



Asamblea General

Distr. general
24 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul

Adición

Misión a El Salvador* **

Resumen

La Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, llevó a cabo una visita oficial a El Salvador del 19 al 26 de noviembre de 2012. El propósito de la misión era examinar los progresos realizados y los obstáculos encontrados por el país en el fortalecimiento de la independencia de los jueces, fiscales y abogados. Durante su visita a San Salvador y Santa Ana se reunió con una amplia gama de altos funcionarios del Gobierno, entre ellos el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (Defensor del Pueblo), magistrados y jueces de las diferentes instancias judiciales, fiscales, abogados, académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y locales y organismos de las Naciones Unidas.

La Relatora Especial acoge con satisfacción los progresos realizados por El Salvador desde la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992 en cuanto a garantizar la independencia del poder judicial, lo que constituye un requisito esencial del estado de derecho. La Constitución contiene disposiciones detalladas sobre la independencia de jueces y fiscales. La legislación nacional también vela por que el poder judicial esté institucionalmente separado de las otras ramas del poder, y sea autónomo en su funcionamiento y en las decisiones que adopte en sus asuntos internos.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

** Documento presentado con retraso.

A pesar de los progresos realizados, siguen existiendo diversos obstáculos que impiden garantizar plenamente en la práctica la independencia e imparcialidad de los jueces y fiscales.

La reciente crisis institucional entre la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa pone de manifiesto el grado de politización del poder judicial y cómo ello ha afectado a la función de los agentes fundamentales del sistema judicial en la lucha contra la impunidad y las violaciones de los derechos humanos.

El procedimiento actual para el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, otros jueces y magistrados y los agentes fundamentales del sistema de justicia no ofrece salvaguardias suficientes para eliminar la presión y la injerencia de los partidos políticos y grupos económicos y para asegurarse de que estos sean seleccionados sobre la base de criterios objetivos y equitativos. Tampoco garantiza la independencia institucional del poder judicial respecto de los otros poderes, en particular el poder legislativo. La falta de transparencia y escrutinio público en el proceso de selección sigue perpetuando un sistema basado en el clientelismo y los favores políticos.

El actual régimen de medidas disciplinarias y de suspensión y destitución de los jueces y magistrados no se ajusta plenamente a algunas de las salvaguardias relativas a la imparcialidad y las debidas garantías procesales previstas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, que establecen que los jueces solo podrán ser destituidos o suspendidos por motivos graves de mala conducta o incompetencia y de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad.

La composición del Consejo Nacional de la Judicatura y el procedimiento actual para seleccionar y nombrar a sus miembros no ofrecen garantías suficientes para que esta institución represente adecuadamente los intereses del poder judicial y para proteger su independencia de las otras ramas del poder.

El Fiscal General, el Procurador General y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no tienen suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir sus mandatos constitucionales. La falta de una adecuada coordinación entre los fiscales y la Policía Nacional Civil y la limitada capacidad técnica de la policía para investigar los delitos y reunir pruebas se traduce en una tasa de condenas extremadamente baja, y entre la población aumenta el sentimiento generalizado de impunidad.

Las instituciones de formación existentes no disponen de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para ofrecer oportunidades de formación adecuadas, incluida la formación continua y especializada y otros tipos de creación de capacidad para todos los agentes del sistema judicial (jueces, fiscales, defensores públicos y abogados).

La Relatora Especial concluye el informe con recomendaciones para el fortalecimiento del sistema judicial y la independencia de los jueces, magistrados, fiscales y abogados.

Anexo

[Español e inglés únicamente]

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, sobre su misión a El Salvador (19 a 26 de noviembre de 2012)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. Marco jurídico e institucional	4–23	4
A. Obligaciones internacionales	4–6	4
B. El sistema de justicia	7–17	5
C. Consejo Nacional de la Judicatura.....	18–19	6
D. El ministerio público	20–23	7
III. Obstáculos a la independencia e imparcialidad de los magistrados, jueces y fiscales	24–89	8
A. La crisis institucional entre la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa	24–41	8
B. Procedimiento para el nombramiento de los funcionarios principales del sistema de justicia.....	42–60	10
C. Administración del sistema de justicia	61–78	13
D. Los fiscales	79–86	16
E. Acceso a la justicia	87–89	18
IV. Los abogados	90–95	18
V. Creación de capacidad	96–99	19
VI. Conclusiones	100–102	20
VII. Recomendaciones	103–133	20

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, llevó a cabo una visita oficial a El Salvador del 19 al 26 de noviembre de 2012. La Relatora examinó los progresos realizados por el país en el cumplimiento de las obligaciones que le incumben, en virtud del derecho de los derechos humanos, de garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces, magistrados y fiscales y el libre ejercicio de la profesión jurídica por los abogados, y consideró los obstáculos que impiden a los agentes del sistema judicial desempeñar sus funciones de manera eficiente, eficaz, adecuada y apropiada.

2. La Relatora Especial visitó San Salvador y Santa Ana. Se reunió con una amplia gama de altos funcionarios del Gobierno, entre ellos el Ministro de Justicia y Seguridad Pública; el Presidente y los miembros de la Asamblea Legislativa; el Presidente y varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia, algunos de ellos pertenecientes a la Sala de lo Constitucional; magistrados y jueces de las diferentes instancias judiciales; el Presidente y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura; fiscales de la Fiscalía General de la República; la Procuraduría General de la República; el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, que desempeña la función de Defensor del Pueblo, y sus funcionarios; abogados; representantes de asociaciones profesionales de jueces; colegios de abogados; ONG; académicos, y organismos de las Naciones Unidas.

3. La Relatora Especial desea expresar su agradecimiento al Gobierno de El Salvador por su invitación y por el apoyo que le prestó durante toda la visita. La invitación permanente cursada a los titulares de mandatos de procedimientos especiales, en febrero de 2010, y la apertura mostrada por el Gobierno antes y durante la misión, demuestran su compromiso y su voluntad de cooperar con los mecanismos internacionales de derechos humanos en la solución de los problemas que afronta el país en la esfera de la administración de justicia. También desea dar las gracias al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador y a la Oficina Regional para América Central de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su valiosa colaboración y asistencia.

II. Marco jurídico e institucional

A. Obligaciones internacionales

4. El Salvador es parte en ocho de los principales tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De conformidad con estos tratados, El Salvador se ha comprometido a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentran en su territorio y están sujetos a su jurisdicción todos los derechos relacionados con la correcta administración de la justicia, entre ellos los principios de igualdad ante la ley; el derecho a un recurso efectivo; el derecho a la libertad y a la seguridad; la presunción de inocencia; el derecho a ser oído públicamente y en un proceso justo, sin dilaciones indebidas, por un tribunal competente, imparcial e independiente establecido por la ley; las garantías procesales fundamentales de las personas acusadas de un delito, y el principio de legalidad.

5. De conformidad con los tratados de derechos humanos en los que es parte, El Salvador tiene también la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole que sean necesarias para el establecimiento de un poder judicial independiente e imparcial y la adecuada administración de la justicia. La

protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales exige un poder judicial fuerte, imparcial e independiente con capacidad y voluntad para defender los derechos humanos y exigir responsabilidades a quienquiera que quebrante la ley. Sin un sistema de justicia independiente e imparcial, el estado de derecho puede verse gravemente erosionado, y no puede haber protección o reparación alguna de las violaciones de los derechos humanos, sean estas de naturaleza civil, cultural, económica, política o social.

6. De conformidad con el artículo 144 de la Constitución, los tratados internacionales ratificados por El Salvador constituyen leyes de la República y pueden aplicarse directamente en el ordenamiento jurídico interno. La legislación nacional no puede modificar o derogar lo que se haya convenido en un tratado internacional ratificado. En caso de discrepancia, los tratados internacionales tienen primacía sobre la legislación nacional.

