

ESTUDIOS SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA 2014

Parte II.- Estado actual de la independencia judicial en El Salvador: análisis de casos



Análisis
legal e
institucional

1. Introducción

La independencia e imparcialidad de la justicia son igualmente importantes en la defensa de las personas frente al Estado como en la solución de conflictos entre ciudadanos. En la primera se trata de que el Poder Judicial sea capaz de frenar, tomando en cuenta nada más que la Constitución y las leyes, acciones como un intento del Órgano Legislativo de traspasar los límites que la Constitución le impone. En la segunda, se trata, por ejemplo, de condenar o absolver a un imputado de delito, de conformidad con el debido proceso, sin tener en cuenta lo influyente políticamente que sea el acusado.

En el supuesto que un magistrado de la Sala de lo Constitucional pudiera ser removido de su cargo por los criterios aplicados en sus resoluciones, ¿podría expulsar del ordenamiento jurídico libremente un decreto que permite el abuso de poder de quienes pueden destituirlo? Un juez debe pronunciarse sobre la culpabilidad de un acusado sobre el cual la prensa ha difundido tan insistentemente que es culpable, que la opinión pública ya da por cierta la condena, ¿actuará independientemente este juez si puede ser suspendido en sus funciones por emitir resoluciones que generen escándalo social?

El presente estudio aborda estos y otros temas a partir de casos concretos ocurridos en los últimos años, como una forma de demostrar que en El Salvador, a pesar de los progresos en materia de independencia judicial desde los Acuerdos de Paz, aún existen menoscabos a este principio. Además, se abordan los factores que permiten que estos casos hayan ocurrido y se ensayan propuestas para combatirlos.

Este estudio contiene primero, el marco teórico y normativo necesario para analizar los casos en los que se ha visto comprometida la independencia judicial; luego, a la luz de estos parámetros, se estudian las situaciones concretas, para finalizar con algunas conclusiones y recomendaciones.

2. Alcance y propósito del estudio

Por su importancia y por los problemas que ha afrontado en los últimos años El Salvador, la situación de la independencia judicial ha sido analizada recientemente desde diferentes enfoques en estudios e informes. La Fundación para el Debido Proceso presentó en 2013 su estudio: *“Ley vs. Realidad: Independencia y transparencia*



de la justicia en Centroamérica y Panamá, Informe El Salvador¹, en el cual hace un amplio recorrido por las normas que regulan la independencia judicial, analizando sus posibles debilidades y reforzando el estudio con entrevistas realizadas a jueces, donde concluye que el poder judicial es “medianamente independiente y es muy poco transparente”.

En 2012, FESPAD y la Fundación para el Debido Proceso, presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un “Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador²”, dentro del cual se analizan las responsabilidades internacionales que tiene El Salvador para garantizar la independencia, se hace alusión a los ataques que ha sufrido la Sala de lo Constitucional, se mencionan problemas en el sistema disciplinario de jueces inferiores y se señalan anomalías en el proceso de elección de magistrados, concluyendo que “aunque ha habido avances en la situación de la independencia judicial y en la institucionalidad de la judicatura salvadoreña a partir de los Acuerdos de Paz, el Poder Judicial todavía carece de las garantías necesarias para asegurar una impartición de justicia imparcial, independiente y pronta”.

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, en el marco de la crisis institucional que se vivió en El Salvador en 2012, recomendó que las autoridades nacionales deben acatar y aplicar de buena fe las decisiones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de

Justicia, que todas las instituciones del Estado deben respetar y acatar la independencia de la judicatura y que es necesario determinar y afrontar con urgencia las injerencias y amenazas a la independencia institucional del Poder Judicial³.

El presente estudio, a diferencia de los documentos antes relacionados, ensaya un enfoque diferente, pues parte de casos concretos que se consideran afectaciones a la independencia judicial, determinando si efectivamente lo son, caracterizándolos en cuanto a qué dimensión de la independencia judicial impactan y lo más importante, determinando los factores que han propiciado que sucedan. Abordar el tema desde esta perspectiva permite materializar la idea, muchas veces abstracta, de independencia judicial y dejar establecido que si algo sucedió una vez, puede volver a pasar mientras no se cambien los elementos que lo favorecieron.

