

excelentes... tiene don de gentes e hizo una muy buena entrevista”; “mostró humildad, sencillez y madurez emocional”; “tiene una gran capacidad profesional jurídica”. También fue deficiente porque en algunos casos las consideraciones se limitaron a una frase de tipo “ha tenido varios cargos públicos anteriormente” o simplemente no existió.

El único caso en el que se puede decir que existió una aproximación a una motivación adecuada y relativamente completa fue el caso del Juez Carlos Sánchez, cuyas consideraciones transcribimos, porque son las únicas en las que realmente se entró a considerar los logros y aptitudes concretas para el cargo de magistrado de la CSJ.

Consejero 1: “Es un excelente juez con vocación de servicio, inteligente, estudioso, inclusive en un concurso a nivel nacional, junto con otra juzgadora, ganaron el premio de los jueces más transparentes”.

Consejero 2: “Es uno de los más connotados capacitadores de la Escuela de Capacitación Judicial, autor de una serie de importantes artículos que el CNJ ha publicado en la Revista Ventana Jurídica, así como la coautoría del libro denominado ‘Reflexiones sobre el nuevo proceso penal’. En el proceso de entrevistas dio cátedra sobre cada una de las preguntas que se le hicieron y es conocido que en la Universidad Nacional Heredia de Costa Rica fue catalogado como el mejor graduado de la Maestría en Administración de Justicia con enfoque penal, desde Guatemala hasta Panamá, lo que hace pensar que sería un buen candidato a magistrado de la CSJ”.

Consejero 3: “Hay que agregar a este extenso desarrollo, las cincuenta y nueve actividades de formación continua que registra en su hoja de vida, así como los doce trabajos de investigación”.

El problema con este sistema es que no hubo una real evaluación de los candidatos, ni siquiera puede hablarse de deliberación. Decir de una persona que es “trabajadora, profesional, inteligente o humilde”, no es motivación. Tampoco es motivación basarse en un conocimiento individual y en meras apreciaciones subjetivas como “lo conozco, ha ejercido muchos cargos públicos”. Deben hacerse comparaciones objetivas entre los candidatos en un proceso público. Hubo algunos casos de candidatos con perfiles muy similares, respecto de los cuales no se sabe por qué uno sí fue seleccionado y el otro no. Por ejemplo, había unos cuantos expertos en derecho administrativo con credenciales profesionales y académicas muy similares, o varios abogados expertos en derecho privado, también con credenciales muy parecidas, de los cuales solo uno alcanzó los votos necesarios, sin que exista ninguna motivación. Otro ejemplo de esta situación es que el listado votado el 18 de mayo, incluyó a 12 de los mismos candidatos seleccionados en la elección que la Sala de lo Constitucional dejó sin efecto. Sólo 3 personas cambiaron entre uno y otro listado. De los 3 aspirantes que quedaron fuera, algunos habían alcanzado 7 votos la primera vez, mientras que solo alcanzaron 1 o 2 votos en este segundo proceso. Las razones para el cambio no se conocen, puesto que no existió un proceso de deliberación.

La falta de un baremo o tabla de puntuación que permita conocer con anterioridad el valor o puntaje que se otorgaría a cada requisito también dificultó la realización de una elección objetiva y motivada, tal como fue señalado tanto por el grupo focal de exandidatos, como en el de docentes universitarios. Un candidato que participó en este proceso manifestó que “en lo que no se cumplió es que la deliberación no se realizó uno por uno de los candidatos y lo que hubo

*realmente fue una sesión en la cual el secretario del CNJ leía el nombre de cada uno de los aspirantes y el cumplimiento o no de los requisitos y posteriormente cada uno de los consejeros si quería tenía derecho a hacer alguna opinión o sustentar su voto, o caso contrario se procedía al voto por alzamiento de mano*⁶³. En igual sentido, uno de los observadores manifestó *“considero que el resultado que vaya a darse no cumple estrictamente la sentencia de la Sala en el principio que está planteando la Sala pues el debate no va ser público y el CNJ no expresó a detalle los criterios”*⁶⁴.

