenzaron a funcionar el 1° de julio de

2010⁵. La Asamblea también ha creado tres juzgados especializados de niñez y adolescencia para la aplicación de la nueva Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que igualmente comenzaron a funcionar el 1° de enero de 2011. Además, existen en todo el país 322 juzgados de paz⁶.

En el capítulo concerniente al órgano judicial, la Constitución establece asimismo el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), designándolo como una «institución independiente, encargada de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la CSJ, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz». El CNJ también es responsable de la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial (art. 187). Aunque no pertenece al órgano judicial, el CNJ es esencial en el procedimiento de nombramiento de todos los jueces y magistrados en El Salvador.

Bajo la premisa de la separación de poderes, la Constitución contiene una serie de resguardos para el funcionamiento independiente del órgano judicial (art. 86). El diseño constitucional del órgano judicial puede caracterizarse, de acuerdo con los términos de este informe, como «medianamente garante» debido a que estipula un conjunto de garantías de la independencia judicial.

El texto constitucional contiene elementos clave del funcionamiento independiente del órgano judicial y, en particular, de la CSJ. En él se consagra el principio de independencia judicial para magistrados y jueces, quienes en el ejercicio de su función jurisdiccional «son independientes y estarán sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes» (art. 172). Este principio se concreta en una serie de garantías para la independencia del órgano judicial. Por su evidente relevancia para la independencia del órgano judicial y su finalidad comparativa, el análisis que sigue se restringe fundamentalmente a las garantías que atañen a la CSJ.

- 1) *Número de magistrados de la Corte Suprema.* Aun cuando la Constitución no establece el número total de magistrados que integrarán la CSJ, sí fija en cinco el número de magistrados que integrarán la Sala de lo Constitucional (art. 174). La

publicado en el Diario Oficial N° 115, tomo 283, de 20 de junio de 1984, y sus reformas.

⁴ «Decreto de Creación de Tribunales Especializados de la Niñez y Adolescencia», D.L. N° 306, de 18 de marzo de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 64, tomo 387, de 9 de abril de 2010. Se dispuso como fecha de entrada en vigencia de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia el 1° de enero de 2011, de conformidad con el «Decreto transitorio de modificación del plazo para la vigencia del Libro II, Títulos: I, II, III, V, VI, VII; y los artículos del 248 al 257, 258 letra d) y 259, del Libro III, Título VII de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia», D.L. N° 320, de 15 de abril de 2009, publicado en el Diario Oficial N° 69, tomo 387, de 16 de abril de 2010.

⁵ Los juzgados se crearon por Decreto Legislativo N° 372, de 27 de mayo de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 100, tomo 387, de 31 de mayo de 2010.

⁶ Véase http://www.csj.gob.sv/TRIBUNALES/tribunal_01.html para una descripción de la distribución geográfica de todos los tribunales de primera y segunda instancia, visitado por última vez el 21 de noviembre de 2013.

Constitución deja a la ley la distribución de las atribuciones que corresponden a la CSJ entre las distintas salas (art. 173). Actualmente, la ley fija en 15 el número de magistrados (LOJ, art. 2).

- 2) *Periodo de tenencia y carrera judicial.* La Constitución establece que los magistrados de la CSJ serán elegidos por la Asamblea Legislativa por un periodo de nueve años y sus cargos se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser reelegidos en sus cargos. La misma disposición constitucional crea la carrera judicial, cuya forma de ingreso y demás elementos son definidos por la ley (art. 186).
- 3) *Nombramiento y destitución de magistrados de la Corte.* Los magistrados de la CSJ son elegidos por la Asamblea Legislativa de una lista de candidatos formada por el CNJ, la mitad de la cual provendrá «de los aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador y donde deberán estar representados las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico». Tanto para el nombramiento como para la destitución de los magistrados de la Corte, la Constitución estipula que se requiere el voto de dos tercios de los diputados electos. La Constitución establece que la Asamblea Legislativa podrá destituir a un magistrado «por causas específicas, previamente establecidas en la ley» (art. 186), pero no establece ninguna pauta para definir dichas causas ni éstas han sido definidas por ley.
- 4) *Cualificaciones de magistrados de la Corte.* Entre los requisitos para ser electo magistrado de la CSJ hay dos que tienen relevancia para la independencia judicial (art. 176). El primero, la exigencia de que el magistrado pertenezca al estado seglar, busca reducir las influencias religiosas sobre el funcionamiento del órgano judicial. El segundo, descrito como «moralidad y competencia notoria», es un precepto que pretende otorgar independencia personal al magistrado pero ni la Constitución ni la ley contienen un desarrollo de este precepto.

Con el objetivo de confrontar el análisis formal con la percepción especializada, se consultó a todos los entrevistados –abogados y jueces– si en su opinión las garantías contempladas en el texto constitucional son efectivas para lograr en la práctica la independencia judicial. La opinión

mayoritaria fue que dichas garantías son «medianamente efectivas».

Entre las razones dadas por los entrevistados para caracterizar las garantías constitucionales como «medianamente efectivas», o simplemente «no efectivas», destaca su falta de desarrollo legislativo. Según el criterio de algunos de los entrevistados, este desarrollo contribuiría a fortalecer la independencia judicial. Cierta número de entrevistados destacaron también interferencias o incluso subordinación a otros poderes, públicos y privados, tales como el órgano ejecutivo, los medios de comunicación y los intereses económicos. Se identificó asimismo la percepción de que los magistrados de la CSJ que buscan su reelección y los jueces o magistrados que aspiran a ocupar una magistratura en la CSJ son proclives a favorecer a personas o grupos que puedan apoyar su pretensión. Finalmente, existía la percepción, entre algunos entrevistados, de que los jueces superiores ejercen presiones indebidas sobre los inferiores en el ejercicio de su función jurisdiccional y que no existen mecanismos confiables que permitan denunciar estos actos.

II.1.1.2. Garantías legales

Este apartado analiza si las leyes refuerzan y profundizan las disposiciones constitucionales sobre la independencia judicial o si, por el contrario, abren espacios de interferencia a los otros poderes. El análisis se limita al desarrollo legislativo de las garantías constitucionales atinentes a la CSJ ya examinadas en el apartado anterior y permite afirmar que «la legislación secundaria mantiene las garantías constitucionales» sin fortalecerlas, por lo que también las garantías legales pueden ser caracterizadas como «medianamente garantes».

- 1) *Número de magistrados de la Corte Suprema.* Como se indicó antes, la LOJ fija en 15 el número de magistrados que integran la CSJ. La ley también organiza a la CSJ en cuatro Salas: de lo Constitucional, de lo Civil, de lo Penal, y de lo Contencioso Administrativo. Si bien la Asamblea designa a todos los magistrados de la Corte, específicamente escoge a los cinco magistrados que integran la Sala de lo Constitucional, cuyo presidente también lo es de la CSJ. Las Salas de lo Civil y de lo Penal están integradas por un presidente y dos vocales y la Sala de lo Contencioso Administrativo está integrada por un presidente y tres vocales. Los integrantes de las últimas tres salas

serán designados por la propia Corte el primer día hábil del mes de enero de cada año y podrán reorganizarse cuando lo juzguen necesario y conveniente a fin de prestar un mejor servicio en la administración de justicia (art. 4). La Asamblea Legislativa también elige a un número de magistrados suplentes igual al de magistrados propietarios. Cinco magistrados suplentes son designados exclusivamente para la Sala de lo Constitucional y los restantes para suplir indistintamente a cualquiera de los propietarios de las otras Salas del Tribunal (art. 11).

- 2) *Periodo de tenencia y carrera judicial.* El periodo de tenencia de los magistrados de la CSJ está regulado en la Constitución. La carrera judicial está ampliamente desarrollada en la Ley de la Carrera Judicial (LCJ)⁷. La carrera tiene como finalidad «garantizar la profesionalización y superación de los funcionarios y empleados judiciales, así como la estabilidad e independencia funcional de los mismos» (LOJ, art. 1.2). A los magistrados de la CSJ les será aplicable la LCJ durante el periodo para el que han sido electos (LOJ, art. 2).
- 3) *Nombramiento y destitución de magistrados de la Corte*⁸. La Constitución establece dos etapas principales en el procedimiento de nombramiento de los magistrados de la CSJ: la preselección y la selección. El desarrollo de la fase de la preselección de candidatos corresponde fundamentalmente al CNJ⁹. En la Ley del CNJ se estipula cómo procederá este órgano para elaborar la lista de candidatos a magistrados que deberá presentar a la Asamblea Legislativa, que los selecciona y nombra. La mitad de los candidatos provendrá de los propuestos por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES), las

asociaciones representativas de los abogados de El Salvador y la otra mitad será seleccionada por el propio CNJ. La ley también especifica las reglas de registro y selección de los abogados elegibles y el mecanismo que el CNJ utilizará para formar la mitad de la lista de candidatos que le corresponde. Además, la ley regula el procedimiento de postulación y elección de candidatos por parte de las asociaciones de abogados que componen la FEDAES. Este procedimiento está parcialmente regulado en el Reglamento de la Ley del CNJ, el cual a su vez remite a un Reglamento Especial que es elaborado por la Junta Directiva de la Federación¹⁰. Finalmente, con excepción del régimen del antejuicio, en lo que respecta a las causas de destitución de los magistrados de la CSJ, el ordenamiento jurídico secundario no contiene desarrollo alguno.

- 4) *Cualificaciones de magistrados de la Corte.* Un examen del ordenamiento jurídico revela que no hay desarrollo legislativo de los requisitos constitucionales para ser elegido magistrado de la CSJ. Sin embargo, algunas disposiciones legales y reglamentarias ofrecen ciertos elementos. La Ley del CNJ establece que para seleccionar a los candidatos a magistrados de entre los abogados inscritos en el Registro Especial de Abogados Elegibles, las asociaciones de abogados proponentes deberán tener en cuenta, «su elevado nivel de experiencia profesional y académica, honorabilidad, cultura, méritos cívicos y otros similares, que garanticen una acertada candidatura para el cargo» (art. 50.2). La ley no regula cómo se valorarán estos requisitos y el Reglamento de la Ley del CNJ los repite¹¹ pero contiene una serie de criterios para determinar «competencia, idoneidad y moralidad» (art. 73).

⁷ LCJ, D.L. N° 536, de 12 de julio de 1990, publicado en el Diario Oficial N° 182, tomo 308, de 24 de julio de 1990, y sus reformas.

⁸ Véase FUSADES, Departamento de Estudios Legales, «Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano judicial: elección de magistrados 2009, Parte I», en *Boletín de Estudios Legales* N° 97, San Salvador, enero de 2009; Id., «Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano judicial: elección de magistrados 2009, Parte II», en *Boletín de Estudios Legales* N° 98, San Salvador, febrero de 2009.

⁹ Título III, «De la selección de magistrados y jueces», Capítulo I, «De los candidatos a magistrados de la CSJ», de la Ley del CNJ, D.L. N° 536, de 27 de enero de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 30, tomo 342, de 12 de febrero de 1999, y sus reformas.

¹⁰ Por D.L. N° 986, de 19 de enero de 2012, publicado en el Diario Oficial N° 14, tomo 394, de 23 de enero de 2012, se reformó transitoriamente el art. 55 de la Ley del CNJ para que fuese el Consejo quien realizara el escrutinio final de las votaciones de los abogados, bajo la vigilancia de la Junta Directiva de la FEDAES y «un representante debidamente acreditado de las asociaciones representativas que hayan presentado postulantes al proceso». En la norma reformada se regula previamente que el escrutinio de la votación será supervisado por la Junta Directiva de la FEDAES, sin mención alguna al Consejo.

¹¹ Artículo 66, Reglamento de la Ley del CNJ, Acuerdo del CNJ N° 5, de 13 de agosto de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 151, tomo 344, de 18 de agosto de 1999, y sus reformas.

Entre estos requisitos se encuentran acreditar cuando menos 10 años de ejercicio profesional en una rama específica del derecho; haber escrito, en forma individual, cuando menos dos obras o efectuado igual número de trabajos de investigación de reconocida utilidad para la comunidad jurídica; y contar con los informes favorables de las instituciones y dependencias correspondientes, relacionados con la conducta profesional y privada de los candidatos, a fin de establecer la moralidad notoria¹².

Con el objetivo de confrontar el análisis formal con la percepción especializada se consultó a todos los entrevistados –abogados y jueces– si las garantías de independencia judicial contempladas en las leyes que desarrollan el ejercicio de la función jurisdiccional son efectivas para lograr independencia judicial en la práctica. La opinión mayoritaria (15 de las 19 respuestas recogidas) consiste en que dichas garantías son «medianamente efectivas». Cuatro respuestas coincidieron en que las leyes no son efectivas y ninguno de los entrevistados consideró que las leyes son completamente efectivas.

Algunos de los entrevistados tenían la percepción de que ciertas disposiciones de la LOJ vulneran la independencia judicial. Ninguno de los entrevistados identificó alguna norma en particular para sustentar su percepción.

II.1.1.3. Compatibilidad con el derecho internacional

Un examen comparativo del marco constitucional y legal con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, permite afirmar que el primero es compatible con las disposiciones de estos dos instrumentos internacionales en lo atinente a la independencia judicial. Aun cuando hay un limitado número de disposiciones en estos instrumentos que atañen a la independencia judicial¹³, en El Salvador

¹² Aunque excede el alcance de este informe, resulta jurídicamente cuestionable que un reglamento de ejecución –una fuente normativa subordinada a la Constitución y a la ley– establezca requisitos adicionales a los candidatos.

¹³ Las más relevantes son:

- En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8. Garantías Judiciales (en lo pertinente):
- 1. Toda 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, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación

ambos forman parte del ordenamiento jurídico y prevalecen sobre la ley, por disposición constitucional¹⁴.

II.1.1.4. Independencia de facto

Tras el examen legal de las reglas que protegen la independencia judicial interesa también conocer la percepción de los abogados entrevistados sobre la práctica. La percepción generalizada entre ellos fue que el órgano judicial es «medianamente independiente» respecto de otros poderes públicos y fácticos.

En primer término, se preguntó a los diez abogados integrantes de la muestra cómo caracterizarían al órgano judicial respecto del poder político. La mayoría de los entrevistados consideró que el órgano judicial tiene algún grado de dependencia respecto de los órganos políticos. Respecto del ejecutivo, los diez entrevistados consideraron «medianamente dependiente» al órgano judicial; con relación al legislativo, seis entrevistados también lo consideraron «medianamente dependiente» y otros tres, simplemente «dependiente».

Los entrevistados manifestaron que en la práctica los demás poderes públicos presionan a los jueces para alcanzar sus propios objetivos y que algunos funcionarios judiciales son influenciables porque buscan obtener favores personales o profesionales. La dependencia de la Asamblea Legislativa podría explicarse por ser ese órgano el que elige a los magistrados de la CSJ. Sin embargo, también se hizo notar por algunos entrevistados que en la actualidad los procesos judiciales contra funcionarios e instituciones públicas de todo tipo son más comunes que hace unos

de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

- En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14 (en lo pertinente):

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

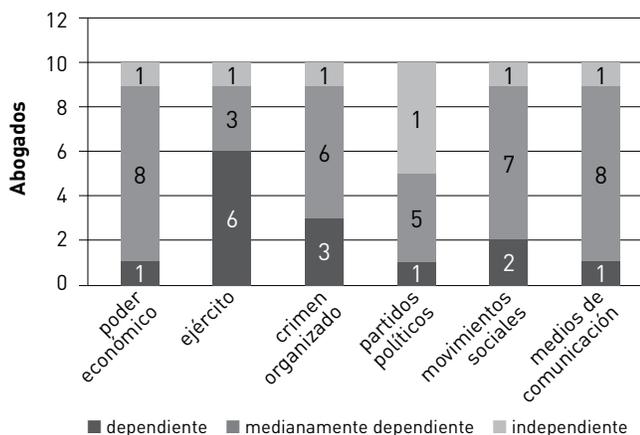
¹⁴ Artículo 144: «Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. «La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado».

años¹⁵. Este dato puede ser interpretado como un signo de relativo fortalecimiento de la independencia judicial.

Con motivo de Convención Judicial¹⁶, edición 2010, la CSJ realizó un sondeo de opinión sobre independencia, autogobierno y transparencia¹⁷. Los resultados de dicho sondeo indican que los jueces perciben que las condicionantes o amenazas a la independencia judicial provienen tanto del órgano legislativo como del ejecutivo. Más de la mitad de los jueces encuestados (53%) indicaron que dichas influencias provienen de ambos órganos por igual.

En las entrevistas realizadas para este informe, se preguntó a los abogados de la muestra cómo caracterizarían al órgano judicial respecto de otras instancias de poder (económico, ejército, partidos políticos, medios de comunicación). Las respuestas se muestran en el gráfico 1.

Gráfico 1. ¿Cómo caracterizar la relación del poder judicial con otras instancias de poder?



¹⁵ Las entrevistas se realizaron antes de las presiones de los poderes políticos hacia la Sala de lo Constitucional de la CSJ, que tuvieron lugar a partir de 2011. Sobre estos temas, ver DPLF y FESPAD, *Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador*, presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 27 de marzo de 2012, disponible en http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_audiencia_indep_jud_sal_version_final_0.pdf.

¹⁶ La Convención Judicial es la reunión anual nacional de jueces y magistrados de El Salvador que tiene su base en el art. 160 de la Ley Orgánica Judicial. La Convención tiene por objetivo tratar de forma colectiva los problemas del Órgano Judicial. La Convención es convocada por la CSJ cada año y reúne a los magistrados de segunda instancia y a los jueces de primera instancia de la República.

¹⁷ *Sondeo de Opinión, Percepción y Valoración de Jueces y Juezas de la República sobre la Independencia Judicial, Autogobierno y Transparencia*, CSJ, El Salvador, abril de 2010.