Por ello, una vez determinados los factores que confluyeron para que el caso de afectación a la independencia judicial sucediera, se discierne si fue por una falencia en las garantías normativas o por violación a las normas existentes, para hacer seguidamente las recomendaciones que correspondan en el campo de las normas o en el de las prácticas sobre el respeto y defensa de la Constitución y la legalidad.

El estudio no pretende analizar todas las afectaciones a la independencia judicial que puedan

1 Fundación para el Debido Proceso. (2013). Ley vs. Realidad: Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá, Informe El Salvador. Washington D. C. Consultado el 23 de septiembre de 2014 en: http://www.dplf.org/sites/default/files/el_salvador_v05.pdf

2 FESPAD y Fundación para el Debido Proceso. (2012). “Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador”. Consultado el 23 de septiembre de 2014 en: http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_audiencia_indep_jud_sal_version_final.pdf

3 Relatoría Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados. (24 de mayo de 2013).

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaut, sobre su misión a El Salvador (19 a 26 de noviembre de 2012). Consultado el 7 de agosto de 2014 en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/139/66/PDF/G1313966.pdf?OpenElement>

haber ocurrido, sino solo las más significativas de los últimos años dentro del contexto institucional de El Salvador, excluyéndose del alcance del estudio otras vertientes también importantes, como aquellas que se refieren a la independencia judicial con respecto a grupos de poder económico, medios de comunicación y crimen organizado, entre otros. Se parte del supuesto de que si una afectación a la independencia ha ocurrido una vez, el asunto merece que se actúe para que no vuelva a suceder. La metodología parte de la documentación que permite identificar los casos a estudiar, luego se justifica por qué cada situación es una afectación a la independencia judicial con base en la ley, la doctrina y las opiniones de expertos entrevistados, para luego realizar la labor analítica de determinar por qué ocurrió y cómo podría evitarse en el futuro.

3. Marco normativo y doctrinario necesario para el análisis de algunos casos de afectación a la independencia judicial

3.1. Definición de independencia judicial

La independencia e imparcialidad judicial son temas bastante estudiados, por lo que se parte de definiciones conocidas que sirvan de parámetro en el análisis de los casos de afectación a este principio constitucional. Una definición básica y útil es proveída por la Fundación para el Debido Proceso en el *“Manual para el fortalecimiento de la independencia*

y la transparencia del Poder Judicial en América Central”: *“Un órgano jurisdiccional es independiente cuando juzga y decide los procesos a él sometidos sin interferencias indebidas de ninguna otra autoridad o persona, sino únicamente de acuerdo a los hechos probados del caso y en aplicación estricta del Derecho”*⁴. En similar sentido, **la sentencia de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013 expone que “la independencia judicial implica la libre decisión de los asuntos sometidos a conocimiento de los tribunales de la República, sin interferencias o injerencias de órganos externos al Judicial, de otros tribunales o de las partes”** y agrega que *“Esta “libertad” debe entenderse como ausencia de subordinación del juez o magistrado a otro poder jurídico o social que no sea la Constitución y la ley, puesto que su finalidad es asegurar la pureza de los criterios técnicos que incidirán en la elaboración jurisdiccional de la norma concreta irrevocable, que resuelve cada caso objeto de enjuiciamiento”*⁵.

La independencia persigue un propósito indispensable de la justicia, que es la imparcialidad⁶. Si los jueces están libres de cualquier tipo de presión y el Órgano Judicial exento de interferencias, existen condiciones para que la administración de justicia resuelva basada nada más que en los hechos y en la ley, en un recto proceder.

Al hablar de independencia judicial es necesario precisar independencia de quién o qué. La Fundación para el Debido Proceso cita en su *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central*⁷ un modelo muy bien logrado por

4 Due Process of Law Foundation. (2011). Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del Poder Judicial en América Central. Pág. 27. Consultado el 7 de agosto de 2014 en: <http://www.dplf.org/es/resources/manual-para-el-fortalecimiento-de-la-independencia-y-la-transparencia-del-poder-judicial>

5 Sentencia de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013, del 14 de octubre de 2013, publicada en el D. O. N.º 192, Tomo 401, del 16 de octubre de 2013.