Por todo lo anteriormente expuesto, si bien el ejercicio llevado a cabo por el CNJ durante la sesión del 18 de mayo de 2015, constituye un progreso respecto de todos los procesos de selección anteriores, no cumplió con los mandatos de la sentencia. Hubo publicidad, pero no hubo deliberación sobre los candidatos.

En el futuro, este ejercicio debe mejorarse para que los avances en las etapas iniciales como la integración de un expediente más completo y la realización de entrevistas, no queden en simples formalidades y puedan concretarse en un proceso deliberativo en el que resulte claro para toda la población que el CNJ ha elegido a los mejores 15 aspirantes de todo el listado de interesados. Ello requiere un verdadero ejercicio público de discusión, evaluación individual y de comparación entre candidatos.

⁶³ Entrevista con candidato 2.

⁶⁴ Entrevista con el Dr. Salvador Enrique Anaya Barraza el 17 de agosto de 2015.



Grupo focal de consejeros, exconsejeros y exdiputados, 23 de septiembre de 2015

4.4 Motivación y publicidad de la votación

La votación fue pública y a mano alzada. La prensa, los observadores y los candidatos pudieron asistir, pero no fue motivada, a pesar que ambos elementos eran mandatos de la sentencia de inconstitucionalidad 94-2014. La etapa de deliberación y de votación se llevó a cabo de forma conjunta, tal como se indicó en el apartado anterior. Aunque la idea planteada por el presidente del CNJ era que se iban a incluir en el listado los 15 candidatos más votados, a la hora de contabilizar los votos, resultó que exactamente solo 15 candidatos de los 82 aspirantes habían reunido los 4 votos que forman la mayoría requerida. Si respecto de la deliberación se reprocha la falta de una verdadera discusión y ponderación entre los candidatos, en materia de votación, el vicio mayor fue la falta de motivación. Ambos están estrechamente relacionados, ya que al no existir criterios objetivos que hubieran sido discutidos o presentados durante la deliberación fue prácticamente imposible motivar la votación, puesto que al final, aunque fue pública y se incluyeron a algunos buenos candidatos, la elección fue eminentemente subjetiva.

Sobre esto no hay mucho margen para la discusión y la mayoría de integrantes de los 4 grupos focales, las diversas personas entrevistadas y nuestra propia labor de observación permiten concluir que el CNJ no cumplió con la obligación de motivar la elección de los 15 candidatos. Esta situación ensombreció todo el proceso y tuvo tres efectos negativos concretos: 1) Dado que casualmente de 82 candidatos, solo 15 reunieron los votos para ser

considerados y que, de ellos, 12 eran los mismos que en primer listado, surgió la duda razonable entre varios observadores y partícipes en el proceso sobre la existencia de algún tipo de acuerdo previo para decidir el listado; 2) No se tiene certeza de que los 15 candidatos hayan sido las mejores opciones; y, 3) Existe incertidumbre respecto de las razones de los consejeros para incluir a determinados candidatos en el listado.

Uno de los observadores entrevistados manifestó que una *“deliberación fue hecha a doble instancia según nuestro criterio, ellos pudieron haber deliberado entre ellos de manera secreta, eso lo deducimos. Pero cuando ya surge la deliberación que se hace pública alegaban fallos de unos y aciertos de otros y luego sometían la votación”*⁶⁵, mientras que uno de los candidatos del proceso consideró que *“me he quedado con la impresión que el Consejo trató de cumplir lo más restrictivamente posible con el mandato de la Sala de lo Constitucional”*⁶⁶.

Sobre esta etapa hubo diversidad de opiniones en los grupos focales de discusión. El grupo de los exconsejeros y exdiputados consideró que los avances en el proceso, logrados a través de las sentencias, han sido considerables y puede afirmarse que la sentencia se cumplió, parcialmente, pero se cumplió. El grupo de docentes y el de abogados fueron mucho más críticos y señalaron que la sentencia no se había cumplido, que las mejoras habían sido únicamente formales, porque al final, se había hecho lo mismo de siempre y no se habían elegido a las personas más idóneas para el cargo.

⁶⁵ Entrevista con el Dr. José Luis Lovo Castellar.