En sus respuestas, los entrevistados señalaron la existencia de un trato diferenciado, por parte de los jueces, hacia instancias del poder económico, los partidos políticos y el crimen organizado. Atribuyeron dicho trato a las presiones y amenazas que reciben los jueces. También surgió la percepción de que la influencia de dichos poderes fácticos es fuente de corrupción.

Respecto a los medios de comunicación y los movimientos sociales, se advirtió la existencia de «juicios paralelos» que condicionan las decisiones de los jueces. En el sondeo de opinión sobre independencia, autogobierno y transparencia, realizado con motivo de la Convención Judicial 2010, uno de cada cinco jueces encuestados (20%) identificó a los medios de comunicación como la segunda condicionante o amenaza más importante a la independencia judicial, sólo superada por las condicionantes políticas (51%). Cuando se excluyen a otros poderes públicos, las respuestas son más categóricas: 77% de los jueces creía que las mayores condicionantes o amenazas para la independencia judicial provienen de las «grandes empresas de comunicación». El crimen organizado era entonces la segunda influencia más importante, percibida por los jueces con un distante 11%.

Finalmente, nuestros entrevistados creyeron advertir el mayor grado de independencia en la relación con la fuerza armada. Algunos de ellos hicieron notar que su influencia sobre el órgano judicial casi ha desaparecido desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. El sometimiento de la fuerza armada al poder civil y las garantías de apoliticidad que se introdujeron con las reformas constitucionales al final del conflicto armado parecen haber sido exitosas desde esta perspectiva.

II.1.2. Proceso de selección de magistrados y jueces

II.1.2.1. Selección de jueces y magistrados de segunda instancia

En este apartado se examina la claridad en la definición del proceso de selección de los jueces de paz, jueces de primera instancia y magistrados de segunda instancia¹⁸. En los términos de este informe, el proceso de selección de jueces y magistrados de segunda instancia en El Salvador está «claramente definido», ya que las distintas etapas del

¹⁸ Esta interrogante se circunscribe al indicador sobre la certidumbre respecto del proceso de selección y no a los criterios de selección que son objeto de otros apartados en este informe.

procedimiento de selección están explícitamente reguladas por el ordenamiento jurídico.

La Constitución fija los requisitos para convertirse en juez de paz, juez de primera instancia y magistrado de cámara y, además, regula las etapas principales del proceso de selección de magistrados de la CSJ. Para los jueces y magistrados de segunda instancia, la Constitución establece la carrera judicial y refiere a la ley para la regulación de los requisitos y la forma de ingreso. La LCJ desarrolla el procedimiento de selección de jueces y magistrados de segunda instancia, proceso en el que participan tanto el CNJ como la CSJ. Como se ha indicado, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, el CNJ es responsable de proponer los candidatos para los cargos de magistrados de las cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (art. 187.1), mientras la CSJ tiene la facultad de nombrarlos de las ternas que proponga el CNJ (art. 182.9).

De acuerdo con la LCJ, los aspirantes a convertirse en jueces de paz o de primera instancia o magistrados de segunda instancia deben presentar al CNJ una solicitud y los atestados que comprueben el cumplimiento de los requisitos constitucionales. El Consejo someterá a los aspirantes a procedimientos de selección técnica, que de acuerdo con la misma ley comprenden concursos y, en algunos casos, el paso por la Escuela de Capacitación Judicial (art. 15). El CNJ, por su parte, mantendrá registros de abogados elegibles para el desempeño de los diferentes cargos de magistrados de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (Ley del CNJ, art. 60). Para llenar plazas judiciales vacantes, la CSJ solicitará ternas de candidatos al Consejo. Las ternas deberán enviarse a la Corte dentro de los ocho días hábiles siguientes de ser solicitadas (Ley del CNJ, art. 62). Los criterios y técnicas para la selección y formación de las ternas de candidatos se desarrollan en el «Manual de Selección», instrumento técnico previsto en la Ley del CNJ (art. 62).

Finalmente, el ingreso a la carrera judicial se materializa con el respectivo nombramiento al cargo hecho por la CSJ (LCJ, art. 17). Existen tres variaciones relevantes en este procedimiento de nombramiento, pero que no alteran en lo esencial el procedimiento de nombramiento. La primera tiene lugar cuando la CSJ llama a un juez o magistrado suplente para ejercer temporalmente el cargo. La ley prevé que, en este caso, la Corte deberá solicitar la terna correspondiente para el nombramiento del propietario dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la vacante (LCJ, art. 62). La segunda corresponde al caso de

los aspirantes a jueces o magistrados cuyos atestados o el resultado de los concursos garantizan idoneidad, en cuyo caso no les será exigible el paso por la Escuela de Capacitación Judicial (LCJ, art. 15.2). La tercera variante ocurre por medio del Programa de Formación Inicial para Jueces, que conduce el Consejo y por medio del cual se capacita a los aspirantes durante un periodo de 24 meses para su ingreso a una judicatura de paz. El programa busca profesionalizar la carrera judicial. Los participantes en este programa están obligados a aceptar su incorporación en las ternas que envía el Consejo a la Corte Suprema. A mediados de 2013, este programa continuaba suspendido¹⁹.

II.1.2.2. Estabilidad normativa en el proceso de selección

Como se ha explicado, la Constitución especifica los requisitos para optar a las judicaturas de paz y primera instancia y magistraturas de segunda instancia, y establece la competencia de la CSJ para nombrar a los jueces y magistrados de las ternas que le proponga el CNJ. No obstante, las etapas fundamentales del procedimiento de selección están definidas en la LCJ y la Ley del CNJ. Aunque el procedimiento de selección también se desarrolla en el Reglamento de la Ley del CNJ y en el «Manual de Selección» aprobado por el Consejo, las reglas básicas del procedimiento gozan de la estabilidad normativa que les brinda su estatuto legal.

II.1.2.3. Selección de magistrados de la CSJ

El proceso de selección de los magistrados de la CSJ también está «claramente definido», de conformidad con los términos de este informe. Se encuentra regulado fundamentalmente en la Constitución (art. 186), que dispone, como se ha indicado, que los magistrados de la CSJ son elegidos por la Asamblea Legislativa, con el voto de dos tercios de los diputados, para un periodo de nueve años. La elección se hará de una lista de candidatos formada por el Consejo, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las entidades representativas de los abogados del país. La ley estipula que la otra mitad de la lista será seleccionada por el Consejo, teniendo en cuenta que deberán estar representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico (art. 49, LCNJ).

¹⁹ Para un esbozo del programa, véase http://www.cnj.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=67, visitado por última vez el 21 de noviembre de 2013.

El proceso de selección de magistrados de la CSJ se divide, pues, en dos etapas: la primera, de «preselección», sirve para formar la lista candidatos de elegibles que se envía a la Asamblea Legislativa; la segunda etapa, de «selección», comprende el procedimiento interno que la Asamblea Legislativa lleva a cabo para designar cinco magistrados titulares y cinco suplentes cada tres años²⁰.

El CNJ formará un Registro Especial de Abogados Elegibles para candidatos a magistrados de la CSJ, con observancia de los requisitos constitucionales para optar al cargo, cuya nómina deberá publicarse en dos periódicos de circulación nacional por lo menos 180 días antes de la fecha de iniciación del periodo de funciones de los magistrados a elegir (Ley del CNJ, art. 50). Este registro servirá como insumo en las siguientes etapas del proceso.

La etapa de la «preselección» de candidatos a magistrado se realiza a través de dos procesos separados y consecutivos. En el primer proceso participan los abogados autorizados para el ejercicio de la profesión, quienes eligen a 15 candidatos de las listas presentadas por las diversas asociaciones de abogados (Ley del CNJ, art. 55). El segundo proceso está a cargo del CNJ, cuyo Pleno selecciona 15 candidatos de una lista de elegibles (Ley del CNJ, art. 49).

El primero de esos procesos de preselección (Ley del CNJ, art. 54.2) es organizado por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES)²¹, que regula la elección por medio de un reglamento transitorio²² que ella misma emite en virtud de una autorización otorgada por el Reglamento de la Ley del CNJ (art. 70). Cada una de las asociaciones de abogados legalmente re-

conocidas –que deben tener un mínimo de 100 abogados inscritos– presenta a postulación su lista de 15 elegibles. La FEDAES, con las listas presentadas por las asociaciones, conforma un listado único. Los abogados autorizados elegirán a sus candidatos por votación directa, igualitaria y secreta (Ley del CNJ, art. 54)²³. Cada abogado autorizado para el ejercicio de la abogacía tiene derecho a votar hasta por 15 candidatos. La lista es abierta. Los 15 candidatos más votados pasan a conformar la lista de candidatos elegibles que, junto con la otra lista de 15 –resultante del segundo proceso de preselección y que es elaborada por el CNJ–, se envía a la Asamblea Legislativa.

El proceso de selección por el Consejo se realiza con posterioridad al proceso electoral de los abogados (Reglamento de la Ley del CNJ, art. 74). El Consejo, «basado en el Registro Especial de Abogados Elegibles, procederá a la selección de un número equivalente a la mitad de la lista completa de candidatos a formar, 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» (Ley del CNJ, art. 51). Generalmente, el Consejo hace público el procedimiento que seguirá y publica su calendarización junto con la convocatoria para quienes tengan interés en ser considerados como candidatos, con el fin de que presenten su solicitud y los atestados que acrediten los requisitos necesarios (Reglamento de la Ley del CNJ, art. 75).²⁴

La selección de candidatos es hecha por el pleno del Consejo en votación secreta (Reglamento Ley del CNJ, art. 74) y no motivada, de modo que no se hacen públicos los criterios utilizados por el Consejo para seleccionar a los candidatos. Cada miembro del Consejo vota por los 15 candidatos de su preferencia, hasta conformar el listado final de 15 candidatos. Como se ha indicado, los nombres de los candidatos resultantes son enviados, junto a los remitidos por FEDAES, en una lista definitiva a la Asamblea Legislativa por lo menos 60 días antes de la eventual toma

²⁰ Debido a que el artículo 49 de la Ley del CNJ exige que la lista de candidatos contenga el triple de magistrados propietarios y suplentes que se elegirán y a que, por disposición constitucional, la CSJ se renueva por terceras partes cada tres años, el listado que recibe la Asamblea contiene 30 candidatos.

²¹ La FEDAES está conformada por las asociaciones de abogados de El Salvador legalmente reconocidas: la Asociación Salvadoreña de Abogados (ASDA), la Asociación de Abogados de El Salvador (AAES), la Sociedad de Abogados de Occidente (SAO), el Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), el Círculo de Abogados Salvadoreños (CAS); la Asociación de Abogados de Oriente (AAO); la Sociedad de Abogados de Nueva San Salvador (SANSS), la Asociación de Abogados de Sonsonate (AAS) y la Asociación de Abogados de Ahuachapán «Dr. José Antonio Guillén Chacón» (ABOGA).

²² FUSADES ha cuestionado la transitoriedad de este instrumento y el riesgo que supone para la confianza en el procedimiento. Véase FUSADES, Departamento de Estudios Legales, «Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano judicial: elección de magistrados 2009», en *Boletín de Estudios Legales* N° 97, enero de 2009.

²³ Por D.L. N° 986, de 19 de enero de 2012, publicado en el Diario Oficial N° 14, tomo 394, de 23 de enero de 2012, se reformó transitoriamente el art. 55 de la Ley del CNJ para que fuera el Consejo quien realizara el escrutinio final de las votaciones de los abogados, bajo la vigilancia de la Junta Directiva de la FEDAES y “un representante debidamente acreditado de las asociaciones representativas que hayan presentado postulantes al proceso”. Antes de la reforma, la norma disponía que el escrutinio de la votación sería supervisado por la Junta Directiva de la FEDAES, sin mención alguna al Consejo.

²⁴ Los criterios de selección se explican en la sección II.1.2.8. de este informe.

de posesión de los nuevos magistrados y que es publicada en dos periódicos de circulación nacional (Ley del CNJ, art. 57 y Reglamento de la Ley del CNJ, art. 76).

La Asamblea debe proceder a la elección de los nuevos magistrados, propietarios y suplentes, por lo menos con 15 días de anticipación a la fecha de toma de posesión de su cargo (Ley del CNJ, art. 58), plazo que en la práctica no siempre se ha respetado. El listado recibido pasa a la Comisión Política de la Asamblea Legislativa, la que podrá solicitar informe, sobre los antecedentes de los candidatos propuestos, a los funcionarios públicos respectivos, comprobará el cumplimiento de los requisitos para desempeñar el cargo, analizará las hojas de vida de los mismos y, si lo considera conveniente, entrevistará a los candidatos²⁵. Tal procedimiento debe ser público, pero en la práctica los partidos políticos representados en la Asamblea realizan paralelamente un proceso de selección reservado y decisivo, que desvirtúa esta obligación. Finalmente, la Comisión Política debe presentar un dictamen al pleno de la Asamblea Legislativa y ésta procede a la elección de los nuevos funcionarios por la mayoría calificada que establece la Constitución (Ley del CNJ, art. 52).

II.1.2.4. Estabilidad normativa en el proceso de selección

Al igual que para los jueces de paz, jueces de primera y magistrados de segunda instancia, la Constitución establece los requisitos para ser magistrado de la CSJ (art. 176). Como se ha indicado, la Constitución estipula la competencia de la Asamblea Legislativa para elegir al presidente y al resto de los magistrados de la CSJ. La elección de los magistrados se hace de una lista de candidatos que forma el CNJ, también por mandato constitucional (arts. 131.19 y 186). El desarrollo de dicha normativa se encuentra fundamentalmente en la Ley del CNJ y la LCJ, así como en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Este procedimiento también goza de cierta estabilidad normativa que le brinda su configuración legal.

II.1.2.5. Criterios de selección para jueces y magistrados de segunda instancia

Como se ha adelantado, la Constitución contiene los requisitos para optar a las judicaturas de paz, de prime-

ra instancia y magistraturas de segunda instancia. Estos criterios operan tanto para el ingreso a la carrera judicial como para los ascensos de una categoría a otra previstos por la normativa.

Para ser magistrado de las cámaras de segunda instancia se requiere (art. 177):

- 1) Ser salvadoreño.
- 2) Ser del estado seglar.
- 3) Ser mayor de 35 años.
- 4) Ser abogado de la República.
- 5) Ser de moralidad y competencia notorias.
- 6) Haber servido en una judicatura de primera instancia durante seis años o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos ocho años antes de su elección.
- 7) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadano, y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

Para ser juez de primera instancia se requiere (art. 179):

- 1) Ser salvadoreño.
- 2) Ser del estado seglar.
- 3) Ser abogado de la República.
- 4) Ser de moralidad y competencia notorias.
- 5) Haber servido una judicatura de paz durante un año o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado dos años antes de su nombramiento.
- 6) Hallarse en el goce de sus derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores al desempeño de su cargo.

Para ser juez de paz, los requisitos son (art. 180):

- 1) Ser salvadoreño.
- 2) Ser abogado de la República.
- 3) Ser del estado seglar.
- 4) Ser mayor de 21 años.

²⁵ Art. 99 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, D.L. N° 756, de 28 de julio de 2005, publicado en el Diario Oficial N° 198, tomo 369, de 25 de octubre de 2005, y sus reformas.

- 5) De moralidad y competencia notorias.
- 6) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su nombramiento.

En casos excepcionales, el CNJ puede proponer para el cargo de juez de paz a personas que no sean abogados, pero el periodo de sus funciones del así nombrado será de un año.

La mayor parte de los criterios para seleccionar a jueces de paz, de primera y magistrados de segunda instancia están claramente definidos en el texto constitucional y requieren únicamente su comprobación formal. Así, los requisitos de nacionalidad, edad, profesión, afiliación religiosa, estado legal y tiempo de servicio judicial o ejercicio profesional ofrecen pocas dificultades de interpretación. Sin embargo, el requisito de competencia y moralidad notorias, así establecido, requiere de un ejercicio de precisión que lo dote de certeza y objetividad.

Como se ha explicado antes, el CNJ administra los registros de los abogados elegibles para las distintas judicaturas de primera o segunda instancia (Ley del CNJ, art. 61). La ley exige que en el registro de los potenciales candidatos se incorpore una serie de datos que orientarán las postulaciones. Entre éstos se encuentran aquéllos relativos a la experiencia en materias jurídicas y méritos profesionales, capacitaciones recibidas y notas de evaluación; cargos desempeñados en las instituciones de Estado, época y duración de los mismos; obras de investigación científica publicadas y experiencia docente; y el estado o resultado de quejas o denuncias, presentadas y resueltas, ante las instancias competentes en los cinco años anteriores. La mayoría de estos datos pretenden evaluar el mérito académico o profesional de los candidatos. La última categoría, sobre quejas o denuncias, pretende verificar la solvencia personal de los candidatos. La ley deja abierta la posibilidad de que otros datos sean incorporados al registro.

El «Manual de Selección de Magistrados/as y Jueces/zas», instrumento con cobertura legal que desarrolla «criterios y técnicas que garanticen la objetividad, igualdad e idoneidad, respecto de la selección y formación de las ternas de candidatos» (Ley del CNJ, art. 63), declara que los criterios de selección sirven para determinar la idoneidad, competencia y moralidad de los candidatos y que su valoración será determinada por el pleno del CNJ. El Manual especifica los documentos y atestados con los que se acreditan los datos que se incorporan en el registro de los postulantes. Todos ellos sirven para evaluar criterios de

edad, estatus profesional y mérito académico y ninguno guarda relación con la integridad personal de los candidatos. Además, el Manual exige otros documentos, ajenos a los requisitos constitucionales o legales, tales como el carnet del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (Manual de Selección de Magistrados/as y Jueces/zas, art. 10).