B. El sistema de justicia

7. Los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992 trajeron la paz a El Salvador después de más de una década de guerra civil, y sentaron las bases para una serie de reformas constitucionales encaminadas a lograr la paz a través del establecimiento de un Estado democrático, firmemente anclado en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La reforma del poder judicial constituyó una parte importante de los Acuerdos de Paz.

8. El sistema político y jurídico se basa en la Constitución de 1983, enmendada en 1992 para reflejar el acuerdo alcanzado a través de los Acuerdos de Paz. Con ello se sentaron las bases para la separación de poderes y la consolidación de la independencia del poder judicial, que constituyen requisitos indispensables del estado de derecho. El título II de la Constitución incorpora los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona, incluidos los derechos relativos a la administración de justicia consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

9. La Constitución contiene disposiciones detalladas sobre la independencia del poder judicial. Se establece la carrera judicial para garantizar la independencia funcional de jueces y magistrados. A fin de que los jueces puedan desempeñar debidamente sus funciones, la Constitución dispone además que la asignación anual de recursos para el poder judicial no será inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.

10. La estructura y el funcionamiento del poder judicial se describen en mayor detalle en leyes secundarias. La Ley orgánica judicial¹ regula las funciones y competencias de los diversos tribunales que integran el sistema judicial. La Ley de la carrera judicial² contiene disposiciones concretas para que los jueces y magistrados puedan decidir sobre los asuntos de los que conocen con imparcialidad y sin ningún tipo de restricción, injerencia o presión, así como para velar por su seguridad, su remuneración adecuada y sus condiciones de servicio. También regula el ascenso, el nombramiento, el traslado, la suspensión y la destitución de los jueces y magistrados.

11. El sistema judicial de El Salvador está integrado por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de apelación, los tribunales y los juzgados de paz.

¹ Decreto legislativo N° 123 de 6 de junio de 1984.

² Decreto legislativo N° 536 de 12 julio de 1990.

1. La Corte Suprema de Justicia

12. La Corte Suprema de Justicia está integrada por 15 magistrados distribuidos en 4 salas, denominadas, respectivamente, Sala de lo Constitucional, de lo Penal, de lo Civil y de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Constitucional es la única que está explícitamente establecida en la Constitución, y está integrada por cinco magistrados. El Presidente de la Sala de lo Constitucional es también Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Poder Judicial (el Órgano Judicial). Las Salas de lo Civil y de lo Penal están integradas por tres magistrados cada una, mientras que la Sala de lo Contencioso Administrativo está integrada por cuatro magistrados.

13. De conformidad con la Constitución, la Corte Suprema está facultada para conocer de los procesos de amparo; dirimir los conflictos de competencia entre los diversos tribunales y cortes nacionales; autorizar la aplicación de decisiones adoptadas por tribunales extranjeros; velar por la pronta y cabal administración de justicia, y desempeñar las demás funciones que le sean encomendadas por la Constitución o la ley.

14. La Sala de lo Constitucional tiene competencia para verificar la constitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos; conocer de las peticiones presentadas por los particulares para la protección de los derechos constitucionales (recursos de amparo y de *habeas corpus*); dirimir cualquier controversia entre las ramas legislativa y ejecutiva, y fallar los casos de suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía, así como los de la rehabilitación correspondiente.

2. Tribunales de apelación

15. Los tribunales de apelación tienen competencia sobre las apelaciones de las sentencias de los tribunales de primera instancia. También fallan como tribunales de primera instancia en las causas contra el Estado, y dirimen otro tipo de causas que, de conformidad con la Constitución y la ley, son de su competencia. Cada tribunal de apelación está integrado por dos magistrados. Hay 27 tribunales de apelación en el país.

3. Juzgados de primera instancia

16. Los juzgados de primera instancia tienen competencia general para dirimir en primera instancia toda controversia que no sea de la competencia de los jueces de paz, y fallan en segunda instancia en casos concretos previstos por la ley. Cada juzgado de primera instancia está integrado por un solo juez. Hay 218 juzgados de primera instancia.

4. Juzgados de paz

17. Los juzgados de paz son tribunales unipersonales que tienen competencia en asuntos de menor cuantía en materia civil y comercial, así como en relación con determinados delitos penales de menor importancia previstos por la ley. Hay 322 juzgados de paz.

C. Consejo Nacional de la Judicatura

18. De conformidad con la Constitución, el Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente encargada de proponer candidatos para los cargos de magistrados de la Corte Suprema y magistrados y jueces de los tribunales inferiores. El Consejo tiene además, entre otras atribuciones, la de mantener y actualizar el registro de abogados en ejercicio en el país; cooperar con la Corte Suprema para garantizar la pronta y eficaz administración de justicia; colaborar con los diferentes agentes del sistema de justicia y facilitar la coordinación entre ellos, y organizar y administrar la Escuela de Capacitación Judicial, cuya finalidad es proporcionar formación profesional inicial y continua a los jueces y demás funcionarios judiciales.

19. El Consejo Nacional de la Judicatura está integrado por 7 miembros: 3 abogados designados por la organización que representa a los abogados; 1 académico de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; 1 académico de la Facultad de Derecho de una universidad privada; 1 abogado designado por el ministerio público, y 1 representante elegido por los magistrados y jueces.

D. El ministerio público

20. El ministerio público está integrado por tres instituciones independientes de los tres poderes del Estado: la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

1. El Fiscal General

21. El Fiscal General está encargado, entre otras cosas, de defender los intereses del Estado y de la sociedad; iniciar acciones judiciales o penales en defensa de la legalidad y del interés público; dirigir la investigación penal, en colaboración con la Policía Nacional Civil, y promover el procesamiento y castigo de las personas acusadas de delitos contra las autoridades nacionales³.

2. El Procurador General

22. La Procuraduría General es una institución independiente encargada de defender la familia y los intereses de los niños y personas que no pueden defender sus intereses de manera autónoma; proporcionar asistencia letrada gratuita a las personas que no disponen de medios suficientes para pagarla, a fin de defender sus libertades fundamentales y sus derechos laborales, y ejercer las demás funciones establecidas por la ley⁴.

3. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

23. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo) es una institución nacional de derechos humanos independiente establecida en cumplimiento de los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París). El Procurador (Defensor del Pueblo) tiene, entre otras, las atribuciones siguientes: promover el respeto y la protección de los derechos humanos; investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos y asistir a las víctimas; promover recursos administrativos o judiciales para la protección de los derechos humanos y las medidas que considere necesarias para prevenir violaciones de los derechos humanos, y exponer sus opiniones sobre proyectos de ley que puedan afectar al ejercicio de los derechos humanos⁵.

³ Ley orgánica de la Fiscalía General de la República, Decreto legislativo N° 1037 de 27 de abril de 2006.

⁴ Ley orgánica de la Procuraduría General de la República, Decreto legislativo N° 775 de 3 de diciembre de 2008.

⁵ Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Decreto legislativo N° 183 de 20 de febrero de 1992.

III. Obstáculos a la independencia e imparcialidad de los magistrados, jueces y fiscales

A. La crisis institucional entre la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa

24. La independencia judicial desempeña un papel crucial en la defensa del estado de derecho, la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo momento. Su efectividad requiere la creación de un entorno propicio para la adopción de decisiones independientes, imparciales y justas que permita a los jueces y magistrados "resolver los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo" (principio 2, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura).

25. La reciente crisis institucional entre la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa representa un claro ejemplo de la grave injerencia de otros poderes del Estado a la que está expuesta el poder judicial.

26. Según se informó a la Relatora Especial, la crisis se originó en una decisión de la Sala de lo Constitucional sobre el sistema electoral de El Salvador⁶. La Sala declaró la inconstitucionalidad de varias disposiciones del Código Electoral que no permitían presentarse a las elecciones a las personas que no estaban afiliadas a ningún partido político. Antes de la notificación oficial de la decisión, la Asamblea Legislativa enmendó la Constitución en una sesión de emergencia celebrada la misma noche en la que la Sala de lo Constitucional adoptó su decisión, y estableció que una persona solo podía presentar su candidatura para un cargo político si estaba afiliada a un partido político.