⁶⁶ Entrevista con el Lic. Francisco Díaz.

Desde nuestro propio proceso de observación y cotejo entre sentencia y hechos, a pesar de los progresos en las etapas anteriores se concluye que el deber de llevar a cabo una votación motivada no se cumplió. Se incumplió con la sentencia 94-2014 y con un presupuesto fundamental de todos los actos administrativos, tal como se indicó en el análisis de los argumentos jurídicos esgrimidos en la sentencia. La motivación de la elección que se materializa al momento de la votación es uno de los retos pendientes de esta etapa del proceso de elección, que debe regularse cuanto antes para que pueda ser debidamente implementado a futuro en el proceso de elección y particularmente en 2018, cuando estarán bajo consideración 4 candidaturas para la Sala de lo Constitucional.

5. Propuestas para un mejor proceso de elección de magistrados de la CSJ por el CNJ

A partir del análisis sobre el cumplimiento de la sentencia 94-2014 y de los hallazgos de esta investigación, este apartado plantea para su debate, las propuestas surgidas durante este estudio que no se habían formulado en documentos anteriores. También se incluye una revisión y actualización de algunas propuestas planteadas previamente en el estudio realizado con la UCA y la UJMD en 2011, así como en el documento de septiembre de 2014, por considerarse que conservan su relevancia.

5.1 Propuestas surgidas en este estudio

5.1.1 Requieren regulación o reforma de normativa infraconstitucional

- a) *Regular los criterios informales o extralegales que inciden en la conformación del listado final:*

Los consejeros del CNJ entrevistados en el marco de este estudio manifestaron que al momento de seleccionar a los 15 candidatos, además de la idoneidad individual de cada candidato, el listado se ve influido por temas como género, edad, especialidad y sector de proveniencia (jueces o abogados). Para brindar mayor certeza jurídica pueden hacerse dos cosas. Prohibir estas consideraciones y enfocarse únicamente en los resultados individuales de las evaluaciones o regular estos aspectos para transparentarlos. El objetivo es brindar seguridad jurídica a la elección, especialmente a los postulantes, sobre los elementos que los consejeros utilizan para su elección.

- b) *Es necesario regular el tipo de documentos que deberán incorporarse de forma obligatoria al expediente para acreditar el cumplimiento de cada requisito:*

Durante el proceso se constató que ni los aspirantes, ni el CNJ tienen claridad sobre el tipo de documentación de respaldo que se debe presentar para acreditar el cumplimiento de los requisitos. Por ejemplo, en el caso de las publicaciones a las que se refiere el literal c)



del art. 73 RLCNJ⁶⁷, hubo quienes presentaron su tesis doctoral, otros presentaron obras publicadas y algunos hasta una recopilación de columnas de opinión publicadas en prensa escrita. Es necesario regular adecuadamente la documentación que se considera apropiada para acreditar cada requisito (tipo de documento, original, copia, certificación, etc.). Esto mejorará la seguridad jurídica y la igualdad de los candidatos. También es necesario regular la documentación mínima que se deberá presentar, para poder realizar una evaluación completa y objetiva.

c) *Revelar los conflictos de interés durante la selección:*

Sería conveniente que los aspirantes al cargo presenten una declaración jurada y/o documentos que acrediten sus participaciones accionarias o cargos directivos en sociedades, participación en bufetes de abogados, afiliaciones a gremiales o asociaciones profesionales, representaciones legales, y otros posibles supuestos de conflictos de interés, para que estos sean conocidos antes de su elección⁶⁸. Los potenciales conflictos de interés entendidos como *“(...) un conflicto entre la función pública y los intereses privados del funcionario público, en el que el funcionario público tiene intereses de índole privados que podrían influir de manera inadecuada en la ejecución de sus funciones*

y responsabilidades oficiales”⁶⁹, deben ser revelados durante el proceso de elección, ya que pueden afectar la capacidad para resolver un caso de forma imparcial e independiente.