6 En este sentido, Due Process of Law Foundation, op. cit. Pág. 28.

7 Op. cit. Pág. 29



Julio Ríos-Figueroa⁸, quien luego de recorrer la literatura sobre independencia judicial de grandes autores⁹, hace unas precisiones que resultan útiles para este análisis. **Se habla de la independencia del Órgano Judicial con respecto a los otros órganos del Estado (autonomía del Órgano Judicial). Luego se define la independencia personal de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en relación con los otros poderes del Estado (independencia externa de los magistrados). También se incluye la independencia de los jueces de los juzgados de menor jerarquía de los de mayor jerarquía (independencia interna)**¹⁰.

Con el propósito de trabajar en soluciones a los problemas de independencia, además de identificar cuál de los elementos se está afectando, **es preciso determinar si cada afectación ocurre por un problema en la regulación de esta garantía, o sucede a pesar de estar debidamente regulado. Esto servirá para determinar si el trabajo debe hacerse en la reforma normativa o en las prácticas de respeto y defensa de la Constitución y la legalidad.**

En paralelo a la independencia está la responsabilidad judicial, lo que significa que entre más independiente sea un juez, mayor responsabilidad tiene sobre lo que

8 Ríos-Figueroa. (2006). *Judicial independence: definition, measurement, and its effects on corruption. An analysis of Latin America (doctoral dissertation)*. New York University. Pág. 20. Consultado el 24 de julio de 2014 en: <https://files.nyu.edu/jrf246/public/Papers/PhD%20Diss%20JRF.pdf>

9 Se refiere por ejemplo, a las distinciones que en materia de independencia judicial han hecho autores como Mauro Cappelletti en su obra *Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility*; Shetreet Shimon en *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, entre otros.

10 Estas tres expresiones de la independencia judicial son precisiones que de hecho, coinciden con las variedades de la independencia judicial concebida como garantía a las que se refiere Luis María Díez Picazo, quien habla de independencia personal, que protege al juez individualmente considerado; de independencia colectiva, que protege a la judicatura en su conjunto frente a otros poderes del Estado; e independencia interna, que ampara al juez individualmente considerado frente al resto de la estructura judicial. Ver: Díez Picazo, Luis María. Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 12. Número 34. Enero-Abril 1992, p. 21. Consultada el 20 de septiembre de 2014 en: <http://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revistaseletronicas?IDR=6&IDN=336&IDA=25055>

decide. Los jueces también pueden cometer abusos y reclamar independencia como una herramienta para la arbitrariedad, lo cual es una deformación del concepto. El punto medio ideal entre la responsabilidad del juez y su independencia es un problema cuya solución no está consensuada y al que se alude aquí en los casos que se considera necesario.

3.2. La regulación de la independencia judicial en el ordenamiento jurídico de El Salvador

La configuración de la independencia judicial en el ordenamiento jurídico es abundante y en ciertos temas, muy específica, aunque no necesariamente completa.

En este apartado se presentan las normas que en general determinan esta garantía. La legislación para temas específicos relacionada con la independencia, se mencionará solo en la medida que los casos que se desarrollen en este estudio lo demanden, y al final se harán algunas conclusiones sobre si es suficiente y si necesita mejoras o adecuaciones.

La autonomía del Órgano Judicial en la Constitución:

Art. 172, Inc. 1° *“La Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes secundarias, integran el Órgano Judicial. Corresponde exclusivamente a este Órgano la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley.”*

Art. 172, inc. Final. *“El Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.”*

La independencia personal de los jueces en la Constitución:

Art. 172, inc. 3°: “Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes”.

Art. 186, inc. 2°. “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley. Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos.”

Art. 186, incs. 4° y 5°. “Los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, los Jueces de Primera Instancia y los Jueces de Paz integrados a la carrera judicial, gozarán de estabilidad en sus cargos. 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; y los medios que les garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuado a la responsabilidad de sus cargos.”