27. En junio de 2011, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto legislativo N° 743, con el que se proponía obstaculizar la labor de la Sala de lo Constitucional exigiendo que toda decisión sobre constitucionalidad fuese adoptada por unanimidad. Solo después de dos meses de persistentes protestas nacionales e internacionales fue revocado el Decreto.

28. La tensión entre la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional llegó a su punto máximo en junio de 2012, cuando la Sala declaró inconstitucionales los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema y sus suplentes que había efectuado la Asamblea en 2006 y 2012, sosteniendo que la Asamblea podía proceder a la elección de nuevos magistrados a la Corte Suprema una sola vez en cada período legislativo (los miembros de la Asamblea son elegidos por un período de tres años). La Sala también declaró inconstitucional el traslado de su Presidente a otra Sala de la Corte Suprema de Justicia, porque el Presidente es elegido por un período de nueve años y tiene garantizada la permanencia en el cargo hasta el vencimiento de su mandato⁷.

29. La Asamblea Legislativa decidió impugnar la legalidad de estas decisiones ante la Corte Centroamericana de Justicia, establecida por los Estados partes en la Organización de los Estados Americanos para resolver las controversias relativas a la interpretación y aplicación del derecho de la comunidad regional⁸. El 21 de junio, la Corte Centroamericana

⁶ Decisión 61-2009 de 29 de julio de 2010.

⁷ Decisiones 19-2012 y 23-2012 de 5 de junio de 2012.

⁸ Véase el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

de Justicia admitió el recurso interpuesto por la Asamblea Legislativa y dictó una medida cautelar para suspender los efectos de la decisión de la Sala de lo Constitucional.

30. Cuatro días más tarde, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la decisión del tribunal regional y ordenó a la Asamblea Legislativa dar cumplimiento a su decisión de 5 de junio de 2012. Por su parte, la Asamblea Legislativa se negó a recibir la notificación de dicha decisión, alegando que la decisión sobre la constitucionalidad de una decisión de la Corte Centroamericana de Justicia debía ser adoptada por la Corte Suprema de Justicia en pleno y no por la Sala de lo Constitucional. En una declaración pública, el Presidente de la República afirmó que las decisiones de la Corte Centroamericana de Justicia debían acatarse.

31. El 28 de junio, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto legislativo N° 43, de 29 de junio de 2012. El objetivo de este Decreto era permitir que los magistrados elegidos en 2012 tomaran posesión de sus cargos pese a la decisión de la Sala de lo Constitucional que había declarado inconstitucional su nombramiento. El Decreto lo hacía posible al autorizar a cualquier miembro de la Corte Suprema, sin necesidad de que el Presidente estuviera presente, a convocar una sesión de la Corte en pleno; en consecuencia, los magistrados elegidos en abril de 2012 asumieron sus funciones el 1 de julio de 2012. Como resultado de ello, El Salvador acabó por tener dos Cortes Supremas: una integrada por los magistrados cuya elección había sido declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional, y otra formada por la Sala de lo Constitucional e integrada por suplentes⁹.

32. El 15 de agosto, la Corte Centroamericana de Justicia adoptó su decisión¹⁰. En virtud de ella, la Corte: a) se declaró Tribunal Supranacional Constitucional, con plena competencia para resolver el conflicto entre la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia; b) consideró admisible la demanda presentada por la Asamblea Legislativa, y c) declaró inaplicables las decisiones adoptadas por la Sala de lo Constitucional el 5 de junio de 2012. Esta decisión provocó una enérgica protesta de diversos sectores de las instituciones académicas y la sociedad civil¹¹.

33. El 24 de julio, el Presidente de la República organizó en su residencia una reunión de carácter privado con los líderes de los partidos políticos para encontrar una solución política al conflicto institucional entre la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema. Tras una serie de reuniones a puerta cerrada, el 19 de agosto el Presidente anunció que se había alcanzado un acuerdo entre los seis partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. El 21 de agosto, la Asamblea ratificó este acuerdo.

34. La composición de la Sala de lo Constitucional se mantuvo prácticamente inalterada. Los magistrados elegidos en 2006 y 2012 fueron invitados a prestar juramento y asumieron sus funciones el 22 de agosto. Uno de los magistrados elegidos en 2012 fue designado nuevo Presidente de la Sala de lo Constitucional¹².

35. La Relatora Especial reconoce que este acuerdo desempeñó un papel decisivo en la solución de la crisis institucional que había paralizado la administración de justicia más de dos meses. Sin embargo, considera que, en ausencia de normas y procedimientos claramente definidos para la selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, el acuerdo alcanzado en la residencia presidencial establece un peligroso

⁹ Véase Mirte Postema, "The Supreme Court crisis in El Salvador", *Quarterly Americas*, 18 de julio de 2012, disponible en: www.americasquarterly.org/the-supreme-court-crisis-in-el-salvador.

¹⁰ Decisión 132-09-20-06-2012 de 15 de agosto de 2012.

¹¹ Véase, por ejemplo, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "La sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia: un fallo sin fundamentos", *Boletín de Estudios Legales*, N° 141 (septiembre de 2012).

¹² AFP, "El Salvador: National Assembly solves constitutional crisis", 23 de agosto de 2012.

precedente que podría comprometer aún más la independencia del poder judicial respecto de las otras ramas del poder. El acuerdo también indica el alto grado de politización de este procedimiento de nombramiento.

36. La Relatora Especial observa con preocupación que la negativa de la Asamblea Legislativa a acatar la sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional el 5 de junio de 2012 erosionó gravemente la independencia del poder judicial y el principio de separación de poderes.

37. La Relatora Especial considera que no correspondía a la Asamblea Legislativa evaluar si las decisiones adoptadas por la Sala de lo Constitucional se ajustaban al mandato que le confería el artículo 183 de la Constitución. A este respecto, los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura afirman claramente que el poder judicial será competente en todas las cuestiones de índole judicial y "tendrá autoridad exclusiva para decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley" (principio 3).

38. Durante su misión, la Relatora Especial escuchó testimonios sobre otras graves presiones, amenazas e injerencias en la independencia del poder judicial, como por ejemplo las actuaciones judiciales iniciadas contra los magistrados de la Sala de lo Constitucional por supuesto abuso de poder; la amenaza de destituir a los magistrados de esa Sala invocando el artículo 186, párrafo 2, de la Constitución; la negativa de la Asamblea Legislativa a recibir la notificación de las decisiones de la Corte y a publicar sus sentencias en el *Boletín Oficial*, y la creación de una comisión especial en la Asamblea Legislativa para evaluar la legalidad de las elecciones de magistrados de la Corte Suprema de 2009 (año en que se eligieron cuatro de los cinco magistrados de la Sala de lo Constitucional).

39. Uno de los hechos más preocupantes que se produjeron durante la crisis institucional fue la decisión sin precedentes de la Asamblea Legislativa de presentar una demanda contra la Sala de lo Constitucional ante la Corte Centroamericana de Justicia¹³. La propia decisión de interponer un recurso ante dicha Corte puso de manifiesto una profunda falta de respeto por la autoridad de la Sala de lo Constitucional, que es la más alta instancia judicial del país para la interpretación de la Constitución.

40. La Relatora Especial ha procurado vigilar la independencia y la imparcialidad de los tribunales internacionales y regionales, y ha solicitado que los Estados respeten y observen su independencia.

41. Las normas internacionales de derechos humanos vigentes, como los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, establecen que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura y que las intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial son inadmisibles (principios 1, 2 y 4).

B. Procedimiento para el nombramiento de los funcionarios principales del sistema de justicia

42. La Relatora Especial observa con preocupación que los procedimientos actuales para la selección y nombramiento de jueces y magistrados, miembros del Consejo Nacional de la Judicatura y jefes de las instituciones del ministerio público no ofrecen salvaguardias suficientes que garanticen su autonomía institucional, en particular respecto del poder legislativo.