El Reglamento de la Ley del CNJ desarrolla también algunos de los criterios de selección de jueces y magistrados. Además de los atestados académicos y profesionales, establece exámenes de preselección, cursos básicos de formación y notas mínimas de aprobación (art. 78). El Reglamento dispone que la Unidad Técnica de Selección del CNJ hará una evaluación preliminar de los candidatos, «a partir de los atestados que comprueben los requisitos constitucionales y los que exige la ley» (art. 81). La misma disposición autoriza a la unidad de selección a tomar en cuenta otros criterios, tales como la «vocación judicial» y la «preocupación por los derechos humanos», así como el resultado de evaluaciones psicológicas y socio-laborales. Ninguno de estos criterios tiene respaldo legal. Su concreción y ponderación ha quedado en manos de las autoridades competentes para su aplicación: el CNJ y la CSJ.

De tal manera, al margen de los requisitos formales (*v. gr.* edad, nacionalidad), los requisitos de selección que sí tienen fundamento en la Constitución y desarrollo legal fundamentalmente se circunscriben a evaluar el mérito académico y profesional de los candidatos, aunque no comprueban su moralidad notoria. A pesar de esta falencia, de conformidad con los términos de este informe, los criterios de selección pueden ser considerados como basado en los méritos demostrados.

La legislación secundaria no ofrece pautas acerca de cómo serán ponderados los criterios, asunto que queda a la discrecionalidad de los aplicadores. Como se explica en la segunda parte de este informe, la configuración normativa de los requisitos de nombramiento de los funcionarios judiciales otorga un margen de discrecionalidad a la CSJ sobre cuyo ejercicio el órgano judicial no brinda información. De tal manera, los criterios de selección, enunciados de manera general en la Constitución, permanecen «difusos» en la legislación secundaria y en su aplicación.

II.1.2.6. Control del procedimiento de selección

Como queda dicho, la Constitución otorga competencia al CNJ para proponer a la CSJ las ternas de las que ésta elegirá a los jueces y magistrados. Esta atribución funciona como un mecanismo de control constitucional sobre el

procedimiento de selección, pues distribuye la responsabilidad entre órganos y brinda cierta garantía de solvencia técnica a la selección.

El CNJ está integrado por siete miembros, tres de los cuales provienen del gremio de abogados, uno de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador, otro de las universidades privadas, otro del Ministerio Público, y otro que representa a las cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz. Se ha considerado que esta composición pluralista o «mixta»—que deja en minoría a los miembros de la judicatura— ofrece «incentivos para la partidización y el clientelismo», afectándose así la objetividad en la selección de jueces y sus evaluaciones. De tal suerte, aunque la designación de jueces y magistrados se realiza por dos autoridades distintas, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, la práctica del modelo ha llevado a cuestionarlo.²⁶

II.1.2.7. Control social del procedimiento de selección

Actualmente, no existen mecanismos efectivos de control de organizaciones de la sociedad en el proceso de designación de jueces de primera y segunda instancia. Un obstáculo importante para este control lo constituye el limitado acceso a la información en materia de gestión judicial.

Han surgido esporádicamente algunas iniciativas que pretendían ejercer algún control social sobre el procedimiento. Por ejemplo, en el año 2006 se conformó el proyecto «Pro Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador» (PROTEJES), con la finalidad de constituir un mecanismo alternativo a las evaluaciones del órgano judicial y con el objetivo de establecer indicadores de transparencia, independencia y cumplimiento del deber de los jueces que incidan en el proceso de designación de los mismos. La iniciativa, actualmente inactiva, se conformó principalmente por jueces de reconocido prestigio y contó con el respaldo de las principales universidades del país²⁷.

²⁶ Véase FUSADES - Universidad de Salamanca, *Instituciones democráticas de El Salvador II*, Capítulo V, «Administración de Justicia», 2009.

²⁷ Diario CoLatino, «PROTEJES inicia alianza con diversos sectores por la transparencia judicial», 30 de mayo de 2006, disponible en <http://www.diariocolatino.com/es/20060530/nacionales/31341/PROTEJES-inicia-alianza-con-diversos-sectores-por-la-transparencia-judicial.htm?tpl=69>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013. También véase Blanco, Sidney, «Formulación de indicadores de transparencia y excelencia judicial en El Salvador», *AportesDPLF*, núm. 8, Año 2, diciembre

II.1.2.8. Criterios de selección para miembros de los máximos tribunales

La Constitución establece los requisitos para optar al cargo de magistrado de la CSJ (art. 176):

- 1) Ser salvadoreño por nacimiento.
- 2) Ser del estado seglar.
- 3) Ser mayor de 40 años.
- 4) Ser abogado de la República.
- 5) Ser de moralidad y competencia notorias.
- 6) 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.
- 7) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

Tal como sucede en el caso de los candidatos a jueces y magistrados de segunda instancia, la mayor parte de los criterios para seleccionar a magistrados de la CSJ están claramente definidos y requieren únicamente su comprobación formal. Sin embargo, al igual de lo que sucede en el caso de sus inferiores jerárquicos, los requisitos de «moralidad y competencia notoria» no tienen ningún desarrollo legal que especifique su contenido. Como se examinará en seguida, existe cierta regulación reglamentaria de requisitos atinentes a la competencia e integridad personal de los candidatos, pero ésta no es suficiente para dar garantías de objetividad en el proceso de selección. De tal manera, por su falta de concreción y de conformidad con los términos de este informe, «no existen criterios» de selección de magistrados de la CSJ más allá de los formalidades de nacionalidad, edad, pertenencia al estado seglar, autorización para ejercer la abogacía, experiencia profesional y goce de los derechos de ciudadano.

La Ley del CNJ exige a las instancias proponentes —es decir, a las asociaciones de abogados y al propio Consejo— que postulen o seleccionen sus candidatos entre los inscritos en el Registro Especial de Abogados Elegibles, teniendo en cuenta, además de los requisitos constitu-

de 2008, Washington D.C., disponible en <http://www.dplf.org/uploads/1229535671.pdf>.

cionales, «su elevado nivel de experiencia profesional y académica, honorabilidad, cultura, méritos cívicos y otros similares, que garanticen una acertada candidatura para el cargo» (art. 50.2). Sin embargo, no existe regulación sobre la manera en la que estos requisitos serán evaluados por el Consejo o las asociaciones de abogados, por lo que esta disposición tiene poca eficacia y no puede interpretarse que desarrolla el contenido de los requisitos constitucionales de competencia y moralidad notorias.

La falta de definición de criterios es más evidente en la forma como el Consejo Nacional elabora el Registro de Abogados Elegibles como candidatos a magistrado de la CSJ. La ley sólo exige que el registro se haga con «observancia de los requisitos constitucionales», sin especificar de qué manera éstos serán acreditados o ponderados (Ley del CNJ, art. 50.1).

El Reglamento de la Ley del CNJ sí contiene una serie de criterios para determinar competencia, idoneidad y moralidad. Curiosamente, estos criterios son estipulados sólo en la sección del Reglamento correspondiente a los candidatos propuestos por el Consejo. Pareciera que a los candidatos postulados por las asociaciones de abogados no les serían aplicables estos criterios. La disposición reglamentaria pertinente especifica una serie de criterios²⁸ para determinar «notoria competencia e idoneidad de los candidatos a magistrados de la CSJ, en las diferentes ramas del Derecho» (Reglamento de la Ley del CNJ, art. 73). Ni el reglamento ni ninguna otra norma ofrecen pautas para determinar cómo se hará la valoración y ponderación de estos criterios. En cualquier caso, resulta cuestionable la legitimidad de exigir requisitos sin base constitucional o legal.

²⁸ Art. 73.- Son criterios para determinar notoria competencia e idoneidad de los candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en las diferentes ramas del Derecho, entre otros, los siguientes:

- a) Acreditar al menos diez años de ejercicio profesional en una rama específica del Derecho;
- b) Haberse dedicado a la docencia en instituciones de educación superior, o a la investigación jurídica, durante al menos cinco años en una rama específica del Derecho;
- c) Haber escrito, en forma individual, al menos dos obras o efectuando igual número de trabajos de investigación, de reconocida utilidad para la comunidad jurídica;
- d) Contar con reportes positivos sobre evaluación de desempeño en los cargos que ostenten o hayan ejercido, ya sea en el sistema de administración de justicia o cualquier otro cargo público o privado; y
- e) Contar con los informes favorables de las instituciones y dependencias correspondientes, relacionados con la conducta profesional y privada de los candidatos, a fin de establecer la moralidad notoria.

Finalmente, en una redacción cuando menos confusa, el Manual de Selección emitido por el propio Consejo únicamente establece que «podrá considerarse» como criterio aplicable a los candidatos a magistrado de la CSJ la comprobación («demostración») de sus grados académicos y su especialización en al menos una materia jurídica (Manual de Selección de Magistrados/as y Jueces/zas, art. 15).

Como también se expuso antes, en el apartado de garantías constitucionales de la independencia judicial, no se cuenta con un desarrollo legislativo de los requisitos constitucionales. En consecuencia, y aunque algunas disposiciones reglamentarias pretenden ofrecer pautas para precisar su contenido, los requisitos están «difusamente definidos» en el ordenamiento jurídico salvadoreño, según los términos de este informe.

Sin duda, esta indefinición normativa tiene consecuencias negativas para el proceso de selección de magistrados de la CSJ y debilita las exigencias de idoneidad, competencia y moralidad de los candidatos. El proceso también padece de falta de transparencia en dos etapas cruciales: ni la configuración de la lista definitiva de los 30 candidatos por parte del CNJ, ni la elección por parte de la Asamblea Legislativa son públicas²⁹.

II.1.2.9. Control del procedimiento de selección

Tal como ocurre con la selección de jueces y magistrados de segunda instancia, el CNJ tiene la competencia para proponer los candidatos a magistrados de la CSJ. En este caso, la propuesta se hace a la Asamblea Legislativa. La decisión política de la Asamblea Legislativa recae necesariamente sobre candidatos cuyas calificaciones han sido antes certificadas por un organismo de composición mixta; esto es, el CNJ.

²⁹ Véase FUSADES — Universidad de Salamanca, «Instituciones democráticas de El Salvador II», op. cit., para una descripción de la práctica de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, consistente en repartirse cuotas en la selección de los magistrados. En el mismo sentido, véase DPLF y FESPAD, *Informe sobre la independencia judicial en El Salvador*, presentado ante la CIDH el 27 de marzo de 2012, disponible en http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_audiencia_indep_jud_sal_version_final_0.pdf, FUSADES, UCA y Universidad José Matías Delgado, Estudio del Proceso de Elección de Magistrados de la CSJ, San Salvador, 2011, FESPAD, Diagnósticos de los procesos de elección de magistradas y magistrados de la CSJ y concejales del CNJ y propuesta de fortalecimiento, 1a. edición, San Salvador, FESPAD EDICIONES, 2009.

II.1.2.10. Control social del procedimiento de selección

Aunque no existen mecanismos efectivos de control de las instituciones sociales sobre el proceso de designación de jueces del máximo tribunal de justicia, las organizaciones de la sociedad civil han tenido en el caso de la CSJ una participación más activa en el debate público que en la selección de jueces y magistrados de cámaras.

A los abogados entrevistados para la preparación de este informe se les preguntó si el proceso de selección de jueces y magistrados ayuda a escoger a los profesionales más idóneos e íntegros para el cargo. Ocho de los diez entrevistados respondieron que ello ocurre sólo «a veces». La percepción de los entrevistados está basada en el conocimiento de que determinados nombramientos no corresponden a las evaluaciones sino a prácticas de clientelismo o a favores políticos. Se apuntó que los comités de evaluación en el CNJ carecen de la capacidad técnica para establecer parámetros adecuados. Las percepciones también apuntaron que la falta de transparencia e información sobre el procedimiento genera corrupción. Finalmente, se mencionó que la falta de coordinación entre el CNJ y la CSJ no propicia la selección de las personas más idóneas para el cargo.

Las respuestas fueron similares ante similar interrogante planteada, esta vez, respecto de los magistrados de la CSJ.

Existe la percepción de que, aunque el diseño del procedimiento de selección no adolece de deficiencias graves, la injerencia directa de los partidos políticos en él lo ha corrompido, ya que estos actores velan por sus intereses particulares, lo que descuida la idoneidad de los candidatos seleccionados. También surgió la opinión de que el CNJ y la FEDAES, carecen de credibilidad. Se expresó el señalamiento de que las asociaciones de abogados no incluyen en sus listas necesariamente a los mejores profesionales. Incluso se hizo notar que algunas asociaciones de abogados ni siquiera reúnen los requisitos formales para subsistir. Finalmente, algunos abogados manifestaron que muchos colegas se sienten desalentados a causa del procedimiento y por ello no participan en la elección de los candidatos.

II.1.3. Control de constitucionalidad

El ordenamiento jurídico salvadoreño «contempla la existencia de mecanismos de control jurisdiccional de consti-

tucionalidad». Dicho control de constitucionalidad es de naturaleza «mixta», pues incorpora tanto mecanismos de control concentrado como difusos.

El control concentrado de constitucionalidad, con efectos generales y obligatorios, lo ejerce la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema³⁰. El control difuso lo ejercen todos los tribunales en los casos en que tengan que dictar sentencia, pudiendo declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros órganos de Estado que sea contraria a los preceptos constitucionales³¹.

La percepción mayoritaria de nuestros entrevistados consistió en que los mecanismos de control de constitucionalidad son utilizados «casi siempre» de manera adecuada pero, al mismo tiempo, son considerados sólo «medianamente efectivos». La diferencia entre ambas respuestas se explica en cierta medida al examinar las razones por las que se asigna sólo una efectividad mediana al control de constitucionalidad: los entrevistados señalaron que el control de constitucionalidad sufre de lentitud procesal, presiones externas y falta de difusión e información pública³².

³⁰ Art. 174, inciso primero: «La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos...».

Art. 183: «La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano».

³¹ Art. 185: «Dentro de la potestad de administrar justicia, corresponde a los tribunales, en los casos en que tengan que pronunciar sentencia, declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros Órganos, contraria a los preceptos constitucionales». La Ley de Procedimientos Constitucionales (art. 77-A inciso tercero) estipula que el ejercicio de esta potestad, «será procedente en los casos en que no exista pronunciamiento por parte de la sala de lo constitucional, respecto de la constitucionalidad de la ley, disposición o acto de que se trate».

³² La situación con respecto a la efectividad de los fallos quizá ha cambiado positivamente, debido principalmente a una serie de fallos emitidos por la Sala de lo Constitucional de la CSJ que han cuestionado el status quo. Por esta vía, se ha observado un contrapeso ejercido por el Poder Judicial respecto de los otros órganos del Estado. Tales sentencias se han referido al sistema electoral, el acceso a la información pública, la transparencia presupuestaria, el nombramiento de funcionarios de segundo grado, entre otros temas. Véase el Informe de la Relatora de NN.UU. para la Independencia de Magistrados y Abogados: http://www.observatoriojudicial.org.sv/attachments/article/6919/A_HRC_23_43_Add.1-Spanish.pdf, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

II.1.4. Presupuesto

El presupuesto del órgano judicial es un indicador de la relativa importancia de la administración de justicia en el gasto público, pero también es indicativo de su independencia institucional frente a otros órganos estatales. La Tabla 1 detalla el presupuesto asignado al órgano judicial como porcentaje del Producto Interno Bruto entre los años 2005 y 2012.

Otro indicador de relativa independencia del órgano judicial, esta vez del financiamiento externo, es el porcentaje de su presupuesto que proviene de la cooperación internacional. La Tabla 2 detalla dichos montos para los años 2005 a 2012. Debe notarse que la cooperación que se reporta en esta tabla corresponde al préstamo BIRF N° 7135-ES del Banco Mundial para el Proyecto de Modernización del Órgano Judicial, por un monto total de US\$ 18'200,000³³. Aunque el órgano judicial también recibe cooperación internacional no dineraria, principalmente en forma de cooperación técnica, el valor de dicha cooperación no aparece reflejado en los montos detallados en la Tabla 2.

II.1.4.1. Autonomía presupuestaria

De conformidad con los términos de este informe, la autonomía presupuestaria se protege si existe alguna disposición legal o constitucional que determine un porcentaje dado del presupuesto del Estado para el órgano judicial. En El Salvador, la Constitución establece que el órgano judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado (art. 172.4). De tal manera, y de conformidad con los términos de este informe, el órgano judicial es presupuestariamente «autónomo», ya que la disposición constitucional se cumple.

Además, en El Salvador «no existen mecanismos de control previo sobre el ejercicio del presupuesto del órgano judicial», aspecto que complementa la autonomía presupuestaria.

³³ Suscrito el 30 de enero de 2004, ratificado por Decreto Legislativo N° 276, de 18 de febrero de 2004, y publicado en el Diario Oficial N° 40, tomo 362, de 27 de febrero de 2004.

II.1.5. Imparcialidad en el sistema de asignación de casos

La asignación de casos a los juzgados de paz, primera y segunda instancia en El Salvador –cuando hay más de un tribunal que pueda ser competente de acuerdo a las normas procesales aplicables– se sujeta a diferentes modalidades. Para los juzgados y cámaras de segunda instancia ubicados en San Salvador, la asignación de casos se rige por un procedimiento establecido por la CSJ en 1990³⁴, que tiene su fundamento en la LOJ (art. 153) y que otorga a una secretaría receptora y distribuidora de demandas la competencia sobre el procedimiento de asignación. El acuerdo judicial que rige el procedimiento seguido en los tribunales de la ciudad de San Salvador contiene un listado de formalidades para la recepción, clasificación y distribución de las demandas presentadas. Sin embargo, «no existe una norma que garantice la imparcialidad en la asignación de los casos», pues se deja al arbitrio del secretario distribuidor –quien dirige la unidad administrativa de asignación de casos– la adopción del criterio «que mejor garantice, tanto cuantitativa como cualitativamente, la equitativa distribución de las mismas entre los expresados tribunales» (Acuerdo 76-C, art. 3).