La independencia e imparcialidad como garantía de derechos fundamentales:

Para evidenciar que la independencia judicial es un compromiso internacional de El Salvador como garantía de derechos fundamentales, basta ver dos contundentes disposiciones incorporadas en su ordenamiento jurídico.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a El Salvador a garantizar una correcta

administración de justicia. “Artículo 14.1. 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.”

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el art. 8.1 establece que: “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 de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

4. Análisis de atentados a la independencia judicial en los últimos años

Este apartado estudia una selección de problemas y atentados contra la independencia judicial, resultado de una búsqueda entre 2009 y 2014, tomando como hito la elección de la actual Sala de lo Constitucional, aunque los casos no se limitan a las confrontaciones que se han dado entre otros poderes y esta sala. A pesar de la delimitación temporal, también se hace referencia alguna vez a afectaciones que, aunque sucedieron dentro del lapso analizado, tuvieron antecedentes en ocasiones anteriores. **En la selección de los casos se ha tomado en cuenta la opinión de jueces y abogados**



entrevistados, utilizando como parámetro para determinar si es una afectación a la independencia su contradicción con la configuración legal actual de este principio, pero también elementos doctrinarios de lo que debería ser. En este documento no se consideran las interferencias a la independencia que pueden surgir del proceso de elección de magistrados de la CSJ, porque ese es un tema que se desarrolló en el Análisis Legal del mes anterior.

4.1 Requerimiento de unanimidad para que la Sala de lo Constitucional resolviera las inconstitucionalidades

El 2 de junio de 2011, la Asamblea Legislativa aprobó, con carácter transitorio, el D.L. N°. 743 que reformó la Ley Orgánica Judicial en cuanto al quórum de decisión de la Sala de lo Constitucional. Este decreto fue sancionado por el Presidente de la República y remitido para su publicación en el Diario Oficial (D.O.) el mismo día de su promulgación. Las nuevas reglas establecían que en los procesos de inconstitucionalidad para emitir las resoluciones, ya fueran definitivas o intermedias, se requerían cinco votos, prácticamente unanimidad de los magistrados.

Este quórum exigido limitaba casi completamente el control judicial de las leyes, decretos y reglamentos, en cuanto en un órgano colegiado donde deben estar representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico (art. 186, inc. 3° Cn.), era inviable alcanzar la unanimidad requerida para decidir. Se trataba, por lo tanto, de una interferencia en el funcionamiento de la Sala de lo Constitucional.

La interferencia indebida provino de la Asamblea Legislativa en complicidad con el Órgano Ejecutivo, por lo que se trataba de un atentado contra la independencia desde entes externos, en contra de la autonomía del Órgano Judicial, en cuanto es la operatividad de uno de sus principales elementos -la justicia constitucional- la que se estaba bloqueando. Además, fue un atentado de *facto*, puesto que la Asamblea Legislativa no tenía facultades constitucionales para establecer un quórum de decisión que impidiera a la justicia constitucional cumplir su atribución de defender la norma fundamental.

La defensa a la que recurrió la Sala de lo Constitucional fue declarar inaplicable la mencionada disposición¹¹. Para ello, tomó como sustento el art. 185 Cn., que establece: *“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.”* Se consideró que el término “sentencia”, también abarca resoluciones interlocutorias y que teniendo la Sala facultades para declarar inconstitucional una norma con efectos generales, con mayor razón las tendría para hacerlo en un caso concreto, y estimó que el Decreto 743 afectaba, entre otras disposiciones, el art. 186, inc. 3° Cn., en cuanto a los principios de colegiabilidad y deliberación derivados de la disposición que ordena que en la CSJ haya representación de las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico¹². Estas interpretaciones fueron novedosas y forzadas por la situación, aunque correctas, porque la disposición constitucional les da suficiente

11 Arauz, Sergio. (6 de junio de 2011). Sala de lo Constitucional declara inaplicable el decreto que la ataría de manos. El Faro. Consultado el 25 de mayo de 2014 en: <http://www.elfaro.net/es/201106/noticias/4340/>

12 Resolución de admisión del 6 de julio 2011, en el proceso de inconstitucionalidad 38-2011. Consultado el 10 de mayo de 2014 en: http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/Boletin_informativo/2011/Junio_2011/admision%2038-2011.pdf

cobertura. Posteriormente y luego de mucha presión ciudadana, el Decreto 743 fue derogado.