¹³ Esta situación provocó la dimisión de la magistrada María Silvia Guillén, elegida en 2006 para representar a El Salvador en la Corte Centroamericana de Justicia.

43. Los candidatos para estos puestos deben poseer las calificaciones previstas en la Constitución y la legislación secundaria. La Relatora Especial considera que la mayoría de estos requisitos son demasiado amplios o genéricos. Por otra parte, ni en la Constitución ni en la ley se da orientación alguna sobre la forma de evaluar algunos requisitos, como la "moralidad y competencia notorias", el "elevado nivel de experiencia profesional y académica" o la "honorabilidad". Esto significa que, en la práctica, los candidatos a las funciones antes mencionadas se seleccionan únicamente sobre la base de requisitos formales y sumamente generales que no permiten una evaluación adecuada de la integridad moral, la independencia y la cualificación profesional del candidato.

44. Con la excepción de los magistrados y jueces de los tribunales y juzgados de instancias inferiores, los candidatos a los puestos superiores del sistema de justicia son elegidos por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de al menos las dos terceras partes de sus miembros. Preocupa a la Relatora Especial que la falta de criterios de selección y procedimientos adecuados facilite la injerencia de los partidos políticos y los grupos económicos en el proceso de selección.

45. La falta de transparencia y escrutinio público en el proceso de selección sigue perpetuando un sistema basado en el clientelismo y los favores políticos. La presión e injerencia de los partidos políticos y grupos económicos en la selección de los magistrados y otros agentes de las instituciones judiciales genera corrupción y nepotismo y restringe la independencia institucional del poder judicial y otras instituciones del sistema de justicia. La Relatora Especial considera que deben revisarse los métodos de selección actuales para evitar cualquier riesgo de que se hagan nombramientos por motivos indebidos.

1. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

46. Los magistrados de la Corte Suprema son elegidos por un período de nueve años y pueden ser reelegidos. Su nombramiento se hace en dos fases: la preselección y la selección. La preselección tiene por objeto preparar la lista de candidatos que el Consejo Nacional de la Judicatura debe presentar a la Asamblea Legislativa. La mitad de los candidatos incluidos en la lista son designados por una organización que representa a los abogados (la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, FEDAES), y la otra mitad por el Consejo. La "selección" la hace la Asamblea Legislativa que, cada tres años, designa 5 magistrados y 5 suplentes.

47. La Relatora Especial reconoce que la participación de diferentes entidades en la selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema tiene por objeto garantizar la independencia institucional del poder judicial. Sin embargo, el procedimiento actual no ofrece garantías suficientes para eliminar las injerencias de los partidos políticos en la elección de los magistrados.

48. De conformidad con el reglamento interno de la Asamblea Legislativa, la selección de los candidatos debe ser transparente y abierta al escrutinio público. Sin embargo, en la práctica los partidos políticos solo evalúan los requisitos formales de los candidatos sobre la base de su *curriculum vitae* y, en algunos casos, de breves entrevistas a puerta cerrada. En muchos casos, los miembros del comité de evaluación no tienen conocimientos o experiencia jurídica suficientes para evaluar adecuadamente a los candidatos. Como resultado de ello, los candidatos propuestos al pleno de la Asamblea Legislativa se designan principalmente sobre la base de su afiliación política, real o presunta, y no de su integridad, capacidad y calificaciones y experiencia profesional apropiadas.

49. En informes anteriores del Relator Especial se ha observado la diversidad de sistemas existentes en todo el mundo para la selección y el nombramiento de los jueces (A/HRC/11/41, párr. 24). Uno de estos sistemas consiste en establecer una autoridad independiente encargada de la selección de los jueces, que puede estar integrada

únicamente por jueces o tratarse de un consejo judicial con representación plural. Dado que con la intervención del poder legislativo en los nombramientos judiciales inevitablemente se corre el riesgo de que el proceso se politice, la Relatora Especial considera que la facultad de seleccionar y nombrar a los magistrados de la Corte Suprema podría encomendarse a una autoridad independiente, como el Consejo Nacional de la Judicatura. Sin embargo, la actual composición del Consejo debe modificarse (véase el párrafo 62 más adelante).

2. Nombramiento de los magistrados y jueces de los tribunales de apelación, de los jueces de primera instancia y de los jueces de paz

50. Pueden hacerse consideraciones análogas con respecto a la selección y nombramiento de los magistrados de los tribunales de apelación, de los jueces de primera instancia y de los jueces de paz, que son seleccionados por la Corte Suprema de una lista de candidatos preparada por el Consejo Nacional de la Judicatura. Los criterios de selección para estos puestos, definidos en la Constitución, permiten evaluar los logros académicos y profesionales del candidato, pero no su independencia e integridad. Por otra parte, la falta de orientación en la legislación secundaria sobre la manera de evaluar estos requisitos da lugar a que se confieran a la Corte Suprema amplias facultades discrecionales.

3. Nombramiento de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura

51. Las condiciones requeridas para ser elegido miembro del Consejo son las mismas que las previstas en la Constitución para ser magistrado de la Corte Suprema. Los candidatos a miembros del Consejo designados por las instituciones académicas deben, además, haber enseñado en la universidad durante por lo menos cinco años antes de su elección. La Relatora Especial considera que los actuales criterios para seleccionar a los miembros del Consejo no son suficientes para garantizar que los candidatos posean los requisitos de independencia, integridad y competencias requeridas para este cargo.

52. Los miembros del Consejo son seleccionados de listas elaboradas por los diferentes sectores representados en el Consejo (académicos, jueces y abogados). Según se ha informado a la Relatora Especial, algunos de los candidatos al Consejo organizan campañas electorales muy costosas que, al parecer, son patrocinadas por partidos políticos o grupos económicos.

53. El procedimiento actual para seleccionar y nombrar a los miembros del Consejo presenta los mismos riesgos que los señalados para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema. Por ejemplo, según se ha informado a la Relatora Especial, parece ser que algunas universidades privadas han sido establecidas con el único propósito de presentar candidatos al Consejo (las llamadas "universidades de garaje").

54. En informes anteriores el Relator Especial señaló que si "el órgano independiente" está compuesto principalmente por representantes políticos, siempre existirá el riesgo de que pueda convertirse en una entidad meramente formal o en una dependencia jurídica de referendo, a cuya sombra el Gobierno ejerce indirectamente su influencia (A/HRC/11/41, párr. 28).

55. Los miembros del Consejo son elegidos y destituidos por la Asamblea Legislativa por una mayoría cualificada de por lo menos las dos terceras partes de sus miembros. La Relatora Especial considera que la selección de los miembros del Consejo por la Asamblea Legislativa, que también tiene la facultad de destituirlos, debilita la independencia de dicho Consejo. A su juicio, para que el Consejo pueda establecer de manera objetiva, imparcial e independiente los candidatos adecuados para la Corte Suprema y los tribunales de instancias inferiores, en la selección y nombramiento de los miembros del Consejo deben participar también el poder judicial y otras partes directamente relacionadas con el sistema de administración de justicia.

4. Nombramiento de los jefes de las instituciones del ministerio público

56. El Fiscal General, el Procurador General y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos son nombrados por la Asamblea Legislativa para un período de tres años, con la posibilidad de ser reelegidos. Los candidatos a los dos primeros cargos deben poseer las mismas cualificaciones que los candidatos a la Corte Suprema. Los criterios de selección para el cargo de Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos están establecidos en la legislación secundaria¹⁴.

57. Con respecto al proceso de nombramiento, la Relatora Especial considera que conferir a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar al jefe de cada una de estas entidades podría restringir la independencia de los candidatos y, a su vez, de las instituciones que representan. En relación con el mandato, la Relatora Especial estima que la limitada duración del mandato conferido a los jefes de cada una de estas instituciones podría impedirles elaborar y aplicar a cabo una política coherente y uniforme para fortalecer sus respectivas organizaciones y apoyar el logro de sus objetivos institucionales.