El único criterio objetivo que ofrece el acuerdo judicial examinado es que el secretario distribuidor podrá tomar en cuenta, para la asignación de determinado caso, si en alguno o en algunos de los jueces que podrían conocer del asunto, pueda concurrir alguna causa de recusación, excusa o impedimento. Esta disposición, sin embargo, es cuestionable, pues las reglas sobre posibles conflictos de interés en que pueden incurrir los funcionarios judiciales ya están establecidas en la legislación civil y jurídicamente es a los jueces a quienes corresponde establecer las incompatibilidades resultantes.

El resto de los tribunales de paz, primera y segunda instancia del país se rigen por procedimientos similares al de San Salvador, que operan de modo informal³⁵.

³⁴ Acuerdo de la CSJ N° 76-C, de Creación de la Secretaría Receptora y Distribuidora de Demandas, de 25 de junio de 1990.

³⁵ El Decreto Legislativo N° 372, de 27 de mayo de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 100, tomo 387, de 31 de mayo de 2010, creó secretarías receptoras en las cabeceras departamentales de Santa Ana y San Miguel. A la fecha de cierre de este informe esas secretarías no habían entrado en funcionamiento.

Tabla 1. Presupuesto del órgano judicial como porcentaje del Producto Bruto Interno 2005-2012, en dólares estadounidenses

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto OJ	135,808,850	160,968,735	170,111,065	182,220,000	204,308,048	193,182,300	205,775,792	224,562,809
PIB	17,093,800,000	18,550,700,000	20,104,900,000	21,431,000,000	20,661,000,000	21,418,300,000	23,139,000,000	23,864,400,000
% PIB	0.79%	0.87%	0.85%	0.85%	0.99%	0.90%	0.89%	0.94%

Fuente: datos del Banco Mundial.³⁶

Tabla 2. Cooperación internacional en el presupuesto del órgano judicial 2005-2012, en dólares estadounidenses

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto OJ	135,808,850	160,968,735	170,111,065	182,220,000	204,308,048	193,182,300	205,775,792	224,562,809
Cooperación	2,617,960	10,537,635	6,421,055	2,600,000	3,729,645	2,267,790	n/a	2,252,464
% del Presupuesto	2.0%	6.54%	3.77%	1.42%	1.8%	1.17%	n/a	1.0%

Fuente: datos del poder judicial.³⁷

³⁶ Véase <http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

³⁷ Véase <http://www.transparencia.og.gob.sv/portal/>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

La asignación de los casos a las distintas salas de la CSJ se rige por razón de competencia y la LCJ establece que la distribución de los casos en el interior de las salas será determinada por el magistrado presidente de cada sala, quien deberá hacerlo de manera equitativa (art. 28, literal b). Al tiempo de la preparación de este informe, la práctica en las Salas de lo Civil y Contencioso Administrativo era que los casos son asignados discrecionalmente por el presidente de la sala, de modo que cada magistrado tenga una carga equivalente. En la Sala de lo Constitucional, la práctica era que cada magistrado se especializa en uno de los tres tipos de procesos (de inconstitucionalidad, de amparo y habeas corpus) y las asignaciones se efectúan en concordancia con esa especialización.

Ante la interrogante de si los sistemas de asignación de casos, tanto en los tribunales inferiores como en la CSJ, garantizan la imparcialidad en la distribución de los casos, la percepción de siete de los diez abogados entrevistados es que ello sólo ocurre «a veces».

II.2. Independencia personal

Una segunda dimensión de la independencia judicial está constituida por la compleja relación entre los mecanismos legales destinados a proteger el ámbito de decisión personal de los jueces y magistrados, de una parte, y las condiciones en las que el juzgador desempeña su función, de otra. Tales condiciones –que atañen a su estabilidad laboral, sus incentivos salariales, sus oportunidades de desarrollo profesional y el ejercicio de sus derechos de expresión y de asociación– pueden propiciar o no la autonomía e imparcialidad del juzgador en la adopción de decisiones en torno a los casos sometidos a su conocimiento.

Una serie de mecanismos legales sustentan las condiciones habilitadoras de la función jurisdiccional. Entre los más relevantes están aquéllos que brindan garantías al juzgador de que no será objeto de demandas judiciales encaminadas a interferir en el ejercicio de su función jurisdiccional. Además del régimen de inmunidad judicial, también hay mecanismos legales que protegen al juzgador de la interferencia de otros juzgadores y, en particular, de la jerarquía judicial. Destaca en este apartado el examen de la objetividad del régimen disciplinario aplicable a los juzgadores. Igualmente importantes son las reglas que protegen al juzgador de las interferencias externas, tanto del resto del aparato del Estado como de intereses privados.

Esta sección examina las siguientes dimensiones de la independencia personal: interferencia interna y externa, estabilidad en el cargo, salarios, capacitación judicial, evaluación de desempeño, régimen de traslados, régimen disciplinario, inmunidad, y libertad de expresión y asociación de los juzgadores.

II.2.1. Interferencia interna

La interferencia en la labor judicial se puede originar en un sinnúmero de fuentes, inclusive las pertenecientes al propio órgano judicial. El ordenamiento jurídico proscribire todo tipo de interferencia. La Constitución declara el carácter independiente de los jueces en su labor y su sometimiento exclusivo a la Constitución y a las leyes (art. 172.3). La ley incluso prohíbe a jueces y magistrados «censurar públicamente la aplicación o interpretación de las mismas [normas] que hubieren hecho en sus fallos otros tribunales, sean inferiores o superiores en el orden jerárquico» (LOJ, art. 24).

Sin embargo, las presiones de superiores jerárquicos para resolver en determinada manera pueden ser muy difíciles de contrarrestar. Un examen de la legislación vigente permite afirmar que en El Salvador «no existen instancias institucionales específicas ante las que los jueces y magistrados puedan realizar denuncias sobre interferencias internas que comprometan sus decisiones»³⁸. La percepción de los jueces entrevistados es que los mecanismos de denuncia que existen, aunque no están diseñados específicamente para atender estos reclamos, «casi nunca» funcionan adecuadamente. Existe la posibilidad de denunciar a un funcionario judicial ante la propia CSJ por medio de su

³⁸ En un caso discutido, que podría considerarse de interferencia de la CSJ sobre un inferior jerárquico, ocurrido en febrero de 2012, el juez Samuel Lizama fue removido de su cargo interino como Juez Quinto de Instrucción (se “finalizó el llamamiento hecho para cubrir la vacante”, en los términos de la decisión) y reinstalado en su cargo como Juez de Paz de Zaragoza luego de que por segunda ocasión declarara la nulidad absoluta de un proceso penal por considerar que el nombramiento del Director General de la Policía Nacional Civil violaba la Constitución –por tratarse de un militar– y por tanto la colaboración en la investigación del delito que se conocía en ese proceso por parte de la institución policial estaba viciada. La decisión, y su discusión previa, pueden encontrarse en: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/Filemaster/InformacionGeneral/documentacion/c-22/2105/ACTA160212.pdf>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013. Una reseña periodística del caso está disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6648684, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

Departamento de Investigación Judicial; el Departamento forma parte de la estructura organizativa de la CSJ y su ubicación institucional constituye obviamente un obstáculo para denunciar a alguno de sus magistrados. Los demás mecanismos de denuncia que se identificaron son en realidad los procedimientos generales de comunicación oficial con la propia jerarquía judicial, mediante oficios judiciales, sin las garantías de confidencialidad y debido proceso para el funcionario denunciante.

Las respuestas dadas por los jueces a la pregunta de si los mecanismos de denuncia de la interferencia interna funcionan de manera tal que un juez tenga la confianza suficiente para utilizarlos, se inclinaron por “a veces” (siete de los diez entrevistados). Algunos entrevistados manifestaron que la falta de confianza en los mecanismos de denuncia deriva de los «vicios de parcialidad» en la autoridad competente para resolver los reclamos, que suele ser la CSJ. Igualmente prevalente es la queja de que las denuncias tienen poca efectividad, tanto por «compromisos políticos» como por la especial dificultad para probar las acusaciones.

II.2.2. Interferencia externa

Los funcionarios e instituciones del sector público son otra fuente potencial de interferencia en la función judicial. Aunque las presiones internas no pueden evitarse completamente, lo importante es que existan mecanismos para limitar la interferencia de un órgano sobre otro. La propia Constitución estipula que «la ley deberá asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen» (art. 186.5).

Asimismo, la Constitución dispone que «Ningún órgano gubernamental ni autoridad puede avocarse causas pendientes ni abrir juicios fenecidos» (art. 17). La jurisprudencia constitucional ha establecido que esta prohibición deberá entenderse, en un sentido amplio, como la prohibición de revisar las resoluciones judiciales fuera del sistema de recursos³⁹. La exclusividad del órgano judicial para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado repudia la posibilidad de usurpación de las atribuciones judiciales por parte de los órganos ejecutivo y legislativo. La Constitución también establece una reserva de ley para la regulación de la organización y funcionamiento del órgano judicial, con la consecuente prohibición de que los otros órganos o

entes investidos de potestades normativas intervengan en esta materia.

El sector privado es también una potencial fuente de interferencia externa en la labor de los jueces y magistrados. Aunque no hay mecanismos que protejan por completo al juzgador de la influencia de los particulares –sean éstos las partes del proceso judicial o terceros interesados en su resultado–, se busca limitar la interferencia del sector privado sobre las decisiones judiciales. Un examen del ordenamiento jurídico salvadoreño evidencia que «sí hay normas jurídicas que protegen a los jueces de la interferencia del sector privado».

La reciente Ley de Ética Gubernamental⁴⁰ —a la que también está sujeto el órgano judicial— es un importante componente del marco legal de protección contra influencias privadas. La ley prevé sanciones por el incumplimiento de los deberes éticos de los empleados, funcionarios y ex funcionarios públicos, deberes entre los que se encuentran el de utilizar los bienes, fondos, recursos públicos únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados y de excusarse de participar en asuntos sobre los que tiene conflicto de intereses (art. 5).

La ley contempla una serie de prohibiciones éticas sancionables (art. 6). Entre las más relevantes están las prohibiciones de solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones y por hacer valer su influencia en razón del cargo que ocupa ante otra persona sujeta a la aplicación de esta Ley, con la finalidad de que éste haga, apresure, retarde o deje de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones. Asimismo, constituye una prohibición ética sancionable el aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de intereses en el desempeño de su función pública⁴¹. La sanción por

³⁹ Sentencia de inconstitucionalidad del 20 de julio de 1999, Ref. 5-99, Sala de lo Constitucional de la CSJ.

⁴⁰ La Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley de Ética Gubernamental mediante D.L. No. 873, de 13 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 229, tomo 393, de 7 de diciembre de 2011. Esta ley entró en vigencia el 1 de enero de 2012.

⁴¹ Además de las prohibiciones éticas sancionables, la ley incluye principios éticos que deben regir el actuar de todo funcionario público: la supremacía del interés público sobre el privado; la probidad, debiéndose actuar con integridad, rectitud y honradez; la igualdad, por la que se deberá tratar a todas las personas en

incumplimiento de deberes éticos y prohibiciones es una multa que va desde un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio (art. 42).

En la nueva Ley de Ética Gubernamental no está presente, a diferencia del anterior marco normativo, el deber ético de presentar declaración patrimonial a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia. La obligación de presentar la declaración patrimonial deriva de La Ley de Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos y no había sido obligatoria para los magistrados, jueces y secretarios judiciales, pero en 2011 una resolución administrativa de la CSJ⁴² así lo dispuso.

No existen datos sobre la efectividad del existente mecanismo de denuncia ante el Tribunal de Ética Gubernamental, pero en las estadísticas públicas que lleva este Tribunal se destaca que la Corte Suprema de Justicia/Órgano Judicial, entre el periodo que comprende el año 2007 al 2012, es la cuarta institución pública más denunciada; la información del TEG no especifica si éstas estuvieron dirigidas a jueces o magistrados ni las razones que las fundamentaron⁴³.

En cualquier caso, la denuncia ante el Tribunal de Ética Gubernamental es sólo uno de los mecanismos legales con posibilidades de ser usado para proteger al juzgador de influencias externas. La legislación penal también establece delitos que persiguen defender al juez de interferencias externas; entre ellos, los delitos de soborno, tráfico de influencias, y el de desobediencia a mandato judicial⁴⁴.

condiciones similares; Imparcialidad, que supone proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública; justicia, que implica dar a cada quien lo que le corresponde, según derecho y razón; transparencia, que implica actuar de manera accesible para que se conozcan las actuaciones del servidor público; eficiencia, que implica cumplir los objetivos institucionales al menor costo posible y eficacia, que implica utilizar los recursos del Estado de manera adecuada para el cumplimiento de los fines institucionales. Estos principios son orientadores para el actuar del funcionario público, pero su incumplimiento no acarrea ninguna sanción a quien los incumple.

⁴² *La Prensa Gráfica*, 87 empleados judiciales no han presentado su declaración patrimonial, 13 de Octubre de 2011 a la(s) 22:17 - Jessica Ávalos. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/223752-87-empleados-judiciales-no-han-presentado-su-declaracion-patrimonial>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁴³ Véase las estadísticas del Tribunal de Ética Gubernamental sobre su procedimiento sancionador en <http://www.teg.gob.sv/content/cuadro-de-estadisticas-0>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁴⁴ Artículos 307, 310 y 313 del Código Penal, D.L. N° 1030, de 24 de

La percepción de siete de los diez abogados entrevistados era que «a veces» los jueces deciden de acuerdo con las pautas que les marca el gobierno en casos de su interés. Los entrevistados indicaron que hay una «mediana interferencia» del resto del Estado en el trabajo de jueces y magistrados. Algunos entrevistados consideraron que el riesgo de influencia depende de la relativa importancia del caso: cuanto más importante es el caso para los intereses de la institución de que se trate, mayor es el riesgo de influencias ilegítimas, lo cual puede observarse que ha sucedido en el reciente conflicto de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia con la Asamblea Legislativa/Órgano Ejecutivo, antes reseñado.

En lo que concierne a la influencia de actores privados, los abogados entrevistados también percibían (nueve de los diez) que «a veces» los jueces deciden de acuerdo con las pautas que les marcan actores privados en casos de interés de estos últimos.

II.2.2.1. Reglas sobre conflicto de intereses

Otro aspecto relevante para evaluar las garantías legales de la independencia personal de los juzgadores lo constituye el marco jurídico sobre conflictos de intereses. En El Salvador esas reglas son «claras al establecer cómo actuar en caso de conflictos de interés».

La legislación procesal civil salvadoreña es la primera pieza fundamental de la regulación de esta materia. El Código Procesal Civil y Mercantil⁴⁵ contiene una regulación detallada de las reglas a seguir en los casos en que la imparcialidad del juez pueda ponerse en peligro «en virtud de sus relaciones con las partes, los abogados que las asisten o representen, el objeto litigioso, por tener interés en el asunto o en otro semejante, así como por cualquier otra circunstancia» que ponga en duda su imparcialidad (art. 52). El juez que advirtiere algún peligro a su imparcialidad se abstendrá de conocer; si no lo hiciere, cualquiera de las partes del proceso judicial de que se trate podrá pedirlo. Tanto las abstenciones como las recusaciones serán resueltas por el tribunal superior jerárquico. El procedimiento a seguir en cada caso está claramente establecido en las disposiciones pertinentes.

marzo de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 105, tomo 335, de 10 de junio de 1997, y sus reformas.

⁴⁵ Código Procesal Civil y Mercantil, D.L. N° 712, de 18 de septiembre de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 224, tomo 381, del 27 de noviembre de 2008, y sus reformas. El régimen de abstención y recusación se regula en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Primero de este Código.

Además de las reglas procesales civiles, la Ley de Ética Gubernamental (art. 5 c) regula la obligación de los servidores públicos –entre los que se incluyen jueces y magistrados– de excusarse de participar en asuntos sobre los que tienen conflicto de intereses. La obligación se traduce en «abstenerse de participar en la toma de decisiones en donde exista conflicto de interés para él o para sus familiares hasta en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad». Al igual que en las reglas civiles, la abstención deberá comunicarse al superior, quien resolverá sobre el punto y en su caso designará un sustituto. Con la Ley de Ética Gubernamental, por primera vez se han reglamentado expresamente los conflictos de intereses. Éste podría ser un primer paso pero aún no hay datos que demuestren la efectividad de la medida.

La Ley de Ética Gubernamental establece en el artículo 8 una presunción legal para determinar la existencia de beneficios indebidos en aquellos casos de aceptación o solicitud de cualquier bien o servicio de valor económico, u otras ventajas adicionales por parte de una persona sujeta a esta Ley en el desempeño de sus funciones, si provienen de una persona o entidad que: a) Desarrolle actividades reguladas o fiscalizadas por la institución; b) Gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgadas por la institución; c) Sea ofertante, contratista de bienes o servicios de la institución para la cual labora y/o d) Tenga intereses que puedan verse significativamente afectados por la decisión, acción, retardo u omisión de la institución.

La LCJ contiene un régimen de incompatibilidades para los funcionarios judiciales (capítulo VI). Dicho régimen prevé potenciales conflictos de intereses profesionales y por ello considera incompatible cualquier cargo dentro de la carrera judicial con el ejercicio de la abogacía y de la procuración, y con la calidad de funcionario o empleado público, con ciertas excepciones (art. 24). En igual sentido, declara incompatible el ejercicio de más de una función dentro de la carrera judicial y, por lo tanto, los funcionarios y empleados judiciales no podrán desempeñar más funciones que las asignadas a su cargo (art. 27).

La ley también previene potenciales conflictos de intereses en razón de parentesco y prohíbe que cónyuges y parientes puedan ser magistrados de una misma cámara de segunda instancia o funcionarios judiciales en tribunales distintos cuando uno de ellos deba conocer de las resoluciones pronunciadas por el otro. Tampoco podrán ser nombrados o laborar en un mismo tribunal quienes sean cónyuges entre sí o sean parientes (art. 25).