Este caso nos permite llegar al primer hallazgo de este estudio: **el control difuso de constitucionalidad aplicado por la Sala es de suma importancia para la independencia judicial, en cuanto puede utilizarse para evitar los efectos de disposiciones restrictivas de la autonomía del Órgano Judicial provenientes de los otros órganos del Estado.** Si esta figura no hubiese existido, la actividad de la justicia constitucional hubiera cesado, dado que para declarar la inconstitucionalidad del Decreto 743 mediante control concentrado, hubiera sido necesario decidirlo por unanimidad. La Sala demostró que puede defenderse de estos atentados a partir de este mecanismo de aplicación de la Constitución; pero hacerlo le generó un desgaste por la confrontación con la Asamblea Legislativa y opiniones de algunos sectores que criticaron la medida¹³. Además, sigue existiendo la posibilidad de que en el futuro se emita un decreto similar, que aunque no surta sus efectos, desgasta con el mero hecho de su existencia. De ahí que algunos sectores han abogado para que el quórum de decisión de la Sala de lo Constitucional se consigne expresamente en la Constitución, con el solo fin de dejar expresamente plasmada la prohibición de unanimidad¹⁴. Se estima que es una propuesta válida para que nadie se olvide de lo que ya se interpretó jurisprudencialmente, es algo coherente con que la Sala de lo Constitucional es la única de la CSJ que está expresamente configurada en la Ley Suprema.

¹³ Por ejemplo: News Millenium. (24 de junio de 2011). Diputados critican a la Sala de lo Constitucional por incumplir el Decreto 743. Consultado el 20 de septiembre de 2014 en: <http://www.newsmillenium.com/2011/06/24/diputados-critican-a-la-sala-de-lo-constitucional-por-incumplir-el-decreto-743/>
¹⁴ En este sentido, Aliados por la Democracia. Propuestas de reformas para garantizar la independencia de la Corte Suprema de Justicia. Consultado el 11 de junio de 2014 en: <http://www.aliadosporlademocracia.org.sv/index.php/Propuestas?doc=6>

4.2. Los procesos penales en contra de magistrados de la CSJ y manipulación del antejuicio

Durante la crisis institucional sucedida en El Salvador durante 2011, 2012 y 2013, uno de los medios para atacar a la Sala de lo Constitucional fue el inicio de procesos penales en contra de sus magistrados, por supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Se retoman dos casos a modo de ejemplo, en dos momentos distintos, donde la diferencia sustancial entre ellos es una reforma al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa sobre el proceso de antejuicio.

El 3 de marzo de 2011, en medio del conflicto entre la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional, un ciudadano presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del decreto de elección de magistrados de la CSJ en 2009¹⁵, entre los cuales estaban cuatro de los cinco magistrados propietarios de esa Sala y cuatro de los cinco suplentes. El demandante alegó que todos estos magistrados no podían juzgar ese caso porque había conflicto de intereses, en cuanto era el nombramiento de los magistrados lo que se impugnaba. Por otras razones, también recusó al quinto magistrado titular.

La ley vigente en ese momento¹⁶ establecía que la decisión sobre la petición de que los magistrados

¹⁵ Decreto Legislativo N.º 71, del 16 jul 2009, publicado en el D.O. N.º 133, Tomo N.º 384, del 17 julio de 2009.