Las situaciones concretas que se considerarán constitutivas de un posible conflicto de interés para el ejercicio de la judicatura deberán estar reguladas expresamente, así como la documentación que será exigida, para evaluarlas.

d) *Establecer elementos objetivos para determinar el buen desempeño en casos de funcionarios que busquen la reelección o que hayan ocupado cargos públicos y motivar adecuadamente y objetivamente estos supuestos:*

Durante el proceso llevado a cabo por el CNJ en 2015, pudo observarse que se presentaron aspirantes al cargo de magistrado para la CSJ 2015-2024, varias personas que han ocupado otros empleos o cargos públicos, así como dos magistrados propietarios de la CSJ. Sin embargo, salvo por los jueces de la república, prácticamente ninguna de estas personas presentó evaluaciones del desempeño anteriores. En altos cargos públicos como magistrados de la CSJ, no se practican evaluaciones, pero deben crearse indicadores del desempeño, como número de casos votados, asistencia a Salas y/o Corte Plena, por ejemplo. La carga argumentativa para motivar una reelección o para motivar la elección de una persona que ha ocupado otros cargos públicos, requiere que pueda evaluarse su desempeño anterior de forma objetiva y que esta evaluación permita concluir que una determinada persona está en mejores condiciones que los demás

⁶⁷ Art. 73 RLCNJ, lit. c) “Haber escrito, en forma individual, al menos dos obras o efectuado igual número de trabajos de investigación, de reconocida utilidad para la comunidad jurídica”.

⁶⁸ Esta necesidad se volvió evidente cuando la Corte Plena de la CSJ, ya integrada por los nuevos magistrados 2015-2024, votó sobre el proceso por enriquecimiento ilícito en contra de un diputado de la Asamblea Legislativa y uno de los magistrados recién electos se abstuvo de votar, ya que hasta ese momento reveló que era apoderado del funcionario bajo investigación. Nota disponible en [http://www.elfaro.net/es/201510/noticias/17422/Diputado-Cardoza-deber%C3%A1-justificar-\\$13-millones-en-juicio-por-enriquecimiento-il%C3%ADcito.htm](http://www.elfaro.net/es/201510/noticias/17422/Diputado-Cardoza-deber%C3%A1-justificar-$13-millones-en-juicio-por-enriquecimiento-il%C3%ADcito.htm) consultado el 29 de octubre de 2015.

⁶⁹ OCDE, Manejo del Conflicto de Interés en el Servicio Público: Pautas y Experiencias de los Países de la OECD, 2004, p. 24.

candidatos y amerita la reelección (art. 73 RLCNJ).

e) *Es necesario regular, de forma más detallada, las entrevistas y el proceso de evaluación en general:*

- i) Las entrevistas deben ser personalizadas y la evaluación de cada candidato debe indagar sobre su particular trayectoria profesional: decisiones judiciales anteriores, casos de alto perfil defendidos, experiencias relevantes, opiniones sobre temas de país, área de especialidad. Con el objetivo de asegurar una preparación previa a cada entrevista de cada consejero, es preciso entregar una copia digital del expediente de cada postulante a cada consejero con suficiente anticipación como para preparar preguntas que abonen a satisfacer los criterios del cargo (reforma al RLCNJ, art. 73-A o a la LCNJ, art. 52).
- ii) Desarrollar las reglas para evaluar la corriente del pensamiento jurídico de los aspirantes. Para ello, se podría solicitar la colaboración de la Escuela de Capacitación Judicial del CNJ o integrar un panel de expertos de distintas facultades de derecho de las más prestigiosas universidades del país (reforma al RLCNJ, art. 73-A o a la LCNJ, art. 51-A).
- iii) Exigir la publicidad de los informes elaborados por la Unidad Técnica de Selección, con el objetivo de informar a la ciudadanía y facilitar su participación, en caso el CNJ posea esa información. Regular la obligatoriedad de incluirlas en el expediente y no dejarlo a discreción del Pleno, como está actualmente regulado (reforma al RLCNJ, art. 73 o a la LCNJ, art. 52).

iv) Regular la metodología de las entrevistas a los postulantes, para asegurarse que todos tengan las mismas oportunidades, igual tiempo y grado de dificultad, entre otros (reforma al RLCNJ, art. 73-B o a la LCNJ, art. 51-A). La programación de todas las etapas del proceso y especialmente de las entrevistas deberá hacerse con suficiente tiempo para llevarlas todas a cabo con la requerida profundidad, sin atrasar la votación final.