5. Nombramiento del nuevo Fiscal General

58. El 24 de abril de 2012, justo antes del final de la legislatura, la Asamblea Legislativa eligió al nuevo Fiscal General para el período 2012-2015. Sin embargo, como ocurrió con la elección de los magistrados de la Corte Suprema, el 10 de julio de 2012 la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la elección realizada por la Asamblea Legislativa, sosteniendo que durante una misma legislatura no se podía proceder más de una vez a la elección de un nuevo Fiscal General. Cuando el Fiscal General anterior dejó el cargo el 17 de septiembre de 2012, el cargo quedó vacante y sus funciones fueron ejercidas temporalmente por el Fiscal General Adjunto. En noviembre de 2012, este último, por motivos de salud, encomendó al Auditor Fiscal la gestión de la Fiscalía General.

59. Al final de su visita, la Relatora Especial expresó su preocupación por la falta de acuerdo en la Asamblea Legislativa sobre el nombramiento del nuevo Fiscal General, y advirtió que esa situación podría provocar una nueva crisis institucional. Destacó que el Fiscal General desempeña un papel crucial en la garantía de la legalidad, la lucha contra la corrupción y la impunidad y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y pidió a la Asamblea Legislativa que procediera sin más demora al nombramiento del nuevo Fiscal General¹⁵.

60. La Relatora Especial toma nota con satisfacción de que el 4 de diciembre de 2012 la Asamblea Legislativa eligió al nuevo Fiscal General. Este acuerdo puso fin a meses de enfrentamientos y ataques mutuos entre las principales fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa. A la Relatora Especial le complace en particular que la Asamblea Legislativa haya elegido por unanimidad al nuevo titular.

C. Administración del sistema de justicia

1. Composición del Consejo Nacional de la Judicatura

61. La Relatora Especial considera que el Consejo Nacional de la Judicatura, como institución independiente encargada de preparar la lista de candidatos a la Corte Suprema y

¹⁴ Véase la nota 5.

¹⁵ ACNUDH, "El Salvador: 'Las decisiones de las autoridades judiciales deben cumplirse', dice experta de la ONU sobre la independencia del poder judicial", comunicado de prensa de 27 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12840&LangID=S>.

a los tribunales de instancias inferiores, desempeña un papel crucial en la garantía de la independencia institucional del poder judicial respecto de las otras ramas del poder.

62. No obstante, la Relatora Especial observa con preocupación que la actual composición del Consejo, que incluye un solo representante del poder judicial entre sus siete miembros, no es apropiada para que esta institución pueda representar y defender adecuadamente la independencia del sistema judicial. Si bien se recomienda una composición genuinamente plural de este organismo, en la que los jueces, fiscales, abogados y académicos estén representados de forma equilibrada, la Relatora Especial considera importante que los magistrados y jueces constituyan la mayoría del órgano, a fin de evitar cualquier influencia externa, política o de otra índole.

63. Según el artículo 24 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura¹⁶, no podrá ser elegido Presidente del Consejo el miembro que haya sido designado por los jueces y magistrados. La Relatora Especial considera que para que el Consejo pueda defender adecuadamente los intereses de la justicia, su presidencia debe ser ejercida por un magistrado o un juez.

2. Funciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia

64. Además de sus funciones jurisdiccionales, la Corte Suprema ejerce una serie de funciones administrativas, como nombrar, suspender y destituir a los jueces y magistrados de los tribunales y juzgados de instancias inferiores; autorizar a los abogados a ejercer su profesión, y suspender, destituir y rehabilitar a los abogados en los casos previstos por la ley. La Corte también tiene atribuciones administrativas en relación con la administración y el funcionamiento del Instituto de Medicina Legal y el traslado de reos.

65. Preocupa a la Relatora Especial que las funciones administrativas encomendadas a la Corte Suprema puedan ser perjudiciales para el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales y el funcionamiento efectivo y eficiente de todo el sistema judicial. Esto puede incidir negativamente en la duración de las actuaciones judiciales debido a la asignación insuficiente de recursos presupuestarios. Por ejemplo, según se informó a la Relatora, muchas causas están pendientes en los tribunales inferiores y las vistas tienen que aplazarse porque generalmente los acusados no comparecen debido a la demora de su traslado. A este respecto, la Relatora Especial alienta a la Corte Suprema a que lleve a cabo una evaluación completa del funcionamiento de todo el sistema judicial a fin de identificar los problemas, las lagunas y las oportunidades de mejorar la administración de la justicia y determinar las funciones administrativas que podrían transferirse a otras instituciones.

66. En informes anteriores del Relator Especial, se propuso asignar al poder judicial un porcentaje fijo del producto interno bruto a fin de garantizar su independencia institucional respecto de las otras ramas del poder (A/HRC/11/41, párrs. 37 y ss.). La Relatora Especial considera que la asignación al poder judicial del 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado (véase el párrafo 9 *supra*) representa una buena práctica de promoción del funcionamiento independiente y autónomo del poder judicial. Sin embargo, le preocupa la gestión del presupuesto, que debe organizarse y distribuirse mejor para optimizar las condiciones de servicio de todo el sistema de justicia y hacer que funcione de manera más expedita, eficiente y efectiva. Al parecer, según la información recibida los recursos financieros están concentrados sobre todo en la Corte Suprema, por lo que no se apoya suficientemente el funcionamiento adecuado de los tribunales de apelación, los juzgados de primera instancia y los juzgados de paz.

¹⁶ Decreto legislativo N° 536 de 27 de enero de 1999.

3. La carrera judicial

67. La carrera judicial, prevista en la Constitución, está regulada en la Ley de la carrera judicial, que contiene disposiciones concretas sobre la selección, el nombramiento, el traslado, el ascenso, la suspensión y la destitución de los jueces y magistrados. La finalidad de la carrera judicial es que los jueces y magistrados puedan ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad y gozar de condiciones adecuadas de servicio, entre ellas la estabilidad en el cargo a largo plazo y la remuneración adecuada.

68. La Corte Suprema de Justicia está encargada de la administración de la carrera judicial. La Corte nombra, asciende, suspende y destituye a los jueces y magistrados, médicos forenses, funcionarios judiciales y empleados de los tribunales inferiores. El Consejo Nacional de la Judicatura administra y supervisa el proceso de acceso a la carrera judicial, que se hace por concurso/oposición y, en algunos casos, tras una formación profesional inicial en la Escuela de Capacitación Judicial.

69. Según se informó a la Relatora Especial, para cada instancia de la jurisdicción hay cuatro categorías distintas de jueces, diferenciadas entre sí únicamente por el salario, ya que las competencias y la carga de trabajo son idénticas. También fue informada de que los ascensos y los traslados se han utilizado en algunas ocasiones como medio de controlar las decisiones judiciales y/o ejercer represalias. La Relatora Especial observa que esto constituye una especie de injerencia interna de la Corte Suprema en el sistema judicial, lo que socava la independencia de los jueces y magistrados de los tribunales de apelación, los juzgados de primera instancia y los juzgados de paz.

70. El proceso de selección técnica tiene por única finalidad comprobar que el candidato cumple los requisitos mínimos establecidos en la Constitución y la legislación secundaria para el cargo al que se presenta. La Relatora Especial considera que la falta de criterios concretos de selección destinados a evaluar la independencia y la integridad de los candidatos y la falta de un concurso/oposición adecuado realizado, al menos en parte, por escrito y de manera anónima confieren amplias facultades discrecionales al Consejo Nacional de la Judicatura, y pueden conducir a la selección de candidatos carentes de la integridad, la independencia y la capacidad profesional requeridas para el puesto.

71. La Relatora Especial también observa con preocupación que el sistema de ascensos de los jueces y magistrados no parece basarse en factores objetivos, como la capacidad profesional, la integridad y la experiencia. Desea subrayar que, si bien la experiencia profesional adecuada es un requisito para ascender, no debe ser el único factor a tener en cuenta para adoptar decisiones de este tipo. El ascenso, al igual que la selección inicial y el nombramiento, se debe basar en los méritos, teniendo en cuenta las calificaciones, la integridad, la capacidad profesional y la eficiencia (A/HRC/11/41, párr. 72).