¹⁶ El art. 12, inc. 1º de la Ley Orgánica Judicial era el resultado de una reforma efectuada mediante el D. L. N.º. 250, de 19-V-1989, publicado en el D.O. N.º. 96, tomo 303, de 26-V-1989 y prescribía: "...Tratándose de la Sala de lo Constitucional, en los casos de licencia, vacancia, discordia, recusación, impedimento o excusa o al darse cualquiera otra circunstancia en que un Magistrado Propietario de ella estuviera inhabilitado para integrarla, podrá llamarse a cualquiera de sus propios suplentes. Sólo en defecto de éstos se llamará al Magistrado o Magistrados Propietarios de cualquiera de las otras Salas, que fueren necesarios. Y en defecto de estos últimos se llamará a un Conjuez o Conjuces...". Por su parte, el art. 51 atribución 9ª de la misma ley, reformado mediante D. L. N.º. 594, del 11-X-1990, publicado en el D.O. n.º 240, tomo 309, de 15-X-1990 establecía que: "... Son atribuciones de la Corte Plena las siguientes: Conocer de las recusaciones, impedimentos y excusas de los Magistrados Propietarios y Suplentes de la Corte...".



no conocieran el caso, correspondía a Corte Plena y que en defecto de los suplentes de la Sala de lo Constitucional, esta se integraría con magistrados de otras Salas. Cuatro magistrados titulares de la Sala de lo Constitucional votaron para declarar inaplicables esas normas, argumentando que el artículo 174 Cn. exige que quienes ejercen como magistrados de la Sala de lo Constitucional sean designados para ello por la Asamblea Legislativa, de modo que cualquier disposición que permita a los magistrados de otras Salas ejercer en la Sala de lo Constitucional contraría el mencionado art. 174 Cn. Después de declarar inaplicable esa resolución, resolvieron la recusación y declararon inadmisibles las demandas.

Esta decisión de los magistrados motivó a un ciudadano a promover un antejuicio por el delito de prevaricato contra los magistrados firmantes, José Belarmino Jaime, Florentín Meléndez Padilla, Edward Sidney Blanco Reyes y Rodolfo Ernesto González Bonilla. Este delito tipificado en el art. 310 C. Pn., en lo pertinente establece: *“El juez que a sabiendas dictare 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. [...]”*

En aquel momento, **el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa establecía que cuando esta recibiera una solicitud de antejuicio, debía remitirla al Fiscal General de la República, para que se pronunciara sobre si existían indicios suficientes de delito como para promover la acción penal y que se iniciara el antejuicio, mediante el que se decide si un funcionario puede ser juzgado (art. 120 RIAL). Si se considera que debe ser procesado, con ese mero hecho queda suspendido de sus funciones (art. 237 Cn.).**

Detrás de esto, existe la lógica de que a la FGR le corresponde, bajo el principio de imparcialidad (art. 11 de la Ley Orgánica de la FGR), promover la acción penal (art. 193, ord. 4° Cn.). Siguiendo esta norma, la Asamblea Legislativa envió un oficio a la FGR para que se pronunciara sobre la denuncia de prevaricato, quien, tras realizar las investigaciones correspondientes, presentó un escrito a la Asamblea Legislativa, en el que expuso que en los hechos denunciados y conforme a las investigaciones realizadas no había elementos de ese delito¹⁷. **La Asamblea Legislativa procedió inmediatamente a reformar su Reglamento Interior¹⁸ para que en futuras denuncias de antejuicio, ella misma pudiera iniciarlo sin la intervención de la FGR. Esta reforma es el atentado que se analiza.**

La promoción de un antejuicio tiene como finalidad despojar de su fuero a un funcionario, porque existen elementos objetivos suficientes para creer que ha cometido un delito. La función de la Asamblea Legislativa es verificar que en la petición del antejuicio del Fiscal exista una verdadera razón, luego de haber realizado diligencias de investigación penal. Y es que el antejuicio no ha sido instituido para que la Asamblea promueva la acción penal, sino como un mecanismo de protección en la estabilidad del cargo de ciertos funcionarios.

Incluso, tomando en cuenta la sentencia en el proceso de inconstitucionalidad 5-2001 y acumulados del 23 de diciembre de 2010¹⁹, donde se establece que la acción penal pública se puede convertir en privada en ciertos casos, ello solo puede ocurrir subsidiariamente cuando la FGR no cumpla debidamente con sus atribuciones.