v) Abrir el espacio para recibir denuncias, tachas o inquietudes de la ciudadanía, previo a las entrevistas. Este espacio permitiría mayor participación ciudadana y un mayor control de la moralidad y competencia de los postulantes (reforma al RLCNJ, art. 73-C o a la LCNJ, art. 51-A).

f) *Regular la metodología para la deliberación y votación pública de los consejeros* (En sustitución del art. 74 RLCNJ, declarado inconstitucional por la sentencia 94-2014):

El proceso 2015 demostró que el pleno del CNJ no logró desarrollar un verdadero proceso de deliberación ni de votación motivada. Los argumentos que en el caso de algunos de los candidatos pretendieron hacer las veces de una deliberación o de una motivación, fueron en su mayoría superficiales, subjetivos y poco útiles para determinar su idoneidad. Es necesario establecer que la motivación deberá referirse únicamente a los elementos acreditados durante el proceso: documentos y entrevistas; que se deberá mencionar los elementos que permiten acreditar competencia notoria, con mención del puntaje que se puede haber obtenido en la tabla de evaluación, así como de los elementos que permiten demostrar la moralidad notoria. En la deliberación deberá



hacerse también una comparación entre los candidatos. En la votación, cada consejero deberá motivar su decisión individual. Deberá preverse el tiempo necesario para llevar a cabo estas etapas.

- g) *Prohibir las reuniones privadas o individuales entre candidatos y consejeros del CNJ* (art. 51-A de la LCNJ):

Parecería que este requisito no necesita ser regulado, ya que por ética y por lógica se entiende que los únicos contactos entre los candidatos y los consejeros deben ser públicos y en el marco del proceso de evaluación; sin embargo, dado que ha sido una práctica bastante corriente y tácitamente aceptada por muchos sectores, es recomendable prohibirla de forma expresa a través de una modificación a la LCNJ, que también contemple las consecuencias o sanciones que se aplicarán en caso se demuestre una violación a esta prohibición.

5.1.2 Requieren reforma constitucional

Como parte de las discusiones llevadas a cabo durante este estudio, también surgió una propuesta encaminada a realizar reformas más drásticas al proceso de elección de magistrados de la CSJ establecido en la Constitución.

El art. 186 Cn. establece el mecanismo para integrar el listado de 30 candidatos que se envían a la Asamblea Legislativa para la elección de 5 nuevos magistrados cada 3 años. El inciso tercero de esta disposición establece textualmente: *“La elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se hará de una lista de candidatos, que formará el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos*

que determinará la ley, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las entidades representativas de los Abogados de El Salvador y donde deberán estar representados las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico”.

En la práctica, dado que la Constitución no distingue ciertos elementos, tampoco lo hizo el legislador ni el aplicador. Tanto el CNJ como la Fedaes, a la cual se le confirió la atribución de ser el vocero o intermediario de las entidades representativas de los abogados, permiten que participe en sus procesos cualquier aspirante que cumpla con el perfil requerido para ser candidato; es decir, que en la elección de la Fedaes, los candidatos que se someten al proceso de votación pueden ser jueces y abogados, al igual que en el proceso que organiza el CNJ.

Este es el mecanismo que ha quedado regulado en la norma infraconstitucional en aplicación del art. 186 Cn.; sin embargo, durante este estudio, varias de las personas entrevistadas o que participaron en los grupos focales manifestaron que podría mejorarse considerablemente el proceso de selección que realiza el CNJ si se dividen los listados por sector de ejercicio profesional. Si se limitara la participación del proceso que compete al CNJ únicamente a jueces: se podrían realizar evaluaciones más profundas y objetivas, procedimientos más fidedignos y se tendrían mejores resultados, ya que el CNJ posee expedientes actualizados de todos los jueces del país. La Fedaes, por su parte, estaría a cargo de un proceso en el que solo deberían participar abogados.