Finalmente, en previsión de un posible conflicto de intereses, la ley establece que el ejercicio de un cargo de la carrera judicial es incompatible con la participación en política partidista, la cual deberá ser entendida como pertenecer a cuadros de dirección, representar partidos políticos o realizar actividad proselitista (art. 26).

A los abogados entrevistados se les preguntó si, en su opinión, los jueces se excusan en los casos en que deberían hacerlo de acuerdo con las disposiciones vigentes. La respuesta predominante fue que ello ocurre sólo «a veces» (ocho de los diez entrevistados). Sin embargo, esta percepción requiere una aclaración: debido a la reciente entrada en vigencia del Código Procesal Civil y Mercantil, los entrevistados basaron su opinión en la aplicación del régimen de excusas y recusaciones contenido en el derogado Código de Procedimientos Civiles de 1881 y no en el vigente. Habrá que esperar un tiempo para valorar la percepción sobre el funcionamiento de las nuevas reglas procesales civiles sobre conflicto de intereses.

II.2.3. Estabilidad en el cargo

La estabilidad en el cargo es una condición habilitante de la independencia judicial. Sin embargo, con respecto a diversos asuntos abordados en este informe, el hecho de que la legislación reconozca la inamovilidad en el cargo no implica necesariamente que así ocurra en la práctica⁴⁶.

En este apartado interesa determinar principalmente el tiempo de tenencia que el ordenamiento estipula para jueces de paz, jueces de primera instancia y magistrados de segunda instancia. En El Salvador, la Constitución garantiza la estabilidad en el cargo de los juzgadores salvadoreños (art. 86.4) y la legislación reconoce la «tenencia vitalicia de Jueces y magistrados de Segunda Instancia». De conformidad con la LCJ, la estabilidad implica que jueces y magistrados no podrán ser removidos, suspendidos o trasladados, sino en los casos y de conformidad con el procedimiento establecido en la ley, dado que la garantía de estabilidad deberá ponerse al lado de valores legítimos, tales como la eficiencia administrativa y la probidad de los funcionarios judiciales.

Una fuente de amenazas a la estabilidad en el cargo de los funcionarios judiciales es la relativa propensión a la arbitrariedad en los procesos de remoción. La remoción de

⁴⁶ Al respecto, ver Popkin, Margaret, «Fortalecer la independencia judicial», en Pásara, Luis (ed.), *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*, México - Lima, IJ-UNAM e IDL, 2004, disponible en <http://www.dplf.org/uploads/1184345769.pdf>.

un juzgador no puede estar sujeta a la arbitrariedad de sus superiores ni depender de la decisión de una sola instancia. La premisa de este informe es que la intervención de una pluralidad de instancias externas al órgano judicial, en el proceso de remoción, tiende a evitar arbitrariedades en a destitución.

En los términos de este informe, la regulación de los procesos de remoción de jueces y magistrados en El Salvador es «medianamente propensa a la arbitrariedad». Esta categoría corresponde a un régimen de remoción que sigue unas determinadas reglas para jueces y magistrados de segunda instancia y otras para magistrados de la CSJ.

En el caso de los jueces de paz, jueces de primera instancia y magistrados de segunda instancia, el procedimiento de remoción está regulado en la LCJ. La remoción aparece en dicha ley como una de las sanciones aplicables a los miembros de la carrera judicial (art. 49, literal c). La ley enuncia tanto las infracciones por las que podrá ser removido un juzgador como otras circunstancias que acarrear tal consecuencia jurídica (art. 55). Entre las infracciones que merecen la remoción del juzgador –y de cualquier miembro de la carrera judicial– están: incurrir en abuso de autoridad; propiciar, auspiciar, organizar o dirigir huelgas, paros o abandonos colectivos de trabajo; y solicitar o recibir dádivas, promesas o favores de los interesados en los procesos, ya sea en forma directa o por medio de otra persona. Entre las circunstancias que también conducen a la remoción están: haber sido suspendido dentro de un periodo de dos años por más de dos veces; la ineptitud o ineficiencia manifiestas en el desempeño del cargo; haber sido condenado por delito; y ejercer el cargo no obstante carecer de los requisitos legales para su desempeño.

La autoridad competente para remover jueces y magistrados de segunda instancia es la CSJ, es decir, la misma autoridad que los nombra (LCJ, art. 57). Esta regla no es extraña a la organización administrativa salvadoreña aunque, debido a que la sanción proviene de la máxima autoridad del órgano judicial, ello impide lógicamente la existencia de recursos contra las decisiones de remoción, salvo el recurso de revocatoria ante la misma autoridad (LCJ, art. 64). El recurso se resolverá «con la sola vista de los autos», es decir, no se regula una etapa en que el juzgador que ha sido removido pueda presentar pruebas de descargo. Con ello, el juzgador removido debe acudir a la vía judicial si desea continuar oponiéndose a la decisión de remoción. Estas circunstancias hacen prácticamente inefectivo el único recurso administrativo contra la decisión de remoción del juzgador, que así se vuelve difícil-

mente rebatible. En ese sentido, el marco legal ha creado incentivos para decisiones arbitrarias que, de todos modos, no pueden controvertirse en sede administrativa y deben entonces conocerse en sede judicial, donde un proceso puede ser costoso y durar años⁴⁷.

El régimen de remoción de magistrados de la CSJ tiene su fundamento en la Constitución (art 186.2). La Asamblea Legislativa, que los ha nombrado, es la autoridad competente para destituir a los magistrados de la CSJ. En ambos casos, se requiere de mayorías calificadas, es decir, de cuando menos el voto de dos tercios de los diputados electos. De acuerdo con la disposición constitucional atinente, las «causas específicas» por las que los magistrados de la CSJ podrán ser destituidos serán «previamente establecidas por la ley». No obstante, la legislación vigente no ha regulado las causas de destitución de los magistrados de la CSJ y esta indefinición normativa puede ser fuente de arbitrariedad y abuso, como se ha visto en años recientes⁴⁸.

II.2.4. Salarios

La Constitución prescribe que la ley deberá asegurar a los jueces «los medios que les garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuado a la responsabilidad de sus cargos» (art. 185.5). La premisa es que un salario adecuado hace a un juez o magistrado menos propenso a aceptar incentivos económicos indebidos.

⁴⁷ Un caso emblemático de estas circunstancias lo constituye la ilegal remoción del juez Canales Herrera, cuya restitución a la carrera judicial fue ordenada por la Sala de lo Contencioso Administrativo luego de siete años de haber sido removido de su cargo. Este caso se reseña más adelante en este informe.

⁴⁸ En un incidente reciente, ocurrido en 2010, algunos diputados de la Asamblea Legislativa amenazaron públicamente con destituir a los magistrados de la Sala de lo Constitucional que suscribieron, entre otras, la sentencia de 29 de julio de 2010, que puso fin al proceso de inconstitucionalidad con referencia 61-2009. En lo esencial, dicha sentencia declaró inconstitucional la exigencia del Código Electoral de que los candidatos a diputados y miembros de los concejos municipales estén afiliados a un partido político y, por tanto, abrió la puerta a candidatos independientes. Además, la sentencia declaró inconstitucional el sistema de listas cerradas y bloqueadas, lo que conduce a la implementación de un sistema electoral de listas abiertas. Algunas de las reacciones de los diputados pueden verse en: Arauz, S. y Martínez, C., «Diputados estudian posibilidad de descabezar Corte Suprema», en *El Faro*, 29 de julio de 2010, <http://www.elfaro.net/es/201008/noticias/2202/>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013. En la discusión legislativa no se llegó nunca a precisar la posible causal de destitución ni su fundamento jurídico.

Debido a estar contemplados en los presupuestos estatales, los salarios de los jueces y magistrados son públicos, aunque no completamente individualizables⁴⁹. Por ejemplo, el presupuesto fija un salario de US\$ 3061.24 para un magistrado de Cámara I, pero no muestra quiénes son los magistrados que reciben tal salario. Como referencia, interesa conocer los salarios de las distintas categorías judiciales según muestra la tabla 3.

Tabla 3. Salarios de magistrados y jueces en 2010, en dólares estadounidenses*

Presidente de la CSJ y del órgano judicial	6,128.23
Magistrado de la CSJ	4,951.46
Magistrado de Cámara I	3,061.24
Magistrado de Cámara II	2,900.67
Juez de Primera Instancia I	2,679.89
Juez de Primera Instancia II	2,523.87
Juez de Primera Instancia III	2,368.49
Juez de Paz I	2,351.00
Juez de Paz II	2,196.91
Juez de Paz III	2,042.83
Juez de Paz IV	1,888.10

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Presupuesto 2010 del órgano judicial

* Incluye salario y gastos de representación.

Pero no basta con conocer los montos salariales, pues también importa conocer su valor relativo. Una manera de hacerlo es comparar el nivel salarial de un juez de primera instancia con un abogado de equivalentes credenciales en el mercado laboral. Para ello, se preguntó a los abogados entrevistados cómo valoraban el salario de un juez respecto de sus colegas que se desempeñan en el mercado. Cuatro consideraron que el salario del juez es igual al de un profesional equivalente en el mercado; otros cuatro

respondieron que era menor; pero los dos restantes sostuvieron que el salario del juez era mayor.

II.2.5. Capacitación

Puede sostenerse que la capacitación fortalece el criterio jurídico del juzgador y, de esa manera, lo hace menos propenso a influencias externas y más apto para servir a la justicia. En El Salvador, la capacitación de jueces, magistrados y funcionarios que promueve el órgano judicial es de origen «mixto». De conformidad con los términos de este informe, este tipo de capacitación es organizada tanto por el propio órgano judicial, mediante sus áreas académicas, como por instituciones externas.

El órgano judicial, y en particular la CSJ, organiza eventos de capacitación sobre distintas materias jurídicas, dirigidos a funcionarios judiciales y, en especial, al cuerpo de letrados que colaboran en el trabajo de las distintas salas de la CSJ. Asimismo, algunas de sus unidades capacitan en materias específicas no siempre directamente conectadas a la función jurisdiccional. Por ejemplo, la Unidad de Género tiene como objetivo «coordinar de manera continua y sistemática la capacitación y sensibilización en materia de equidad de género, a todos los y las servidores del órgano judicial, sin excepción»⁵⁰. Otro ejemplo es la Unidad de Medio Ambiente que tiene, entre otros, el objetivo de «promover el conocimiento de los asuntos relacionados a la temática ambiental, procurando de esta manera concienciar y capacitar a los empleados del órgano judicial»⁵¹.

La capacitación externa al órgano judicial proviene principalmente de la Escuela de Capacitación Judicial, adscrita al CNJ. La Escuela tiene fundamento constitucional y su objeto es asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales (art. 187.2). Esta obligación se cumple con la ejecución de planes y programas de capacitación que por ley se coordinan con la CSJ y otras instituciones del sector justicia (LCNJ, art. 43). El régimen de capacitación es de carácter obligatorio, tanto para jueces y magistrados como para aquéllos que aspiran a serlo, quienes, salvo excepciones, deberán «recibir las capacitaciones en que se les incluyere» (LCNJ, art. 44). La programación trimestral

⁴⁹ Los jueces de paz, los jueces de primera instancia y los magistrados de segunda instancia están divididos en distintas categorías salariales y la ley de presupuesto estatal, desde luego, no individualiza la categoría aplicable a cada juzgador. Los salarios del órgano judicial correspondientes a 2010 están disponibles en el sitio web del Ministerio de Hacienda: http://www.transparenciainfiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2010, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013. Los salarios del órgano judicial de 2013 están disponibles en: http://www.transparenciainfiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados/A%F1o%202013/Salarios/LS1600-13.pdf, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁵⁰ Disponible en http://www.csj.gob.sv/genero/genero_04.html, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁵¹ Disponible en http://www.csj.gob.sv/AMBIENTE/ambiente_02.html, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

está disponible en el sitio web del CNJ y se extiende a un amplio número de materias legales⁵².

La Escuela de Capacitación Judicial cuenta con tres sedes, una en San Salvador y las otras en Santa Ana y San Miguel. De acuerdo con datos del propio Consejo, entre julio de 2005 y abril de 2010, la Escuela impartió 1,915 cursos a 46,364 participantes. Además, ofrece la primera maestría judicial en El Salvador, con la participación de 50 jueces y 50 magistrados de segunda instancia⁵³, y el apoyo de US-AID.

II.2.6. Evaluación de desempeño

Evaluar el desempeño de los jueces y magistrados contribuye a fortalecer su independencia porque crea incentivos para alcanzar y mantener estándares de calidad. La premisa es que estos estándares técnico-jurídicos y de índole administrativa son presupuestos de un mejor cumplimiento de las funciones jurisdiccionales de jueces y magistrados. En El Salvador «existe» un régimen de evaluación de desempeño del trabajo judicial, que está a cargo principalmente de un «organismo de naturaleza mixta»: el CNJ. Como se ha indicado, de conformidad con su marco constitucional y legal, el Consejo es una institución independiente, compuesta por representantes del gremio de abogados, de las escuelas de derecho, del Ministerio Público y de los jueces y magistrados de segunda instancia.

La premisa conceptual de este informe es que un organismo de naturaleza mixta podrá ser más objetivo en el desempeño de su tarea de evaluación que uno interno del órgano judicial o uno externo sin representatividad. Con el fin de confrontar esta afirmación, se preguntó a los jueces entrevistados si consideraban que el organismo que realiza la evaluación de desempeño es confiable en la realización de su tarea. Mientras seis entrevistados se inclinaron por la respuesta “a veces”, tres dijeron “nunca” y uno respondió “siempre”. La mayoría de los entrevistados consideraba, pues, que la autoridad competente no siempre es confiable, en razón de los sesgos políticos atribuidos al Consejo que darían lugar a cambios constantes en los criterios de evaluación, la formalidad y rigidez de los

procedimientos y a que el tiempo entre cada evaluación es muy prolongado⁵⁴.

Además de la conformación de la institución que realiza la evaluación de desempeño, también interesa determinar si la evaluación se realiza a partir de criterios generales y precisos. En El Salvador, la regulación legal de los criterios brinda al proceso de evaluación ciertas garantías de objetividad y consistencia en el tiempo. La Ley del CNJ estipula que la Unidad Técnica de Evaluación del Consejo recabará y procesará la información necesaria para realizar la evaluación de los jueces y magistrados. La evaluación abarcará las actividades «puramente administrativas del tribunal y las propias de la administración de justicia» (art. 66). Entre las primeras, hay aspectos de puntualidad, orden, disciplina del funcionario judicial y su personal, atención y diligencia con el público, orden y conservación de los archivos y compaginación de los expedientes, el despacho oportuno de documentos y la recepción en forma de los escritos o peticiones y «cualquier otro semejante que ilustre sobre la actividad indicada» (art. 67).

Entre los criterios propios de la actividad jurisdiccional se incluyen: la observancia de los plazos procesales para resolver y para la práctica de diligencias; la cifra de resoluciones mensuales, con indicación de su clase o especie, de audiencias orales, de diligencias y otros indicadores de productividad; la celeridad y oportunidad de las resoluciones del tribunal, teniendo como base el orden de recepción de las peticiones; la omisión de resoluciones en los casos en que las leyes claramente imponen el deber de resolver; las actuaciones que revelen arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo; la cantidad de revocaciones por los tribunales superiores y de llamadas de atención o amonestaciones impuestas por los mismos; y la cantidad de procesos iniciados y concluidos mensualmente y de los que se hallaren pendientes (art. 68).

La ley ordena dar a la evaluación una perspectiva comparativa y ponderar la eficiencia y celeridad de la actuación de los funcionarios judiciales entre aquéllos que pertenezcan a una misma materia y zona territorial (art. 69.2). Finalmente, faculta al Pleno del CNJ para determinar cómo se ponderarán los diferentes criterios de evaluación, para que ésta «responda a los principios de objetividad, igualdad, confiabilidad, oportunidad y universalidad» (art. 74). La aplicación de los criterios de evaluación se realiza según las pautas del «Manual de Eva-

⁵² Véase <http://www.cnj.gob.sv/images/stories/Documentos/PDFS/PROGR3erTr13jul.pdf>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁵³ Revista Enlace N° 38, Edición Especial (enero-marzo 2010): Gestión de Resultados 2005-2010, CNJ, San Salvador.

⁵⁴ La Ley del CNJ (art. 64) estipula que las evaluaciones se realizarán cada seis meses, pero en la práctica este plazo no siempre se cumple.

luación y su Guía de Actuación» de la Unidad Técnica de Evaluación⁵⁵. Estos instrumentos pretenden estandarizar el procedimiento de evaluación y contienen reglas claras sobre la aplicación y ponderación de los criterios con los que se juzga la actuación judicial.

La percepción de los jueces entrevistados dista de una valoración positiva del funcionamiento de la evaluación. Ante la pregunta de si consideran que los criterios de evaluación de desempeño son adecuados, siete de los entrevistados respondieron que ello ocurría sólo a veces y otros tres, nunca. Esta percepción parece estar fundada en la idea de que las evaluaciones no aportan a la buena administración de justicia sino que atienden al cumplimiento de requisitos procedimentales. Además, se percibió un descontento con la constante aplicación de nuevos criterios de evaluación y lo difícil que resulta para el juez estar al día de cuáles serán los parámetros bajo los que se evaluará la actividad judicial y cuál será su ponderación.

Aunque sin fundamento en la Ley del Consejo ni en su Reglamento, el «Manual de Evaluación» prevé que después que se notifique al juez o magistrado el dictamen de la Unidad Técnica de Evaluación, el funcionario podrá presentar las alegaciones que estime pertinentes, dentro de los tres días siguientes de notificado el mismo, ante la Comisión de Evaluación del Pleno del CNJ. Una vez resueltas las alegaciones, el Pleno del CNJ emitirá el dictamen final. De conformidad con la Ley del CNJ, un juez o magistrado insatisfecho con su evaluación de desempeño puede manifestar las observaciones, aclaraciones, justificaciones o defensas a la CSJ para su correspondiente consideración (art. 72). El procedimiento no está reglamentado.