¹⁷ Fiscalía General de la República. (23 de junio de 2011). Escrito de intervención en antejuicio y pronunciamiento de no promoción. Consultado el 7 de agosto de 2014 en: http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2009-2012/2011/no-103-30-jun-2010/correspondencia/piezas-a/6a/archivo_pdf_utilsAL

¹⁸ Decreto Legislativo N.º 27, del 14 de junio de 2012, Publicado en el D.O. N.º 110, Tomo N.º 395, del 15 de junio de 2012.

¹⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 5-2001 y acumuladas, del 23 de diciembre de 2010, publicada en el D.O. N.º 1, Tomo 390, del 3 de enero de 2011.

Un ejemplo de cómo un procedimiento de antejuicio sin las debidas garantías puede convertirse en una presión política al Poder Judicial se describe a continuación: el 3 de octubre de 2013, ingresó una pieza de correspondencia a la Asamblea Legislativa, en la que se solicitó abrir un antejuicio a los magistrados titulares de la Sala de lo Constitucional: José Belarmino Jaime, Sidney Blanco, Rodolfo González y la magistrada suplente, Sonia Dinora Barillas de Segovia²⁰. La denuncia consideraba que los mencionados magistrados habían cometido los delitos de prevaricato y desobediencia, tipificados en los arts. 310 y 322 del Código Penal, al declarar inaplicables en el proceso de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013, ciertas resoluciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo. La pieza de correspondencia pasó a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y en la reunión del 7 de octubre de 2013, esta acordó emitir un dictamen en el sentido que dicha petición no reunía los requisitos para abrir un antejuicio, según lo que establece el art. 236, inc. 2º de la Cn.²¹, pero el acuerdo no se materializó y por lo tanto, tampoco se archivó, de modo que, según se verificó el 31 de octubre de 2014, todavía se mantenía en suspenso la amenaza en contra de los magistrados denunciados²².

La mencionada reforma al RIAL fue una amenaza a la independencia judicial. El fuero, en lugar de servir como una protección a la estabilidad en el cargo, podría usarse como una herramienta para que la Asamblea Legislativa inicie procesos penales en contra de los funcionarios que no actúen conforme a los intereses de los partidos dominantes, sin una investigación penal

20 Asamblea Legislativa. (3 de octubre de 2013). Pieza de correspondencia 7A sobre solicitud de antejuicio. Consultada el 11 de agosto de 2014 en: <http://www.observatoriolegislativo.org.sv/index.php/sesiones-plenarias/sp12-15/item/281>
 21 Observatorio Judicial. 7 de octubre de 2013. Comisión acuerda emitir dictamen concluyendo que petición de antejuicio no reúne requisitos. Consultado el 11 de agosto de 2014 en: http://www.observatoriojudicial.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=7002:1&catid=9:noticias-revelantes&Itemid=10
 22 Asamblea Legislativa. 5 de noviembre de 2014. Respuesta a solicitud de acceso a información pública.

apolítica previa. Así, al declarar que procede que se les retire el fuero, pasan automáticamente a un proceso penal y quedan suspendidos de su cargo. Un camino para remover a magistrados molestos y por extensión, a cualquier otro funcionario.

El 11 de agosto de 2014, la Sala de lo Constitucional resolvió el proceso de inconstitucionalidad 21-2014, en contra de las reformas aquí analizadas²³ y declaró que estas atentaban en contra del principio acusatorio del derecho penal salvadoreño (Art.193 Cn.). Consideró que, de acuerdo con este modelo, las funciones de promoción y juzgamiento deben ser desempeñadas por dos órganos distintos y en el antejuicio, como había quedado configurado después de 2012, la Asamblea podía promoverlo y decidir sobre él. En base a lo anterior, se dejó claro que el rol investigador y requirente de los delitos le corresponde al Fiscal General de la República, independientemente de que el antejuicio sea un procedimiento previo a la promoción de la acción penal en los tribunales. La Sala también reconoce que a partir de la sentencia, se considerarán vigentes las disposiciones del RIAL sobre el antejuicio, como estaban antes de la reforma de 2012, pues en ese momento sí se encontraban en conformidad con la Constitución.