72. A fin de fortalecer la independencia funcional de los jueces y magistrados, las decisiones finales sobre los ascensos deben ser adoptadas de preferencia por un órgano independiente encargado de la selección de los jueces, y no por la Corte Suprema.

4. Actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias

73. La Relatora Especial observa con preocupación que el actual régimen de aplicación de medidas disciplinarias a los jueces y magistrados no se ajusta plenamente a las disposiciones de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, que establecen que los jueces solo podrán ser destituidos o suspendidos por motivos graves de mala conducta o incompetencia y de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad (principios 17 a 20).

74. Los magistrados de la Corte Suprema solo pueden ser separados de su cargo por causas concretas establecidas previamente por la ley. Las decisiones relativas a su destitución son adoptadas por la Asamblea Legislativa por una mayoría cualificada de por lo menos las dos terceras partes de sus miembros. La Relatora Especial observa con

preocupación que la legislación vigente no indica expresamente los motivos por los cuales estos magistrados pueden ser destituidos¹⁷, ni establece ninguna salvaguardia en materia de proceso equitativo y con las debidas garantías judiciales, como, por ejemplo, una revisión independiente de la decisión de la Asamblea. Este vacío legislativo puede dar lugar a amenazas e injerencias indebidas en la independencia del poder judicial, como ya se ha señalado anteriormente. En informes anteriores del Relator Especial se ha hecho hincapié en que en los casos de destitución por órganos políticos, es aún más importante que esa decisión se someta a revisión judicial (A/HRC/11/41, párr. 61).

75. Las actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias y la suspensión y separación del cargo de los jueces y magistrados de los tribunales inferiores están reguladas en la Ley de la carrera judicial. La Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema es el órgano encargado de la administración y la disciplina del poder judicial.

76. Como se ha señalado en informes anteriores, la Relatora Especial considera que la ley debe precisar de manera detallada las infracciones que puedan dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias contra los jueces, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate (A/HRC/11/41, párr. 57). En su opinión, algunas de las infracciones previstas en la Ley de la carrera judicial, como "la actuación que constituya un peligro o menoscabe la correcta administración de la justicia" o que "haya producido escándalo social", no están suficientemente definidas en la ley, con el consiguiente riesgo de socavar la independencia del poder judicial.

77. Es preocupante que el procedimiento disciplinario regulado en el capítulo XI de la Ley de la carrera judicial no respete plenamente algunas de las salvaguardias relativas a la imparcialidad y las debidas garantías procesales establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como, por ejemplo, el derecho a: a) ser informado sin demora de la acusación formulada; b) tener acceso a los documentos u otras pruebas, y c) ser juzgado sin dilaciones indebidas. La Relatora Especial observa que las decisiones relativas a la aplicación de medidas disciplinarias y a la suspensión y destitución no están sujetas a una revisión independiente, ya que es la propia Corte Suprema la que conoce del asunto y falla al respecto.

78. Por último, la Relatora Especial expresa su preocupación por las denuncias de que en algunos casos los jueces y magistrados han sido objeto de medidas disciplinarias o destituidos de su cargo debido a errores en las decisiones judiciales o porque sus decisiones han sido revocadas en fase de apelación o revisión por un órgano judicial superior. La Relatora insiste en que el principio de inamovilidad debe ser adoptado y respetado como garantía fundamental de la independencia real de la carrera judicial.

D. Los fiscales

79. El buen funcionamiento de la Fiscalía General es un factor importante para la correcta administración de justicia y la lucha contra la impunidad. Durante sus reuniones con fiscales, la Relatora Especial tuvo conocimiento de una serie de problemas que afectan a la capacidad de los fiscales de incoar acciones judiciales encaminadas a proteger el interés público, como la falta de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros y la función que desempeñan en los procesos penales, en particular en la investigación de los delitos y la iniciación de las acciones penales.

80. El ministerio público recibe una asignación anual equivalente al 2% del presupuesto del Estado, que tiene que dividirse entre las tres instituciones que lo integran. Las

¹⁷ Fundación para el Debido Proceso Legal, "Independencia y transparencia del poder judicial en El Salvador 2009-2010", junio de 2010, pág. 35.

instituciones no son propietarias de los locales que ocupan, lo que incide de manera importante en los recursos disponibles para su funcionamiento.

81. La falta de suficientes recursos humanos y financieros de la Fiscalía General afecta negativamente a la capacidad de los fiscales para iniciar actuaciones penales. Esto se traduce en una tasa de sentencias condenatorias extremadamente baja, y aumenta la sensación general de impunidad entre la población. Por ejemplo, la Relatora Especial fue informada de que, a pesar de la decisión de la Corte Suprema sobre la Ley de amnistía de 1993, la Fiscalía General no había iniciado aún ninguna investigación en relación con los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante la guerra civil. La Fiscalía General recibe una asignación anual del 0,1% del PIB. En 2012, el anterior Fiscal General solicitó para 2013 una asignación presupuestaria de 73 millones de dólares de los Estados Unidos, pero solo recibió 35. En noviembre de 2012 había 745 fiscales para más de 140.000 causas penales.

82. La insuficiente asignación presupuestaria afecta a la remuneración y a las condiciones generales de servicio de los fiscales, así como a su formación jurídica y profesional inicial y continua. Un estudio de una comisión especial creada por el Fiscal General para evaluar el funcionamiento de los servicios del ministerio público indicó que, en términos generales, los salarios de los fiscales eran un 30% inferiores a los de los jueces y magistrados¹⁸.

83. De conformidad con el principio de "dirección funcional", los fiscales supervisan a la Policía Nacional Civil en la investigación de los delitos y la reunión de pruebas. La Relatora Especial observa con preocupación que, habida cuenta de que la policía funciona bajo la autoridad del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, este principio se ha degradado en ocasiones cuando la policía no cumplió puntualmente las órdenes de los fiscales, lo que generó un vacío de responsabilidad en las investigaciones penales.

84. La Relatora Especial acoge con satisfacción la creación de unidades especializadas de investigación de la delincuencia organizada (homicidio, extorsión, tráfico de drogas, blanqueo de dinero). A estas unidades se les asignan uno o varios fiscales, lo que facilita una coordinación más estrecha entre el fiscal y la policía. Sin embargo, la falta de una adecuada coordinación entre los fiscales y la Policía Nacional Civil y la limitada capacidad técnica de la policía para investigar los delitos y reunir pruebas sigue contribuyendo a crear entre la población una sensación generalizada de impunidad y desconfianza en las instituciones.

85. En cuanto a la mencionada coordinación, la Relatora Especial desea insistir en el papel de la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia (UTE), organismo creado con el objetivo de mejorar la coordinación de las actividades realizadas por las diferentes instituciones de la justicia, mediante la gestión y prestación de apoyo técnico y administrativo. A su juicio, debe aprovecharse mejor la labor de la Unidad, que es un espacio institucional para mejorar dicha coordinación¹⁹.

86. En lo que respecta a la obtención de pruebas, preocupa a la Relatora Especial que para obtener pruebas de los delitos la Policía Nacional Civil tienda a depender principalmente de los testigos y relegue a segundo término las pruebas científicas, debido principalmente a que la gran mayoría de los agentes de policía carecen de los conocimientos técnicos para reunir esas pruebas. Esta tendencia es también uno de los factores que explican la tasa de sentencias condenatorias extremadamente baja que existe

¹⁸ Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República, *Diagnóstico integral y recomendaciones para el fortalecimiento de la Fiscalía General de la República* (San Salvador, 2001).

¹⁹ Véase la Ley orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva, Decreto legislativo N° 639, de 22 de febrero de 1996.

en el país, ya que en muchos casos los testigos prefieren no aportar pruebas en los tribunales por temor a represalias contra ellos o contra sus familias.