La percepción sobre este procedimiento para impugnar los hallazgos del procedimiento de evaluación tampoco fue favorable entre los jueces entrevistados. A la pregunta de si el procedimiento de apelación de la evaluación de desempeño es confiable, seis de los entrevistados respondieron que lo es sólo a veces, dos eligieron “nunca”

⁵⁵ Manual de Evaluación, Pleno del CNJ, San Salvador, El Salvador, disponible en www.cnj.gob.sv, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013. El Reglamento de la Ley del CNJ (art. 87) estipula que el Manual de Evaluación «desarrollará lo relativo a los objetivos, frecuencia y etapas del proceso de evaluación; periodos, áreas de actividad y sus correspondientes criterios a evaluar; parámetros, ponderaciones, informes y estimación de resultados sobre el desempeño de los funcionarios evaluados y demás aspectos contemplados en la Ley y este reglamento, que garanticen el cumplimiento de los principios de objetividad, igualdad, confiabilidad, oportunidad y universalidad...».

y otros dos, “siempre”. No obstante, los jueces entrevistados que habían hecho uso del procedimiento habían tenido una experiencia satisfactoria. Éstos observaron que se trata de una verdadera oportunidad para controvertir los hallazgos y que ello se facilita por la simplicidad con la que se expone el fundamento de la evaluación.

II.2.7. *Traslados*

La LCJ se refiere a traslados de jueces y magistrados como una de las funciones asociadas a la administración de la carrera judicial (arts. 1 y 5), que otorga a la CSJ. Ésta ordena traslados por «razones justificadas de conveniencia del servicio» (art. 6, literal f). Los traslados aparecen como uno de los derechos de los que gozan los miembros de la carrera judicial (art. 21). Sin embargo, la ley únicamente establece que los miembros de la carrera podrán ser trasladados, a un cargo de igual categoría dentro del «Manual de Clasificación de Cargos», por razones de conveniencia del servicio, así calificadas por la Corte (art. 39). No hay ninguna otra disposición legal o reglamentaria que establezca cómo serán determinadas las «razones de conveniencia». El Reglamento de la LCJ sólo agrega que los traslados procederán tanto por solicitud del interesado como por iniciativa de dicho tribunal y que las razones de conveniencia del servicio deberán ser debidamente justificadas. En el ordenamiento jurídico aplicable «tampoco existe un recurso administrativo específico para controvertir la decisión de traslado».

Tal régimen normativo equivale materialmente a la «ausencia de regulación jurídica sobre el traslado de los jueces». La indefinición de los parámetros objetivos que permiten el traslado de los miembros de la carrera judicial implica que esta decisión administrativa depende del arbitrio de quien dirige la carrera judicial.

No obstante, la percepción de los entrevistados sobre el uso de los traslados resultó dividida. Al ser preguntados, tanto jueces como abogados, si los traslados son utilizados como un mecanismo de presión o disciplina, la opinión se dividió: para once entrevistados «no existe un uso arbitrario de los traslados»; los otros nueve respondieron en sentido contrario.

II.2.8. *Procedimiento disciplinario*

Este apartado evalúa el régimen disciplinario y su relación con la independencia judicial, enfocando tres elementos: la regulación del procedimiento disciplinario, la precisión

de las sanciones y la percepción sobre el uso que el órgano judicial hace del procedimiento disciplinario.

En lo que concierne a la regulación del procedimiento disciplinario, se busca medir la relativa flexibilidad de la regulación del procedimiento disciplinario aplicado a los jueces y magistrados. Esta flexibilidad está determinada por la fuente del derecho en la que se regula el régimen disciplinario aplicable a los jueces y magistrados y, en particular, la ubicación normativa del procedimiento administrativo mediante el cual se aplica el catálogo de sanciones e infracciones. En El Salvador, dicho régimen respeta el principio de legalidad sancionatoria y «está regulado en la LCJ» (capítulo X, Régimen Disciplinario).

El segundo aspecto de la evaluación del régimen disciplinario es el grado de precisión con el que están establecidas las sanciones aplicables a jueces y magistrados, es decir, el respeto al principio de tipicidad sancionatoria. El examen del catálogo de infracciones y sanción es evidencia de que tanto las infracciones como las respectivas sanciones se encuentran reguladas en la ley por lo, que de conformidad con los términos de este informe, se clasifican como «precisas».

Sin embargo, el régimen disciplinario no está exento de críticas. En un caso emblemático y luego de siete años de haberse iniciado el proceso judicial, la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró ilegal la destitución del juez Canales Herrera de su cargo por parte de la CSJ. La sentencia estableció que la remoción del juez no cumplía las exigencias propias de los principios de legalidad y de tipicidad, pues la Corte no determinó cuáles fueron los parámetros respecto a los cuales se valoraron las conductas u omisiones atribuidas al juez⁵⁶. Las infracciones atribuidas al funcionario judicial se establecieron de forma discrecional por la CSJ, sin que se establecieran parámetros para su valoración. En lo esencial, la sentencia criticó la forma arbitraria como la Corte pretendió llenar de contenido los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la infracción atribuida al juzgador, esto es, «la ineptitud o ineficiencia manifiestas en el desempeño del cargo» (LCJ, art. 55, literal b). Para restablecer el derecho vulnerado, la Sala ordenó dejar sin efecto la sanción de remoción, reponer al demandante en sus derechos adquiridos en la carrera judicial, incorporándolo a la misma en la categoría que desempeñaba, y percibir los salarios caídos y demás prestaciones desde el momento en que fue ilegalmente desti-

tuido hasta su reinstalación dentro de la carrera judicial⁵⁷. La sentencia sentó un precedente que obliga a la Corte al más estricto apego a los principios de legalidad y tipicidad de las sanciones.

No obstante tal caso, la percepción mayoritaria de los jueces entrevistados (ocho de los diez) fue que la aplicación de medidas disciplinarias a los jueces y magistrados no es utilizada como un mecanismo de presión y que no hay un uso arbitrario del procedimiento disciplinario.

II.2.9. Inmunidad

Acerca del régimen de inmunidad judicial, en este apartado se examinan los mecanismos legales de resguardo de la autonomía de la actividad judicial, la naturaleza de dichos mecanismos y la regulación de los regímenes de responsabilidad civil y penal de jueces y magistrados⁵⁸.

La Constitución «contiene un régimen procesal que persigue resguardar la autonomía de la actividad judicial». Dicho régimen establece requisitos procesales especiales para el juzgamiento de funcionarios judiciales. Se dispone por una parte que los jueces de paz y los jueces de primera instancia, tratándose de delitos cometidos en el ejercicio del cargo, sólo podrán ser juzgados previa declaratoria de que hay lugar a formación de causa hecha por la CSJ. Por otra parte, tratándose de delitos y faltas comunes que cometan, estarán sujetos a los procedimientos ordinarios (art. 239).

La Constitución establece que los magistrados de segunda instancia y los magistrados de la CSJ responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos que cometan, tanto comunes como en el ejercicio del cargo (art. 236). Es decir, frente a la Asamblea Legislativa sucede el antejuicio, que se constituye en el instrumento habilitante para procesar a estos funcionarios, si se considera que hay lugar al inicio de un proceso penal. La misma disposición constitucional regula el procedimiento que se seguirá para determinar si hay o no lugar a formación de causa. Si lo hubiera, las cámaras de segunda instancia conocerán en

⁵⁶ Sentencia definitiva del proceso 281-C-2002, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, 21 de octubre de 2009.

⁵⁷ Véase <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/124856-sentencia-condenatoria-a-la-corte-en-pleno.html>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013, y <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2000-2009/2009/10/6712.PDF>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁵⁸ Para un análisis crítico del régimen del antejuicio en la legislación salvadoreña, ver FUSADES, Departamento de Estudios Legales, «Consideraciones sobre el Antejuicio», en Boletín de Estudios Legales N° 70, San Salvador, octubre de 2006.

primera instancia y una de las salas de la CSJ en segunda instancia.

En los términos de este informe, la inmunidad que el ordenamiento jurídico concede a los funcionarios judiciales es «limitada», pues se establecen de manera precisa las situaciones en las que los funcionarios judiciales cuentan con inmunidad. En el caso de los jueces de paz y de primera instancia, la protección procesal de la que gozan abarca únicamente a los delitos que pudieran cometer en el ejercicio del cargo. En el caso de los magistrados de segunda instancia y de la CSJ, la protección procesal alcanza tanto a los delitos comunes como a los cometidos en el ejercicio del cargo.

Aunque a los jueces y magistrados les son aplicables las reglas del régimen general de responsabilidad civil, el ordenamiento jurídico «no establece de manera precisa las condiciones en las cuales un juez incurre en responsabilidad civil» por su actuación. A jueces y magistrados les son aplicables las reglas generales de responsabilidad civil derivada de la responsabilidad penal. El Código Penal estipula que toda persona responsable penalmente de un delito o falta, lo es también civilmente, si del hecho se derivan daños o perjuicios, morales o materiales (Código Penal, art. 116).

El ordenamiento jurídico sí establece de manera precisa cuándo un juez puede ser procesado penalmente por su actuación. Sin perjuicio de los demás delitos aplicables a todo funcionario público, el Código Penal contiene un capítulo de delitos relativos a la actuación judicial (Título IV, Capítulo I), entre los que se encuentra el prevaricato. Si un juez dictara una resolución contraria a la ley o fundada en hechos falsos, por interés personal o por soborno, será sancionado con prisión de tres a seis años e inhabilitación especial del cargo por igual tiempo. Cuando dictare una sentencia manifiestamente injusta por negligencia o ignorancia inexcusable, la pena de prisión será de dos a cuatro años.

II.2.10. Libertad de expresión de los jueces

Este apartado explora posibles limitaciones legales a la libertad de expresión de jueces y magistrados. Salvo las comprensibles regulaciones en el manejo de la información judicial, «no existen reglas jurídicas que establezcan limitaciones a la libertad de expresión de jueces y magistrados». El Código Procesal Penal⁵⁹ establece que, por regla general,

⁵⁹ Código Procesal Penal, D.L. N° 904, de 4 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 11, tomo 334, de 20 de enero de

los actos del proceso penal serán públicos, pero el juez podrá ordenar por resolución fundada la reserva parcial o total cuando la moral, el interés público, la seguridad nacional lo exijan o esté previsto en una norma específica (art. 272). Esta reserva también prohíbe al juez revelar elementos del proceso judicial del que esté a cargo. El mismo código establece que las audiencias procesales serán públicas, pero que el tribunal podrá decretar, de oficio o a solicitud de parte, que sea privada parcial o totalmente cuando así lo exigieren razones de moral, de interés público, la seguridad nacional o esté previsto por una norma específica (art. 327). En rigor, estas disposiciones –que incluyen la de guardar reserva acerca de determinados tipos de casos, como los referidos a menores de edad⁶⁰– no pueden estimarse como limitaciones a la libertad de expresión.

La percepción de los abogados y jueces entrevistados para este informe estuvo dividida: para once de ellos, «los jueces no son censurados en el desempeño de la función judicial», pero nueve creían que sí hay censura. Algunos entrevistados manifestaron conocer casos de jueces que fueron censurados por magistrados de segunda instancia e incluso por magistrados de la CSJ, pero ninguno de ellos dijo conocer casos en que la censura proviniera de la CSJ como institución.

II.2.11. Libertad de asociación de los jueces

En El Salvador existe libertad de asociación de jueces y magistrados. Las asociaciones que se reportan activas son: la Asociación de Jueces por la Democratización de la Justicia, el Foro de Jueces Democráticos e Independientes, la Asociación de Magistrados y Jueces de El Salvador, la Asociación de Jueces de Paz de El Salvador, la Asociación de Mujeres Juezas de El Salvador, la Asociación de Jueces de Chalatenango, la Asociación de Jueces de Paz, Primera Instancia, Magistrados y Abogados de El Salvador, la Unión de Jueces Democráticos de la Región Occidental, y la Asociación de Jueces y Juezas de Morazán⁶¹. Todos los entrevistados fueron capaces de nombrar, cuando menos, dos asociaciones de jueces o magistrados.

1997, y sus reformas.

⁶⁰ Ley Penal Juvenil, D.L. N° 863, de 27 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial N° 106, tomo 323, de 8 de junio de 1994, y sus reformas.

⁶¹ Fuente: entrevistas a jueces y noticias de la CSJ, http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/Agosto/Agosto_2009/noticias_Agosto_3.html y http://www.csj.gob.sv/comunicaciones/febrero/2008/noticias_febrero_07.htm, visitados por última vez el 22 de noviembre de 2013.

Entre los abogados entrevistados, la percepción sobre la relativa independencia de las asociaciones, respecto a la jerarquía judicial y al Ejecutivo, apareció dividida: cinco consideraron que «las asociaciones de jueces y magistrados pueden caracterizarse como dependientes de la jerarquía judicial» y del gobierno, mientras cuatro pensaban lo contrario. Entre el primer grupo de respuestas, la percepción prevalente fue que las asociaciones son dependientes principalmente de la jerarquía judicial y, en particular, de la CSJ. Esta dependencia se manifiesta en la escasa confrontación con las decisiones administrativas de la CSJ y la interesada colaboración institucional para la realización de eventos.

III. TRANSPARENCIA

III.1. Información sobre el funcionamiento del sistema

Esta segunda parte del informe describe un perfil de la transparencia judicial en El Salvador⁶². Primero, se examina el acceso del público a la información sobre el funcionamiento del sistema judicial en seis aspectos: carrera judicial, procesos disciplinarios, declaraciones de bienes de los funcionarios judiciales, decisiones judiciales, el sitio web oficial del órgano judicial, comunicación con el público e información presupuestaria.

El Salvador tiene desde el año 2011 una ley de acceso a la información pública que reconoce y garantiza este derecho a toda persona, sin necesidad de demostrar interés o motivación alguna (arts. 1 y 2), mediante procedimientos sencillos y expeditos. Tiene la finalidad de favorecer y promover la cultura de la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas, la eficiencia de las instituciones del Estado y el uso de tecnologías de la información, así como proteger los datos personales, facilitar la participación ciudadana y ayudar a la prevención y lucha contra la corrupción (art. 3).

⁶² El trabajo de campo de la investigación se realizó básicamente antes de la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), que fue aprobada el 2 de diciembre de 2010 por el D.L. N° 534, publicado en el Diario Oficial N° 70, tomo 391, de 8 de abril de 2011. La ley entró en plena vigencia un año después de su publicación e impone a todo el Estado –incluyendo algunas referencias específicas al órgano judicial (art. 13)– obligaciones de transparencia que probablemente incidan en su funcionamiento. Se ha actualizado este informe incorporando algunos apartados de la ley. Sin embargo, queda pendiente una evaluación de la situación sobrevenida con la nueva legislación.

De acuerdo a los principios interpretativos consagrados en la ley, la regla general es que la información en poder de los entes obligados, dentro de los cuales se encuentra el órgano judicial y el Consejo Nacional de la Judicatura, es de carácter público y de difusión irrestricta, salvo aquellas consideradas expresamente por la ley como reservadas o confidenciales. La información debe estar disponible para todas las personas, y tiene que ser suministrada con prontitud, de forma completa, fidedigna y veraz, sin discriminación y de forma gratuita (art. 4).

El régimen general sobre la difusión de información oficiosa, es decir aquella información que se debe dar a conocer sin necesidad de que exista una solicitud previa (art. 6.D), impone a los entes obligados por la ley el deber de difundir y poner a disposición del público la información actualizada sobre, entre otros temas, «su estructura orgánica completa y las competencias y facultades de las unidades administrativas, así como el número de servidores públicos que laboran en cada unidad; el directorio y el currículo de los funcionarios públicos, incluyendo sus correos electrónicos institucionales; la información sobre el presupuesto asignado, incluyendo todas las partidas, rubros y montos que lo conforman, así como los presupuestos por proyectos; los procedimientos de selección y contratación de personal ya sea por el sistema de Ley de Salarios, contratos, jornales o cualquier otro medio» (art. 10).

Adicionalmente a la obligación de informar, impuesta por el régimen general indicado, la ley impone a entes esenciales un régimen adicional especial que incluye al Órgano Judicial y al Consejo Nacional de la Judicatura. En este régimen especial se establece la obligación de la difusión, en su condición de información oficiosa, de las sentencias definitivas e interlocutorias firmes con fuerza de definitiva; la jurisprudencia; la información sobre casos relevantes de interés para los ciudadanos (art. 13); los procesos de selección de magistrados y jueces y sus resultados y recomendaciones; la propuesta de candidatos para los cargos de magistrados de la CSJ, de las cámaras de segunda instancia y de jueces (art. 14).

La ley establece que es aplicable a toda la información que se encuentre en poder de los entes obligados; por tanto, quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que la contraríen. Esto quiere decir que las disposiciones pertinentes en las leyes que norman materia judicial están derogadas y que debe prevalecer el acceso a las mismas, salvo que se declare como reservada según los parámetros de la misma.

Finalmente, la ley, con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de los deberes impuestos en ella, crea el Instituto de Acceso a la Información Pública, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, e independencia para el ejercicio de sus atribuciones (título VI, capítulo II). Para coordinar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, cada institución cuenta con un oficial de Información quien es la puerta de acceso a los ciudadanos.

La entrada en vigencia de esta ley es un punto de inflexión importante para la consolidación del Estado de Derecho en El Salvador, dado que la cultura que ha prevalecido en la administración pública salvadoreña ha sido la de reserva de la información. Paralelamente a este esfuerzo normativo, la Sala de lo Constitucional ha declarado en su jurisprudencia que el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, anclado en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión y en el principio democrático del Estado de Derecho⁶³.