La reforma al RIAL para crear un mecanismo de presión a los magistrados de la CSJ, provino de la Asamblea Legislativa, por lo que se trata de una amenaza a la independencia personal de los magistrados de la CSJ. Además, es una amenaza de hecho, pues se emite pese al contenido constitucional que establece el principio acusatorio en el proceso penal.

23 Sentencia de inconstitucionalidad 21-2014, del 11 de agosto de 2014, publicada en el D. O. N.º 149 Tomo 404, del 15 de agosto de 2014.



El segundo hallazgo de este estudio es que la configuración del proceso de antejuicio de modo que su promoción no responda a diligencias objetivas de investigación penal, es una amenaza externa a la estabilidad en el cargo de los magistrados y por lo tanto, una afectación a la independencia judicial que contraría la Constitución. Esta situación fue resuelta jurídicamente por la Sala de lo Constitucional, por lo que el campo de acción ahora se encuentra en velar por el cumplimiento de esta sentencia.

Debe tenerse en cuenta que esta reforma ahora declarada inconstitucional, fue emitida contra la lógica constitucional, por lo que debe estarse alerta para que no se ensayen otros medios para presionar penalmente a los funcionarios que resulten incómodos al poder político. La Asamblea Legislativa deberá reconocer la regulación del RIAL anterior a la reforma declarada inconstitucional.

4.3. Instalación de comisiones especiales para investigar la legalidad del nombramiento de magistrados

Una de las formas en las que la jurisprudencia ha declarado que se dan violaciones a la independencia judicial, son las comisiones especiales de investigación creadas por la Asamblea Legislativa, que interfieren en la esfera de atribuciones del Órgano Judicial o en la estabilidad de los cargos de los funcionarios de esta institución. Se refieren aquí dos ejemplos de este caso de afectación a la independencia judicial, uno de 1998 y otro de 2012.

En la sentencia del 1-XII-1998, en el proceso de inconstitucionalidad 16-98²⁴, se analizó la conformación

²⁴ Sentencia de inconstitucionalidad 16-98, del 1 de diciembre de 1998, publicada en el D. O. N.º 235, Tomo 341, del 16 de diciembre de 1998.

de una comisión para investigar: “a) la resolución proveída por la Corte Plena, en el caso del suplicatorio librado por un Juez de instrucción, en la investigación de secuestros imputados a miembros de la Fracción que ahora integra el principal partido de izquierda, b) [...] las implicaciones de otros fallos de la Corte Suprema de Justicia, que hayan puesto en grave riesgo la institucionalidad del estado, la seguridad jurídica y el fortalecimiento del estado de derecho y c) [...] si los fallos de la Corte Suprema de Justicia, a partir de su elección, han sido o son motivados por intereses particulares de cualquier tipo, de los magistrados del máximo tribunal, para el estudio de las implicaciones al estado de derecho”.

En esa ocasión, se estableció que las facultades de investigación otorgadas a la Asamblea Legislativa no pueden suponer una actividad juzgadora ni tampoco intervenir en las actuaciones judiciales. La exclusividad del Órgano Jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 172, inc. 1º Cn.), impide que los Órganos Ejecutivo y Legislativo tengan atribuciones judiciales. La investigación legislativa no puede ejercerse respecto de las actuaciones jurisdiccionales del Órgano Judicial; por cuanto la exclusividad de la potestad jurisdiccional implica la independencia de este órgano frente al resto de poderes²⁵.

Recientemente, el 21 de junio de 2012, en el marco de la crisis generada por el incumplimiento de la Asamblea Legislativa de sentencias de la Sala de lo Constitucional, fue creada la “Comisión Especial de Investigación sobre la Ilegalidad en la Elección de Magistrados de la Corte

²⁵ La Sala también ha emitido sentencias limitando la interferencia de las Comisiones Especiales de Investigación en otras instituciones autónomas del Estado como los municipios y el Órgano Ejecutivo. Ver sentencias de inconstitucionalidad 17-2001, del 11 de noviembre de 2003; 60-2003, del 10 de junio de 2005; y 85-2010, del 25 de mayo de 2011.