Hay algo que ha quedado claro desde la elección realizada para elegir a los magistrados de la CSJ en 1994 y es que la falta de voluntad para aplicar correctamente los filtros y procedimientos establecidos para el proceso actual, así como la excesiva politización de las asociaciones de

abogados y de las instituciones electoras, ha evitado que se logre llevar a la CSJ a las mejores personas. En ese sentido, si bien esta propuesta de separar la integración de las dos partes de la lista basada en el sector de ejercicio profesional no genera consenso, se considera que vale la pena estudiarla y discutirla con más profundidad.

Parte de la frustración que se percibió durante esta investigación proviene de la falta de predominancia de buenos candidatos en los listados. La jurisprudencia constitucional ha obligado a la Asamblea Legislativa a hacer cambios en los procedimientos, ha prohibido la elección de personas con vínculos político-partidarios y ha modificado considerablemente el proceso que implementa el CNJ, pero al final, se obtiene “más de lo mismo” ya que se siguen eligiendo a personas de cuestionable idoneidad para el cargo. La discusión sobre las reformas constitucionales para mejorar sustancialmente el proceso de elección de magistrados de la CSJ trasciende el alcance y fines de esta investigación, pero merece que se le preste más atención, por lo que será objeto de estudios posteriores.

5.2 Actualización de propuestas anteriormente formuladas

- a) *Desarrollar normativamente los requisitos constitucionales para acreditar idoneidad, moralidad notoria e independencia partidaria:*

Lo ideal sería incorporar estas definiciones en las normas especializadas que regulan la elección de magistrados de la CSJ y especialmente en la Ley del CNJ y su reglamento. Actualmente el art. 73 RLCNJ regula algunos aspectos, pero estos todavía

pueden regularse de forma más detallada, ya que en la práctica se ha detectado, por ejemplo, al revisar los expedientes de los candidatos en el proceso 2015, que hay mucha confusión sobre el tipo de publicación o investigación que los candidatos deben acreditar. En algunos casos, hubo candidatos que presentaron verdaderas obras jurídicas o tesis de investigación que permiten acreditar cierto grado de conocimiento en un tema jurídico, mientras que otros candidatos presentaron columnas de opinión o editoriales publicados en los periódicos.

- b) *Deben reducirse los márgenes de discrecionalidad de la que goza el CNJ en la evaluación y selección de los 15 candidatos que le corresponde elegir:*

La inconstitucionalidad 94-2014 reitera las exigencias del deber de documentación, establecidas en la jurisprudencia constitucional. En casos de funcionarios que solicitan la reelección o dirigen otras instituciones públicas deben desarrollarse indicadores para evaluar el desempeño.

Dado que en muchos casos el cumplimiento de los requisitos solo puede acreditarse mediante la presentación de documentación, debe desarrollarse normativamente el tipo de documentación y/o atestados que debe presentarse para acreditar cada uno de ellos. La obligación debe ser clara e igual para todos. También deberá establecerse que los candidatos que no presenten un expediente completo no podrán pasar a la etapa de entrevistas. Al finalizar esta etapa podría hacerse una primera criba o eliminatoria de candidatos (art. 73-A y 74 RLCNJ).



- c) *Debe crearse una tabla de evaluación o baremo que permita conocer con anterioridad cómo serán ponderadas las distintas cualidades, aptitudes y logros de los candidatos:*

Debe establecerse una serie de criterios objetivos como grado académico, años de experiencia, publicaciones académicas, enseñanza universitaria, evaluaciones de desempeño de empleos anteriores –entre otros ya regulados en el art. 73 del RLCNJ– a los que se otorgue cierto puntaje. Estos aspectos podrían constituir solo un porcentaje de la “nota”. El resto de la ponderación se obtendría, del resultado de las entrevistas, junto con una apreciación de los elementos que demuestren la integridad o “moralidad notoria” de la persona del candidato. Las personas que no obtengan un mínimo de puntos al concluir esta etapa, no podrían seguir a la etapa final.