El Órgano Judicial creó su Unidad de Acceso a la Información Pública el día 3 de Noviembre de 2011 y se nombró en esa misma fecha al Oficial de Información⁶⁴. El órgano judicial tiene un sitio específico para el cumplimiento de la LAIP www.transparencia.oj.gob.sv. El objetivo de la Unidad de Acceso a la Información es “Promover la transparencia del Órgano Judicial en la sociedad nacional e internacional, mediante un sistema de difusión de información diseñado para tal fin, de manera que se haga valer el derecho ciudadano de acceso a la información, se mejore la rendición de cuentas y se genere compromiso de apertura y publicidad en los funcionarios gubernamentales, todo bajo el amparo de la normativa nacional y de los acuerdos regionales establecidos sobre la materia”.

III.1.1. Información sobre la carrera judicial

En los términos de este informe, la información relativa a los criterios de selección y los resultados de los procesos de selección de funcionarios judiciales durante los últimos

⁶³ Por ejemplo ver: Sentencia de Amparo Numero 13, 2012 y Sentencia de Inconstitucionalidad No. 432-Año 1998.

⁶⁴ La Sala de lo Constitucional, en el amparo No. 2-2013, ordenó la reinstalación del Oficial de Información que había sido removido en diciembre de 2012 por el presidente de la Corte Suprema de Justicia y la gerente de Recursos Humanos.

tres años (2007-2009) se considera «inaccesible» al público por las razones que se examinan a continuación.

A partir de los requisitos constitucionales y legales, el CNJ ha emitido un «Manual de Selección» que regula la etapa de selección de los candidatos a jueces y magistrados de segunda instancia. Al margen de las consideraciones sobre su estabilidad normativa, los criterios de selección están claramente definidos y sirven como parámetro objetivo de las ternas enviadas a la CSJ para el nombramiento del candidato que se considere más idóneo. El propio Consejo, además, publica en su sitio web las ternas de los candidatos que envía a la CSJ.

Contrariamente a lo que ocurre en la etapa de selección ante el Consejo, tratándose de la etapa del procedimiento ante la CSJ la información relativa a los criterios de evaluación para seleccionar al candidato que será nombrado juez o magistrado se vuelve inaccesible. Aunque la propia Corte publica en su sitio web las actas de las sesiones de Corte Plena en las que se nombra a jueces y magistrados, ni en dichas actas ni en ningún otro documento disponible al público aparecen los criterios que llevaron a la Corte a seleccionar al candidato que nombra.

El ordenamiento jurídico otorga un margen de discrecionalidad a la CSJ para el nombramiento de los funcionarios judiciales, desde que puede escoger entre tres candidatos acreditados. Sin embargo, el ejercicio de tal discrecionalidad exige la fijación de parámetros objetivos para su ejercicio, esto es, criterios de selección claros y públicos. En cambio, la Corte no brinda información alguna sobre los criterios que utiliza para nombrar a los funcionarios judiciales. De tal manera, aunque el resultado final del proceso es formalmente público y se da a conocer en el sitio web del CNJ, su fundamentación –la manera como, y las razones por las que, la Corte eligió a uno de los candidatos para convertirlo en funcionario judicial– no está disponible al público.

III.1.2. Información sobre el proceso disciplinario

Si bien las infracciones y sanciones aplicables a los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones están previstas en la LCJ (capítulo X), el acceso público tanto a los criterios disciplinarios como a los resultados de los procesos es inexistente o, dicho en los términos de este informe, unos y otros son «inaccesibles». La falta de acceso a la información sobre el procedimiento tiene su fundamento, cuando menos parcialmente, en la propia LCJ, que dispone que el procedimiento debe ser de carácter reservado y que no se

podrá proporcionar información sobre el mismo. Tendrán acceso a él únicamente el denunciante y el denunciado o los respectivos apoderados (art. 70), al menos durante su trámite.

De acuerdo con reportes de prensa, hay cierto número de procedimientos disciplinarios abiertos contra jueces y magistrados, algunos incluso desde 1996⁶⁵. Sin embargo, no hay información pública disponible acerca de cómo se seleccionan los casos que sí se resuelven y la información sobre los resultados de esos procedimientos disciplinarios es errática y parcial. Ciertos casos se convierten en emblemáticos al recibir la atención de los medios y por esta razón trascienden algunos de los detalles del procedimiento, pero no existe acceso permanente y sistemático a los criterios disciplinarios ni a los resultados de los procedimientos disciplinarios.

III.1.3. Información sobre la declaración de bienes

Un tercer aspecto referido al grado de transparencia respecto del funcionamiento del sistema judicial es la accesibilidad a las declaraciones de bienes presentadas por los jueces. Por mandato constitucional (art. 240) las declaraciones de bienes, regidas por la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos de 1959 y sus reformas, se mantienen en reserva por la CSJ y consecuentemente «no son accesibles» para el público. Si bien el contenido de las declaraciones es reservado, la Corte Suprema podría brindar información respecto del número y los nombres de los funcionarios que han presentado declaración. Luego de la Ley de acceso a la información pública se ha empezado a publicar el número de funcionarios por institución que han presentado la declaración.

Los magistrados de la CSJ están obligados a rendir sus declaraciones, pero no así el resto de jueces y magistrados. Sin embargo, en noviembre de 2009 las asociaciones de jueces y magistrados acordaron que sus miembros presentarían voluntariamente sus declaraciones de patrimonio⁶⁶. A raíz de este acuerdo y dado que la obligación de presentar la declaración patrimonial derivada de la LEIPFEP no era obligatoria para magistrados de segunda instancia,

⁶⁵ Entre otras: «Corte Plena tiene 900 expedientes por resolver». *La Prensa Gráfica*, 24 de Agosto de 2011. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/213266-corte-plena-tiene-900-expedientes-por-resolver>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁶⁶ Ver: http://www.csj.gov.sv/comunicaciones/noviembre/noticias_Noviembre_17.html, último acceso 5 de mayo de 2010.

jueces y secretarios judiciales, mediante una resolución administrativa de la Corte Suprema de Justicia se dispuso que así fuera a partir de octubre 2011⁶⁷.

III.1.4. Información sobre las decisiones judiciales

Un cuarto aspecto relativo a la información sobre el funcionamiento del sistema se refiere al acceso en línea y la relativa facilidad de búsqueda de las decisiones judiciales. Un examen del sitio web de la CSJ⁶⁸, que sirve a todo el órgano judicial, evidenció que las decisiones judiciales del sistema de justicia salvadoreño son «medianamente accesibles y medianamente ubicables» en los términos de este informe.⁶⁹

El botón de acceso a la jurisprudencia era claramente visible en la página de inicio del sitio web de la CSJ y desde ahí se podía acceder a cualquiera de las dos herramientas para la búsqueda de jurisprudencia. La primera, un apartado de «Bases de Datos» de la CSJ, contenía un sistema de información que permite la consulta pública de los expedientes activos que se tramitan en cualquiera de las cuatro salas de la Corte Suprema, y tiene vínculos directos con jurisprudencia y legislación. Además, había acceso a las referencias bibliográficas de las bibliotecas administradas por el órgano judicial y noticias de los tribunales con algunos meses de retraso.

La segunda herramienta de búsqueda es un sitio web del Centro de Documentación Judicial que contiene jurisprudencia y la más completa base de datos de legislación salvadoreña. En el momento del trabajo de campo para este informe, la jurisprudencia disponible desde este sitio web estaba sin embargo limitada a la producida por las cuatro salas de la CSJ y las cámaras de segunda instancia penales, una de las cámaras de familia y una de las cáma-

⁶⁷ *La Prensa Gráfica*, 87 empleados judiciales no han presentado su declaración patrimonial, 13 de Octubre de 2011 a la(s) 22:17 - Jessica Ávalos. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/223752-87-empleados-judiciales-no-han-presentado-su-declaracion-patrimonial>, último acceso el 2 de septiembre de 2013.

⁶⁸ Ver: www.csj.gov.sv y también www.jurisprudencia.gov.sv, visitados por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁶⁹ El examen del sitio web se realizó durante la segunda semana de abril de 2010 y nuevamente durante la primera semana de junio de 2010. Desde esa última fecha, al sitio web se ha agregado, en lo esencial, la información derivada del cumplimiento de las obligaciones de la Ley de Acceso a la Información Pública. Esta nueva información está disponible en: <http://www.transparencia.oj.gov.sv/portal/>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013. Esta información no ha sido evaluada para este informe.

ras de lo civil. Asimismo, la jurisprudencia estaba limitada a las sentencias que ponen fin al proceso judicial. Tampoco se aclara si este sitio contiene toda la jurisprudencia o si existen restricciones temporales.

En el sitio web del Centro de Documentación también hay un enlace para acceder a una base de datos sobre criterios jurisprudenciales extraídos de la jurisprudencia constitucional, penal, civil y contencioso administrativa. Sin embargo, la herramienta de búsqueda de la jurisprudencia no permite clasificar las decisiones por temas y las búsquedas están limitadas a criterios como la fecha en que la sentencia fue dictada, palabras clave contenidas en el texto, las partes y el tribunal competente de cada caso. Eso hace que la búsqueda resulte difícil y sus resultados, un tanto inciertos.

III.1.5. *Sitio oficial del órgano judicial*

La información contenida en el sitio web del órgano judicial es el quinto elemento del perfil de transparencia sobre el funcionamiento del sistema judicial⁷⁰. Luego de un examen del sitio web, realizado en 2010, se concluyó en que éste proveía información «incompleta»⁷¹. En particular, se examinó la información contenida en el sitio web oficial del órgano judicial sobre los siguientes aspectos: información sobre organización y atribuciones del órgano judicial, decisiones judiciales, noticias sobre decisiones relevantes, directorio completo de funcionarios (teléfonos y e-mail), planilla de funcionarios por cargo, currículum de funcionarios, presupuesto y gasto, eventos importantes y las declaraciones de bienes de jueces y funcionarios.

La primera observación sobre el sitio web oficial es que estaba centrado en la actividad y funciones de la CSJ, mientras el resto de tribunales del órgano judicial aparecían marginalmente. La página inicial, titulada adecuadamente «Corte Suprema de Justicia», contenía enlaces con

las cuatro Salas de la Corte, información relativa a sus magistrados, las últimas noticias de la Corte, y enlaces a sus unidades administrativas y jurídicas. Había, sin embargo, un enlace a «Tribunales» por el que se accedía sólo al directorio de tribunales en todo el país y a un gráfico referido a la ubicación geográfica de estos tribunales.

Al margen de ese último apartado, la información contenida en el sitio web claramente privilegiaba aspectos del funcionamiento de la CSJ en detrimento del resto del órgano judicial. El sitio web contenía información sobre la estructura y atribuciones del órgano judicial, la CSJ y sus dependencias y unidades administrativas y jurídicas, así como los currículos de los magistrados de la CSJ, aunque de ningún otro funcionario del órgano judicial. En cuanto a las decisiones judiciales, la información disponible se centraba en la producción de las Salas y contenía una sección con jurisprudencia reciente de la Corte Suprema.

El sitio contenía un directorio parcial y fraccionado de funcionarios. Los teléfonos incluidos eran de las Salas y unidades administrativas y jurídicas de la Corte, no de los funcionarios. No había información sobre correos electrónicos, a pesar de que funcionarios y empleados de la Corte utilizan cuentas de correo institucionales. Había un directorio específico para todos los tribunales y oficinas fuera de la sede central en San Salvador. Además, el sitio web contenía secciones o enlaces a las unidades jurídicas de la Corte Suprema, entre las que se encuentran la Sección del Notariado, la Sección de Probidad, el Instituto de Medicina Legal y el Departamento de Investigación Profesional. En la mayoría de los casos estos enlaces llevaban a la dirección de contacto de esas unidades jurídicas de la Corte Suprema.

Así como no había un directorio completo de funcionarios, tampoco había información sobre la planilla de funcionarios judiciales y sus funciones. La información sobre salarios de los funcionarios puede obtenerse en parte de los presupuestos estatales⁷², aunque obviamente sin que se especifiquen los nombres de los funcionarios a quienes corresponden dichos salarios, ni su función. Además, debido a la existencia de distintos regímenes de empleo público, no todos los cargos del órgano judicial aparecen reflejados en la Ley de Salarios, pues, como sucede en el resto del aparato estatal, una proporción significativa de empleados e incluso funcionarios públicos están vinculados al Estado mediante contrato de servicios renovable

⁷⁰ Ver: www.csj.gob.sv, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁷¹ El examen en profundidad del sitio web se realizó durante la segunda semana de abril de 2010 y nuevamente durante la última semana de mayo de 2010. Desde esa última fecha, al sitio web se ha agregado la información derivada del cumplimiento de las obligaciones de la Ley de Acceso a la Información Pública. Esta nueva información está disponible en: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013. El análisis ofrecido en de este informe no incluye la nueva información; no obstante, se ha advertido que son pocas las adiciones hechas, por lo que el valor del indicador sigue siendo que la información proporcionada por el sitio web es «incompleta».

⁷² Para 2010, contenida en la Ley de Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales 2010 y, en particular, en la Ley de Salarios.

anualmente. No había información disponible sobre las declaraciones patrimoniales de los funcionarios judiciales.

En lo relativo al presupuesto y su ejecución, una sección de «Transparencia Presupuestaria» presentaba información desactualizada. No había disponible ninguna información sobre el presupuesto vigente. Aunque parece que todo esto está mejorando lentamente tras la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, aún hay mucho trabajo por hacer para facilitar la accesibilidad de la información y alcanzar una política de transparencia del órgano judicial.

III.1.6. *Comunicación con el público*

El sexto aspecto relativo a la información sobre el funcionamiento del sistema judicial se refiere a la forma en que el órgano judicial se comunica con el público. En particular, se exploró si, según el criterio de los entrevistados, el órgano judicial cuenta con una estrategia de comunicación con el público.

La mayoría de los entrevistados respondieron que el órgano judicial sí cuenta con una estrategia de comunicación social que da acceso a los ciudadanos a información relativa a la actividad judicial. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados identificó, entre los componentes más importantes de esa estrategia, la información relativa a actividades no jurisdiccionales (académicas, sociales, deportivas y otras) que se difunde por medios escritos, radiales e incluso televisivos. Algunos entrevistados añadieron que un componente importante de la estrategia de comunicación social es la información relativa a las decisiones judiciales y que ésta se halla limitada fundamentalmente a la proveniente de las cuatro salas de la CSJ.

III.1.7. *Nivel de información presupuestaria*

El séptimo y último aspecto examinado se refiere al grado de publicidad del manejo del presupuesto del órgano judicial. Tal como se adelantó en el apartado relativo al sitio web oficial, la información presupuestaria es esencialmente «incompleta».

Si bien la asignación presupuestaria puede ser conocida por medio de los respectivos presupuestos estatales, la técnica de desglose presupuestario utilizada en la ley pertinente no permite conocer con detalle los destinos específicos a los que asigna el presupuesto del órgano judicial. Por ejemplo, en el presupuesto para el año fiscal 2010 hay una partida para «Inversión en Capital Humano», pero

ninguna otra referencia acerca de qué destino específico tienen los recursos asignados. Además, no existe información pública sobre el grado de ejecución presupuestaria, con la excepción de un informe colgado en el sitio web de la CSJ correspondiente al primer trimestre del año 2008 y que, hasta mayo de 2013, no había sido actualizado⁷³.

III.2. *Control del órgano judicial*

En este apartado se valoran tres mecanismos de control del órgano judicial. El primero se refiere a las declaraciones de patrimonio de los jueces y magistrados; el segundo, a las auditorías; y el tercero, a la congruencia en los criterios judiciales.

III.2.1. *Sistema de declaración de bienes del órgano judicial*

Como ya se indicó, la ley de la materia no obliga a todos los funcionarios a declarar su patrimonio. La Ley de Enriquecimiento Ilícito obliga a hacer la declaración únicamente a los magistrados de la CSJ, propietarios y suplentes (art. 5, numerales 1 y 6). De conformidad con la misma disposición legal, también están obligados a presentar declaraciones de patrimonio, al iniciar y concluir el ejercicio de sus funciones, aquellos funcionarios que «manejen o intervengan en el manejo de fondos públicos» (art. 5.23). En lo que concierne a jueces y magistrados, éstos cumplen esa obligación que se deriva de un Acuerdo administrativo de Corte Plena de octubre de 2011.

Como se ha señalado, la Constitución establece la reserva de la información contenida en dichas declaraciones. La Ley de Enriquecimiento Ilícito reitera el carácter reservado de las declaraciones y la obligación de la CSJ de llevar un archivo especial en el que se guardarán las declaraciones (art. 6). El carácter reservado ha sido extendido al máximo y no hay información pública acerca de los funcionarios que, estando obligados, han presentado las declaraciones correspondientes.

Sin embargo, la percepción de seis de los diez jueces entrevistados fue que el sistema de declaración de bienes sí cumple la función para la que fue diseñado. En opinión de algunos entrevistados, la declaración de bienes resguarda la ética judicial y evita el enriquecimiento ilícito. Los entrevistados, sin embargo, no pudieron explicar de qué ma-

⁷³ Disponible en la sección «Transparencia Presupuestaria», en <http://www.csj.gob.sv/estadistica.htm>, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013..

nera ocurre ese efecto beneficioso. Otros jueces opinaron que el sistema tiene muchos vacíos debido a su antigüedad y enfoque formalista, así como a la ausencia de mecanismos de constatación de la veracidad de las declaraciones presentadas.

III.2.2. Auditorías

El segundo mecanismo de control de la actividad del órgano judicial es el de las auditorías del uso de los recursos. En El Salvador, «las auditorías son de naturaleza mixta», pues se realizan tanto por una dependencia interna como por una externa al órgano judicial. La competencia de la Corte de Cuentas tiene base en la Constitución (art. 195) y ambos tipos de auditoría tienen fundamento en la Ley de la Corte de Cuentas de la República⁷⁴. La auditoría externa del uso de los recursos del órgano judicial que realiza la Corte de Cuentas está sujeta a planificación anual, de conformidad con la Ley de esta Corte (art. 42).