E. Acceso a la justicia

87. La Procuraduría General desempeña un papel vital en el acceso a la justicia de quienes no puedan defender por sí mismos sus intereses, y en la prestación de asistencia letrada gratuita a las personas que no disponen de medios económicos suficientes para defender en los tribunales sus libertades fundamentales y sus derechos laborales. El derecho de acceso a asistencia letrada es un elemento fundamental del derecho a un juicio imparcial, reconocido, por ejemplo, en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, la Relatora Especial observa que el presupuesto anual de la Procuraduría General (19,4 millones de dólares de los Estados Unidos en 2012) no es suficiente para llevar a cabo su función institucional.

88. Pueden hacerse consideraciones similares con respecto a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Relatora Especial observa con satisfacción las actividades realizadas por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos para investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos, prestar asistencia a las víctimas y promover recursos administrativos o judiciales para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, considera que el presupuesto anual de esta institución, que en 2012 ascendió a 8,3 millones de dólares de los Estados Unidos, tampoco es suficiente para que el Procurador pueda cumplir su mandato²⁰.

89. La Relatora Especial acoge con satisfacción la aprobación, en noviembre de 2010, de la Ley sobre la violencia contra la mujer²¹, que representa otra medida importante para promover el acceso indiscriminado a la justicia de las mujeres víctimas de la violencia. En su anterior informe temático sobre género y administración de justicia, la Relatora subrayó que la prevención de todas las formas de violencia sexual y de género constituye un requisito indispensable para erradicar la impunidad y garantizar el acceso de la mujer a los tribunales y cortes de justicia en pie de igualdad (A/HRC/17/30 y Corr.1, párr. 34). A este respecto, la Relatora Especial desea destacar las disposiciones de dicha Ley relativas a las actuaciones penales, que tienen por objeto garantizar los derechos fundamentales de las víctimas de la violencia durante la investigación y el juicio penal, y las medidas de fomento de la participación de las mujeres en la administración de la justicia.

IV. Los abogados

90. Los abogados constituyen un pilar fundamental del estado de derecho y de la garantía de la protección efectiva de los derechos humanos. Los abogados también desempeñan un papel esencial en el derecho a la justicia, el acceso a la justicia y, sobre todo, en el ejercicio efectivo del derecho a la defensa. Hay unos 24.000 abogados que ejercen su profesión en El Salvador.

²⁰ En mayo de 2011, el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos renovó la acreditación de clase "A" a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, pero recomendó que se proporcionaran a la institución recursos suficientes para "cumplir su mandato con eficacia". Véase el informe y las recomendaciones del Subcomité, mayo de 2011, pág. 15.

²¹ Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres, Decreto legislativo N° 520 de 25 de noviembre de 2010.

91. De conformidad con la Constitución, la Corte Suprema es la institución facultada para autorizar a los abogados a ejercer su profesión y para suspenderlos por la violación de sus deberes profesionales o por conductas que los inhabiliten para desempeñar sus funciones en los casos previstos por la ley.

92. La Relatora Especial considera que el control general ejercido por la Corte Suprema sobre los abogados puede restringir el libre ejercicio de la abogacía y tener un efecto adverso en el acceso efectivo a la justicia. A su juicio, los propios profesionales del derecho son los que mejor pueden determinar las reglas de admisión a la profesión y, por lo tanto, deben ser quienes se encarguen de la organización de exámenes y expedición de certificados de profesional del derecho, así como de la adopción de un código de ética de la abogacía. En su opinión, las actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias a los abogados se deben incoar ante un comité disciplinario imparcial establecido por los profesionales del derecho, y deben estar sometidas a una revisión judicial independiente.

93. Desde que se estableció el mandato no ha dejado de insistirse en la importancia de una profesión jurídica organizada (véase, por ejemplo, A/64/181). Los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados establecen que los abogados estarán facultados para constituir asociaciones profesionales autónomas e incorporarse a estas asociaciones (principio 24). Estas organizaciones tienen un doble objetivo: salvaguardar los intereses profesionales de los abogados y proteger y fortalecer la integridad y la independencia de la profesión jurídica. Es deber de las autoridades estatales apoyar el establecimiento y la labor de las asociaciones profesionales de abogados sin inmiscuirse en sus actividades.

94. No hay una única asociación de abogados responsable de la regulación de la profesión jurídica. Los abogados tienen libertad para constituir asociaciones profesionales y afiliarse a ellas, y hay muchas asociaciones establecidas para la defensa de sus intereses. La Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador está integrada por ocho asociaciones de abogados del país. Sin embargo, como muchas organizaciones profesionales de abogados no forman parte de la Federación, la Relatora Especial observa con preocupación que quizá esta institución no esté en condiciones de promover y proteger los intereses profesionales de todos los abogados.

95. Preocupa en particular a la Relatora el papel que desempeña la Federación en la preselección de candidatos a la Corte Suprema. Según información que ha recibido, la selección de candidatos no siempre se basa en los méritos, teniendo en cuenta las calificaciones, la integridad, la capacidad profesional y la eficiencia. Además, parece que los candidatos que son miembros de la Federación tienen prelación con respecto a los candidatos de otras asociaciones.

V. Creación de capacidad

96. La Relatora Especial desea subrayar la importancia de una formación jurídica y profesional de calidad, incluida la formación continua y especializada y otros tipos de creación de capacidad para todos los agentes del sistema judicial (jueces, fiscales, defensores públicos y abogados). Diversas partes interesadas han señalado que les preocupa que la formación jurídica siga siendo deficiente en el país, especialmente a nivel universitario, y han puesto de relieve la necesidad de reformar el sistema de capacitación jurídica. La Relatora Especial también ha sido informada de que las instituciones de formación existentes no disponen de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para ofrecer oportunidades de formación adecuadas a quienes intervienen en la administración de justicia.

97. La Relatora Especial observa con satisfacción la adopción en 2001 del Programa de Formación Inicial para Jueces (PFI), establecido para proporcionar formación profesional

inicial a quienes aspiren al ejercicio de la judicatura. El programa, de dos años de duración, era organizado y dirigido por la Escuela de Capacitación Judicial. Se informó a la Relatora Especial de que el programa, a pesar de su alta calidad, había dejado de funcionar.

98. En la actualidad, y con arreglo a otro programa de formación, cada año ingresan en la Escuela de Capacitación Judicial 35 abogados tras superar un examen. La Relatora Especial observa con preocupación que, debido a los limitados recursos financieros de que dispone la Escuela, las oportunidades de capacitación han quedado restringidas a un número escaso de aspirantes a jueces. También le preocupa la falta de transparencia en la selección de los candidatos. Hasta ahora, ninguno de los 105 alumnos que se graduaron en la Escuela de Capacitación Judicial han ingresado en la carrera judicial al término de su curso de formación.

99. Pueden hacerse consideraciones similares con respecto a la Escuela de Capacitación Fiscal, establecida en 2010 para impartir formación inicial a los aspirantes al cargo de fiscal y formación continua y especializada a los fiscales y funcionarios administrativos de la Fiscalía General. Según se informó a la Relatora Especial, la Escuela no tiene un presupuesto propio, y para llevar a cabo sus actividades de formación depende casi exclusivamente de la cooperación técnica de las organizaciones e instituciones internacionales.