La auditoría interna –cuya competencia es compartida por el órgano judicial y la Corte de Cuentas de la República– se realiza por la unidad administrativa de la CSJ de ese mismo nombre. La unidad de auditoría interna tiene como objetivos, entre otros, verificar «la buena administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos» y «la transparencia, eficiencia, efectividad y economía en la ejecución de las operaciones técnicas, administrativas y financieras»⁷⁵. De conformidad con la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la unidad de auditoría interna está bajo la dependencia directa de la máxima autoridad de la institución (art. 34), pero a la vez tendrá «plena independencia funcional» (art. 35). Los parámetros y procedimientos de auditoría interna están contenidos en las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Órgano Judicial⁷⁶.

La percepción de los entrevistados fue que el sistema de auditorías vigente es «medianamente efectivo» para el control del uso de los recursos del órgano judicial. Aunque ha funcionado muy bien en el control del uso de los

recursos para ciertos fines, según opiniones manifestadas por los entrevistados, su efectividad ha sido minada por las influencias políticas a las que está sometido en general el control de los fondos públicos en El Salvador. Los entrevistados percibían a la Corte de Cuentas de la República como una institución propensa a interferencias políticas y sugirieron que esa interferencia no ha faltado en el control de los recursos del órgano judicial. Además, existía la percepción de que el sistema de auditorías se ha excedido en su finalidad y, más allá del control del uso de los recursos, se extiende a juzgar el desempeño de los funcionarios del órgano judicial. Finalmente, se apreció que el sistema de auditorías es muy eficiente en el control de recursos en manos de jueces y magistrados de segunda instancia, pero omite fiscalizar el uso de ciertos recursos en la CSJ.

III.2.3. Congruencia de las sentencias

¿En qué medida el órgano judicial utiliza criterios semejantes para resolver casos similares? En los términos de este informe, la mayoría de abogados entrevistados manifestaron que existe «mediana certidumbre» de que el órgano judicial resolverá de forma consistente con sus propios precedentes, es decir, utilizando los mismos criterios para resolver casos similares y, en su caso, fundamentando claramente cualquier cambio de criterios. Cinco de los entrevistados respondieron “casi siempre”; dos se inclinaron por la respuesta “siempre”, al tiempo que otros dos respondieron “nunca”.

IV.1 Conclusiones

- 1) Los datos recopilados para este informe permiten concluir en que el Poder Judicial de El Salvador sólo es medianamente independiente y es muy poco transparente.
- 2) A pesar de que en las últimas décadas la independencia del órgano judicial respecto a otros poderes ha mejorado, los recientes ataques de poderes políticos hacia el Poder Judicial –y en especial, hacia la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia– son extremadamente dañinos para la independencia judicial en El Salvador.
- 3) Un examen del marco jurídico aplicable a la protección de la independencia judicial revela la existencia de una serie de garantías constitucionales y legales. La naturaleza mixta del control de constitucionalidad y su ejercicio con indepen-

⁷⁴ Ley de la Corte de Cuentas de la República, D.L. N° 438, de 31 de agosto de 1995, publicado en el Diario Oficial N° 176, tomo 328, de 25 de septiembre de 1995, y sus reformas.

⁷⁵ Según se describe en la sección pertinente del sitio web de la CSJ: http://www.csj.gob.sv/AUDITORIA/auditoria_01.html, visitado por última vez el 22 de noviembre de 2013.

⁷⁶ Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Órgano judicial, Decreto de Corte Cuentas N° 35, de 20 de noviembre de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 229, tomo 381, de 4 de diciembre de 2008.

dencia son fortalezas del sistema. Sin embargo, se constatan importantes debilidades en la falta de claridad tanto respecto de algunos criterios exigidos para ser magistrado de la CSJ como acerca de las causales del juicio político para destituirlo por la Asamblea Legislativa.

- 4) En cuanto al nombramiento de jueces y magistrados de todos los niveles, los requisitos prescritos constitucionalmente no han sido materia de un desarrollo legislativo que elabore claramente los criterios de selección y precise la manera de verificar su cumplimiento. Esta falencia otorga un excesivo grado de arbitrio a quienes intervienen en la preselección y en la selección; esto es, el CNJ, Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, la CSJ y la Asamblea Legislativa. A las organizaciones de la sociedad civil no se les reconoce un papel en estos procesos.
- 5) La Constitución garantiza al órgano judicial una asignación anual no inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado y el uso de dicha asignación sin sujeción a controles previos.
- 6) Los datos recopilados para este informe indican que no existe un sistema imparcial de asignación de casos judiciales en los tribunales del país, pues se deja al arbitrio de un secretario distribuidor la adopción del criterio «que mejor garantice, tanto cuantitativa como cualitativamente, la equitativa distribución de las mismas entre los expresados tribunales», según dispuso la propia CSJ. La deficiencia de este mecanismo, dependiente de la voluntad de un funcionario, tiene la magnitud suficiente como para afectar la independencia e imparcialidad del juzgador, formalmente protegidas en el marco constitucional.
- 7) A pesar de que la Constitución salvadoreña establece que «la ley deberá asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen» (art. 186.5), algunos entrevistados para este informe consideran que «a veces» los jueces deciden casos tomando en cuenta las pautas dadas por otros órganos de Estado o poderes privados. Se considera que «cuanto más importante es el caso para los intereses de la institución de que se trate, mayor es el riesgo de influencias ilegítimas». La actuación de

las interferencias resulta sensiblemente agravada por el hecho de que no existan instancias institucionales específicas ante las cuales los jueces y magistrados puedan realizar denuncias sobre ellas, con expectativas razonables de que sean atendidas.

- 8) Aunque normativamente los jueces de paz, de primera instancia y los magistrados de segunda instancia gozan de estabilidad en el cargo, las deficiencias en los regímenes de remoción y de traslados constituyen amenazas importantes que son fuentes de incertidumbre para los juzgadores. La CSJ investiga y sanciona a jueces y magistrados, y también es la instancia que conoce el recurso de revocatoria con el que el sancionado impugna la sanción, sin disponer de una etapa para presentar pruebas de descargo. Acudir a la vía judicial para encontrar remedio puede tomar años, como la experiencia demuestra, lo que no sólo desalienta al recurrente sino refuerza la posibilidad de arbitrariedad de parte de la CSJ.
- 9) Aunque los entrevistados indicaron que no suele haber un uso arbitrario del régimen disciplinario, en el caso del juez Canales Herrera, removido de su cargo por la Corte Suprema, la Sala de lo Contencioso Administrativo estableció que la Corte había imputado arbitrariamente las infracciones atribuidas al funcionario judicial, sin parámetros para su valoración. La sentencia resaltó la forma arbitraria como la Corte había dotado de contenido, en el caso concreto, los preceptos legales indeterminados.
- 10) En el caso de los traslados de jueces, la CSJ puede tomar la decisión por «razones justificadas de conveniencia del servicio». La falta de definición de parámetros objetivos para el traslado de funcionarios que se encuentran en la carrera judicial implica que la decisión administrativa depende del arbitrio de la autoridad. Ello equivale materialmente a la «ausencia de regulación jurídica sobre el traslado de los jueces». Esta situación se agrava por la ausencia de un recurso administrativo específico para impugnar la decisión de traslado.
- 11) La percepción prevalente es que los salarios de los jueces equivalen a los de abogados en ejercicio de similares calificaciones. Hacen falta más datos

para valorar adecuadamente el nivel de las remuneraciones judiciales y sus efectos tanto sobre el reclutamiento de jueces y magistrados como respecto de su independencia en el ejercicio del cargo.

- 12) Las apreciaciones que efectúa la Unidad Técnica del CNJ, a cargo de la evaluación de desempeño de jueces y magistrados (con excepción de los magistrados de la CSJ), tienen como base el «Manual de Evaluación y su Guía de Actuación», que pretende estandarizar el procedimiento con reglas claras sobre la aplicación y ponderación de los criterios que se usan. No obstante, los entrevistados para este informe hicieron notar los riesgos derivados de los sesgos políticos existentes en el seno del CNJ, los cambios frecuentes en los criterios de evaluación, la formalidad y rigidez de los procedimientos y la falta de periodicidad entre evaluaciones.
- 13) No se aprecian restricciones a la libertad de expresión de los jueces, pero la independencia en el ejercicio de la libertad de asociación fue cuestionada por la mayoría de los entrevistados. De una parte, tras el considerable número de asociaciones de jueces existentes en el país, que parecería indicar una saludable actividad gremial, existe una objeción referida a su independencia efectiva respecto de la jerarquía judicial y otras influencias. De otra parte, la posible falta de legitimidad de las asociaciones gremiales arrastra, como consecuencia, un efecto institucional grave, dado que la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, que agrupa a las asociaciones de abogados del país, juega un rol importante en la selección de magistrados de la CSJ.
- 14) En materia de transparencia, el órgano judicial acusa graves deficiencias en la información que pone a disposición del público acerca de asuntos que revisten la mayor importancia. Salvo algunas excepciones, los indicadores de transparencia utilizados para este informe evidencian que el órgano judicial en El Salvador deja de garantizar el derecho de los ciudadanos de conocer los alcances y la calidad de su gestión.
- 15) La falta de acceso a la información judicial puede sesgar incluso la percepción que los operadores jurídicos tienen del sistema, por ejemplo, en torno a los procedimientos disciplinarios, respecto a cuyos criterios y resultados la información disponible es inexistente.
- 16) La información presupuestaria es, asimismo, un importante aspecto del funcionamiento del órgano judicial que se mantiene enteramente inaccesible para el público y afecta la interrelación entre independencia y transparencia judicial en El Salvador.
- 17) Los datos recopilados evidencian las debilidades existentes en el sistema de declaración de bienes. Si bien la Constitución otorga carácter reservado al contenido de las declaraciones, sólo recientemente existe un incipiente acceso a la información sobre el número de funcionarios que han presentado su declaración de patrimonio y el número de declaraciones pendientes, de lo que se puede inferir el número de los funcionarios que han incumplido su obligación constitucional.
- 18) En el examen del sitio web de la CSJ, realizado en 2010, se puso en evidencia la radical insuficiencia del órgano judicial en materia de transparencia. El sitio web estaba especializado en la información del máximo tribunal de justicia salvadoreño y sólo atendía marginalmente al resto del órgano judicial. Al ejercer un monopolio de la información judicial, la CSJ no ponía a disposición del público la jurisprudencia emitida por la mayoría de los tribunales inferiores. Por lo demás, el sitio contenía información incompleta y desactualizada sobre una serie de aspectos esenciales a la gestión del órgano judicial. Aun el acceso directo a los funcionarios de la CSJ estaba restringido por la falta de un directorio completo que incluyera números telefónicos y correos electrónicos. Si bien algo de esto ha mejorado con la Ley de Acceso a la Información Pública, aún hay muchos retos pendientes para fortalecer la transparencia judicial.
- 19) De las entrevistas realizadas, surge la percepción de una mediana certidumbre de que los tribunales son consistentes en la aplicación de sus criterios jurisprudenciales.

IV.2 Recomendaciones

A partir de los resultados reseñados, se pone énfasis en las siguientes recomendaciones:

- 1) En el ámbito legislativo, es preciso mejorar el marco legal de protección de la independencia judicial, especialmente en lo tocante a:
 - i. el proceso de selección de jueces y magistrados,
 - (a) definiéndose criterios específicos para la selección de magistrados de la CSJ que no den lugar a una utilización carente de fundamentación o arbitraria, y
 - (b) estableciéndose mecanismos para investigar la efectividad de los méritos de los candidatos a todo cargo judicial,
 - ii. la tipicidad de las faltas que dan lugar a sanciones disciplinarias de jueces y magistrados, y
 - iii. la calidad y garantías de las decisiones sobre remoción y traslado de jueces.
- 2) En el ámbito de los procedimientos, resulta necesario:
 - i. establecer mecanismos eficaces y creíbles para denunciar interferencias indebidas en la actuación judicial y amenazas a la independencia del juzgador,
 - ii. implantar las garantías del debido proceso en todos los procesos internos,
 - iii. establecer un sistema eficaz para la asignación aleatoria de los casos, y
 - iv. disponer la publicidad de todos los procedimientos internos.
- 3) En el ámbito de las prácticas,
 - i. Las instancias de poder político deben rechazar la tentación histórica de intervenir, directa o indirectamente, en las decisiones del Poder Judicial.
 - ii. El órgano judicial debe establecer:
 - (a) una política de transparencia y acceso a la información pública institucional que permita a las instituciones judiciales rendir cuentas de su gestión; y
 - (b) una política de comunicación institucional destinada a proveer información oportuna y accesible en torno al funcionamiento de la judicatura y, concretamente, sobre las decisiones judiciales.
 - iii. En particular, el órgano judicial debe:
 - (a) mejorar la información presupuestaria accesible, con especial atención a proveer información clara, adecuada y comprensible sobre el manejo de los recursos asignados;
 - (b) brindar acceso a la información relativa a las declaraciones patrimoniales de los jueces y magistrados, dentro del marco permitido por la Constitución; y
 - (c) mejorar y unificar la página web del poder judicial para aumentar la información disponible sobre la actividad administrativa y jurisdiccional de todos los tribunales del país.

V. BIBLIOGRAFÍA

Textos legales

Código Penal, D.L. N° 1030, de 24 de marzo de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 105, Tomo 335, de 10 de junio de 1997, y sus reformas.

Código Procesal Civil y Mercantil, D.L. N° 712, de 18 de septiembre de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 224, Tomo 381, del 27 de noviembre de 2008, y sus reformas.

Constitución de 1983 y sus reformas.

D.L. N° 306, de 18 de marzo de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 64, Tomo 387, de 9 de abril de 2010.

D.L. N° 372, de 27 de mayo de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 100, Tomo 387, de 31 de mayo de 2010.

D.L. N° 986, de 19 de enero de 2012, publicado en el Diario Oficial N° 14, Tomo 394, de 23 de enero de 2012.

Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, D.L. N° 536, de 27 de enero de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 30, Tomo 342, de 12 de febrero de 1999, y sus reformas.

Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), D.L. N° 534, de 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 70, Tomo 391, de 8 de abril de 2011.

Ley de la Corte de Cuentas de la República, D.L. N° 438, de 31 de agosto de 1995, publicado en el Diario Oficial N° 176, Tomo 328, de 25 de septiembre de 1995, y sus reformas.

Ley de la Carrera Judicial, D.L. N° 536, de 12 de julio de 1990, publicado en el Diario Oficial N° 182, Tomo 308, de 24 de julio de 1990, y sus reformas.

Ley de Ética Gubernamental, D.L. N° 1038, de 27 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial N° 90, Tomo 371, de 18 de mayo de 2006, y sus reformas.

Ley Orgánica Judicial, D.L. N° 123, de 6 de junio de 1984, publicado en el Diario Oficial N° 115, Tomo 283, de 20 de junio de 1984, y sus reformas.

Ley Penal Juvenil, D.L. N° 863, de 27 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial N° 106, Tomo 323, de 8 de junio de 1994, y sus reformas.

Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Órgano Judicial, Decreto de Corte Cuentas N° 35, de 20 de noviembre de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 229, Tomo 381, de 4 de diciembre de 2008.

Reglamento de la Ley del Consejo Nacional de la Judica-

tura, Acuerdo del Consejo Nacional de la Judicatura N° 5, de 13 de agosto de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 151, Tomo 344, de 18 de agosto de 1999, y sus reformas.

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, D.L. N° 756, de 28 de julio de 2005, publicado en el Diario Oficial N° 198, Tomo 369, de 25 de octubre de 2005, y sus reformas.

Documentos de la Corte Suprema de Justicia

Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia N° 76-C, de Creación de la Secretaría Receptora y Distribuidora de Demandas, de fecha 25 de junio de 1990.

Sentencia definitiva del proceso 281-C-2002, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el 21 de octubre de 2009.

Sentencia de inconstitucionalidad del 20 de julio de 1999, Ref. 5-99, Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia.

Sondeo de Opinión, Percepción y Valoración de Jueces y Juezas de la República sobre la Independencia Judicial, Autogobierno y Transparencia. Corte Suprema de Justicia, El Salvador, abril de 2010.

Otros documentos estatales

Manual de Evaluación, Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, El Salvador.

Revista Enlace N° 38, Edición Especial (enero-marzo 2010): Gestión de Resultados 2005-2010, Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador.

Libros e investigación

Arauz, S. y Martínez, C., «Diputados estudian posibilidad de descabezar Corte Suprema», en *El Faro*, 29 de julio de 2010.

Blanco, Sidney, «Formulación de indicadores de transparencia y excelencia judicial en El Salvador», *Aportes DPLF*, núm. 8, Año 2, diciembre de 2008, Washington D.C.

Diario CoLatino, «PROTEJES inicia alianza con diversos sectores por la transparencia judicial», nota de prensa de 30 de mayo de 2006.

DPLF y FESPAD, *Informe sobre la independencia judicial en El Salvador*, presentado ante la CIDH el 27 de marzo de 2012.

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, FESPAD EDICIONES, 2009.

FUSADES, Departamento de Estudios Legales, «Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano Judicial: elección de magistrados 2009, Parte I», en *Boletín de Estudios Legales* N° 97, San Salvador, enero de 2009; Id., «Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano Judicial: elección de magistrados 2009, Parte II», en *Boletín de Estudios Legales* N° 98, San Salvador, febrero de 2009.

FUSADES, Departamento de Estudios Legales, «Consideraciones sobre el Antejucio», en *Boletín de Estudios Legales* N° 70, San Salvador, octubre de 2006.

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

FUSADES - Universidad de Salamanca, *Instituciones democráticas de El Salvador II*, Capítulo V, «Administración de Justicia», 2009.

Popkin, Margaret, «Fortalecer la independencia judicial», en Pásara, Luis (ed.), *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*, México - Lima, IJ-UNAM e IDL, 2004.

Popkin, Margaret, *Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparativa*, Washington D.C., DPLF, 2002.



1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703
info@dplf.org | www.dplf.org