VI. Conclusiones

100. **La Relatora Especial desea felicitar a El Salvador por sus esfuerzos por construir una democracia desde los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992, que sentaron las bases para la separación de poderes y la independencia del poder judicial, condiciones indispensables del estado de derecho.**

101. **Aunque en el marco de los Acuerdos de Paz se han llevado a cabo reformas importantes, la realidad actual presenta varios nuevos desafíos por lo que se refiere al fortalecimiento de la independencia y la imparcialidad del sistema judicial en la práctica. Uno de estos desafíos está relacionado con la necesidad de respetar y acatar la independencia de la judicatura. La crisis institucional entre la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa es un ejemplo de cómo se ha politizado el sistema judicial. Esto afecta a la tarea de los funcionarios principales del poder judicial en relación con la lucha contra la impunidad y las violaciones de los derechos humanos.**

102. **Se necesitan reformas adicionales para eliminar cualquier injerencia indebida en el poder judicial. Estas reformas son esenciales para fortalecer el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia, la independencia e imparcialidad institucional y funcional de los jueces y fiscales y el libre ejercicio de la profesión jurídica por los abogados.**

VII. Recomendaciones

103. **La Relatora Especial desea hacer las siguientes recomendaciones con el fin de contribuir al desarrollo de un sistema de administración de justicia independiente, imparcial y eficaz.**

Independencia judicial

104. **Todas las instituciones del Estado deben respetar y acatar la independencia de la judicatura. Es necesario determinar y afrontar con urgencia las injerencias y amenazas a la independencia institucional del poder judicial.**

105. Las autoridades nacionales deben acatar y aplicar de buena fe las decisiones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia

106. La Corte Suprema de Justicia debe centrar su labor en sus funciones judiciales, absteniéndose de ocuparse de procedimientos administrativos que pueden delegarse o transferirse a otras instituciones.

107. La Corte Suprema debe evaluar cómo podría mejorarse la gestión de su presupuesto para asignar debidamente los recursos humanos y financieros a todo el sistema judicial, a fin de que su competencia jurisdiccional mejore en eficacia y celeridad de funcionamiento.

108. La Sala de lo Constitucional tiene la autoridad exclusiva para decidir si una cuestión sometida a su decisión es de su competencia. Las instituciones del Estado deben abstenerse de interpretar las decisiones de la Sala de lo Constitucional con el propósito de determinar si se ajustaron o no al mandato encomendado a la Sala por la Constitución.

Procedimiento para el nombramiento de jueces y magistrados

109. El nombramiento de los jueces y magistrados debe ajustarse a criterios objetivos y claramente definidos en las normas y en el procedimiento de nombramiento. Tales criterios deben exigir que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales sean personas íntegras e idóneas y tengan la formación o las calificaciones jurídicas adecuadas.

110. La Asamblea Legislativa debe considerar la posibilidad de revisar el procedimiento de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a fin de evitar cualquier riesgo de que se hagan nombramientos por motivos indebidos.

111. La transparencia y el escrutinio público deben orientar el proceso de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia a través de audiencias públicas con los ciudadanos, las ONG y otras partes interesadas con miras a examinar detenidamente la independencia, competencia e integridad de los candidatos.

112. La selección y el nombramiento de los jueces y magistrados de los tribunales inferiores se deberá confiar a una autoridad independiente como el Consejo Nacional de la Judicatura, y se deberá basar en criterios objetivos para evitar injerencias indebidas.

Consejo Nacional de la Judicatura

113. Con miras a fortalecer la independencia del Consejo Nacional de la Judicatura:

a) Se debe revisar su composición, de forma que la mayoría de sus miembros sean jueces y magistrados. La presidencia del Consejo debe ser ejercida por un magistrado o un juez.

b) Se debe revisar el procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo a fin de eliminar las injerencias de los partidos políticos y grupos económicos en la elección de dichos miembros. Asimismo se deben revisar los criterios de selección de los miembros de dicho Consejo, a fin de que los candidatos posean las calificaciones, la integridad, la capacidad y la eficacia necesarias para realizar sus tareas.

c) Por lo que se refiere a la selección y el nombramiento de los miembros del Consejo, se debe atribuir una función más decisiva al poder judicial y a otras partes directamente relacionadas con el sistema de justicia. Se deben celebrar audiencias públicas con los candidatos para garantizar la imparcialidad, la transparencia y la independencia del procedimiento.

114. El Consejo Nacional de la Judicatura podría considerar la posibilidad de reintroducir el Programa Inicial para Jueces (PFI) a efectos de capacitación.

Carrera judicial

115. Se deben adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar la estabilidad en el cargo de los jueces y magistrados.

116. La selección de candidatos a los cargos de jueces y magistrados debe basarse únicamente en los méritos y llevarse a cabo de manera anónima por concurso/oposición que tenga, al menos, una parte escrita.

117. Se deben elaborar y aplicar criterios objetivos para la designación, nombramiento, traslado y ascenso de los jueces y magistrados, como la capacidad, la productividad, la integridad y la experiencia. Las decisiones finales relativas a los ascensos deben ser adoptadas por un órgano independiente encargado de la selección de los jueces.

Actuaciones para la aplicación de medidas disciplinarias

118. Se debe revisar el actual régimen de aplicación de medidas disciplinarias a jueces y magistrados, a fin de que los jueces solo sean destituidos o suspendidos por motivos graves de mala conducta o incompetencia y de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad. Se deben establecer asimismo procedimientos apropiados que permitan una revisión independiente de las decisiones adoptadas en los procesos disciplinarios.

119. La responsabilidad de imponer medidas disciplinarias a los jueces y magistrados debe recaer en un órgano o mecanismo independiente, como el Consejo Nacional de la Judicatura (reformado en función de las recomendaciones anteriores). Los procedimientos ante ese órgano deben observar las debidas garantías procesales y el principio de imparcialidad.

El ministerio público

120. Se deben asignar suficientes recursos presupuestarios al Fiscal General de la República, al Procurador General de la República y al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (Defensor del Pueblo), a fin de que puedan cumplir sus mandatos constitucionales.

121. Se debe ampliar la duración del mandato del jefe de cada una de esas tres instituciones a fin de que pueda elaborar y aplicar una política coherente y uniforme para fortalecer la organización que dirige y apoyar el logro de sus objetivos institucionales.

Fiscales

122. Se deben proporcionar a la Fiscalía General recursos financieros suficientes para mejorar las condiciones de servicio de los fiscales y su formación jurídica y profesional.

123. Se deben adoptar medidas apropiadas para fortalecer la coordinación entre los fiscales y la Policía Nacional Civil, así como para mejorar la capacidad técnica de la

policía para investigar los delitos y reunir las pruebas que deben presentarse en las actuaciones judiciales.

124. El Estado debe investigar todas las violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil.

125. Se deben proporcionar a los fiscales y agentes de policía oportunidades para capacitarse en la obtención de pruebas científicas.

126. Se debe considerar la posibilidad de crear una policía de investigación judicial sometida a la autoridad directa del Fiscal General.

Acceso de las mujeres a la justicia

127. El Estado debe redoblar sus esfuerzos para elaborar procedimientos, políticas y prácticas que tengan en cuenta el género con miras a promover la igualdad de acceso a la justicia y luchar contra la impunidad en los casos relacionados con la violencia contra la mujer.

Abogados

128. Se debe establecer una organización profesional autónoma que represente los intereses de los abogados, promueva su formación y capacitación constantes y proteja su integridad profesional.

129. Se deben transferir a dicha organización profesional independiente las funciones administrativas ejercidas actualmente por la Corte Suprema en relación con la inscripción, suspensión y rehabilitación de los abogados.

130. Se debe adoptar un código de ética, aplicable a todos los abogados del país.

Creación de capacidad

131. El Salvador debe adoptar todas las medidas apropiadas, por ejemplo mediante la asistencia y la cooperación técnica internacionales, para impartir una adecuada formación jurídica y profesional, incluida la formación continua y especializada, y otros tipos de creación de capacidad para todos los agentes del sistema judicial (jueces, fiscales, defensores públicos y abogados).

132. Todos los jueces, magistrados, fiscales y abogados, independientemente del nivel en que ejerzan su cargo, deben tener a su disposición y poder acceder a oportunidades de capacitación que incluyan, entre otras cosas, cursos/módulos específicos sobre el derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación en el plano nacional.

133. Los organismos especializados y los programas de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes deben proporcionar asistencia financiera y apoyo técnico a las instituciones nacionales de formación para la preparación de planes de estudio y para impartir una formación profesional de calidad.