Las entrevistas con los consejeros del CNJ revelaron que en el proceso de selección de jueces existe una tabla muy sencilla que se utiliza para evaluar a cada candidato. Este documento podría ser un punto de partida para elaborar la tabla o baremo que se utilice para la elección de candidatos a magistrados, combinada con los requisitos establecidos en el art. 73 RLCNJ. Al finalizar esta etapa podría hacerse una segunda criba o eliminatoria de candidatos. La deliberación final y votación debería enfocarse en los candidatos con mejor puntaje, sin que la operación se reduzca a un simple cálculo matemático.

- d) *Las consideraciones favorables o desfavorables de cada postulante deben darse a conocer al público mediante el debate entre los consejeros y deben constar por escrito:*

Esto tiene relación con el punto anterior. Las deliberaciones sobre uno u otro candidato, así como los puntajes que cada consejero otorga a los elementos evaluados numéricamente, deben revelarse y constar por escrito. También deben expresarse las razones por las cuales los candidatos cumplen con el requisito de moralidad notoria. Los argumentos deben referirse esencialmente a aspectos relevantes, como el desempeño profesional previo. Las consideraciones eminentemente subjetivas, como las que se dieron en la elección que hizo el CNJ en 2015, del tipo: “es buena gente”, “es sencillo”, “lo conozco”, etc., pueden formar parte de la discusión, pero no deberían ser la única motivación, para justificar una u otra candidatura. Como parte de la deliberación deben discutirse las fortalezas y debilidades de todos y cada candidato de forma individual y pública. En el proceso llevado a cabo en 2015, hubo varias situaciones en las cuales el secretario general del CNJ manifestó que los “informes desfavorables” relativos a un candidato no se iban a dar a conocer para no afectar el honor de esta persona; sin embargo, en materia de elecciones de funcionarios y especialmente estos cargos de elección popular, estos aspectos también deben ser públicos, ya que el ámbito de protección del derecho al honor de funcionarios y aspirantes a cargos públicos admite afectaciones como esta por la relevancia colectiva que tiene conocer en detalle su trayectoria (art. 74 RLCNJ).

e) *La elección final de cada uno de los 15 candidatos debe estar adecuadamente motivada y razonada por escrito y debe divulgarse al público en general y a los candidatos:*

La votación final realizada por el Pleno del CNJ debe tomar en cuenta a todos los que lleguen a esta etapa final y debe quedar claro para los candidatos y ciudadanía por qué las 15 personas incluidas en el listado tienen mejores méritos que los demás. Debe manifestarse públicamente durante la votación y debe quedar por escrito en el acta final (art. 74 RLCNJ).

5.3 Propuestas no relativas al CNJ resultantes de la sentencia

Hay un elemento que no forma parte propiamente del análisis de la sentencia, pero que sí forma parte del impacto de la misma y tiene relación con la necesidad de perfeccionar la elección que realiza la Fedaes de la mitad del listado que se envía a la Asamblea Legislativa. Luego de haber observado las mejoras logradas en los procedimientos que implementó el CNJ como resultado de la inconstitucionalidad 94-2014, hubo cierto consenso de los participantes en esta investigación, alrededor de la necesidad de reformar el proceso que dicha federación organiza. Este es actualmente el eslabón más débil de la cadena que forma el proceso de elección de magistrados de la CSJ. Durante este estudio se cuestionó mucho la falta de igualdad entre las exigencias a las que son sometidos los candidatos que participan en el proceso que se implementó en 2015 en el CNJ y los candidatos que participaron en la elección que organizan las asociaciones de abogados, así como la existencia de prácticas que favorecen la elección de personas poco idóneas.

Actualmente, en el proceso de la Fedaes se detectan las siguientes fallas:

- **Hay poco control sobre las asociaciones proponentes, lo cual resulta en candidaturas frecuentemente poco aptas para el cargo de magistrado del máximo tribunal del país.**
- **El mecanismo de elección “popular” en el que participan todos los abogados autorizados del país no está diseñado para promover elecciones basadas en mérito, sino que únicamente en número de votos.**
- **Varios de los candidatos hacen campañas populistas, en lugar de eventos que permitan conocer cuál es su corriente de pensamiento jurídico o sus propuestas de mejoras para el Órgano Judicial.**
- **Los candidatos no tienen la obligación de presentar documentación, no son sometidos a un proceso de entrevistas públicas, no son evaluados, ni tienen que demostrar que poseen mejores méritos que los demás aspirantes.**
- **Los dos únicos filtros que tienen que superar son: (i) lograr que una organización de abogados los proponga y (ii) obtener los votos suficientes para ser incluidos en la lista.**
- **Los controles para evitar el doble voto u otros fraudes potenciales durante la elección son débiles.**
- **La elección está regulada en un reglamento privado y no en una norma elaborada por la Asamblea Legislativa o el mismo CNJ, tal como están reguladas las otras etapas del proceso. La Junta Directiva de la Fedaes tiene excesiva discrecionalidad para modificar este reglamento en cada nueva elección.**

Este último cuestionamiento debería constituir el punto de partida para mejorar esta etapa. Deben



revisarse los aspectos del proceso que ameritan ser reformados, para luego regularlos en un reglamento que elabore el CNJ o en su misma ley de funcionamiento, cuya reforma corresponde a la Asamblea Legislativa. Esta propuesta también se desarrollará en otra oportunidad en un estudio que examine en detalle la participación de la Fedaes en el proceso y que tenga como finalidad una consolidación de todas las reformas que deben hacerse al proceso de elección de magistrados de la CSJ.

6. Conclusiones y recomendaciones

Como conclusión general puede afirmarse que en el proceso de selección llevado a cabo por el CNJ en 2015, hubo mejoras relacionadas con las formas y con los procedimientos en comparación con los procesos realizados entre 1994 y 2012. Este fue el mayor impacto de la sentencia. Sin embargo, aunque las formas importan, no son un fin en sí mismas, sino que un instrumento para lograr mejoras en un resultado.

La sentencia fue cumplida parcialmente, unos mandatos más que otros. Al final, el segundo proceso ordenado por la Sala de lo Constitucional tuvo un mejor resultado que el primero, aunque por un estrecho margen, ya que el CNJ volvió a elegir a 12 de las 15 personas que integraban el listado anulado. El cambio de 3 candidatos tuvo luces y sombras, pero constituye un efecto concreto de la sentencia y no uno meramente formal.

Un mayor respeto por las formas y por los procedimientos y un cumplimiento total de los mandatos de la Sala de lo Constitucional por parte del CNJ, pueden crear los incentivos necesarios para que, a futuro, este proceso inspire mayor credibilidad y logre atraer a los mejores candidatos, para alcanzar el resultado deseado por toda la sociedad salvadoreña y es que se elijan a magistrados idóneos en la CSJ.

Otra conclusión y recomendación que surgió de este estudio tiene relación con la gran desigualdad que se ha creado entre la elección que lleva a cabo el CNJ y el procedimiento que organizan las asociaciones de abogados. El nivel de exigencia y escrutinio al cual se deberán someter los candidatos que evalúe el CNJ partir de este proceso, no tiene su equivalente en el proceso que tramita la Fedaes. Si realmente se quiere mejorar el resultado del proceso para tener mejores magistrados en la CSJ, se deben corregir las fallas en todas las etapas, para no dejar vías de acceso a los malos candidatos.

Finalmente, es necesario señalar que el proceso vigente en El Salvador para la elección de magistrados de la CSJ no ha dado los resultados esperados porque muestra defectos de diseño y de aplicación. Debe realizarse una revisión integral del modelo con el propósito de discutir y aprobar las mejoras que sean necesarias para que puedan participar y resultar electos en la CSJ los mejores juristas del país. Este estudio es un punto de partida para iniciar la discusión.

CONSOLIDADO DE LAS CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS DE LA SENTENCIA 94-2014	
Deber de documentación	El deber de documentación se cumplió solo parcialmente, ya que si bien se integró un expediente para cada candidato, el cual fue puesto a disposición de todos los interesados para consulta durante el proceso, no todos presentaron la documentación completa; la falta de documentación no tuvo ninguna consecuencia práctica y no se advierte que al final, la falta de acreditación objetiva de un requisito, por la ausencia de algún documento, tampoco haya tenido algún tipo de consecuencia. La ausencia de documentación no parece haber sido un elemento decisivo en la elección final.
Entrevistas públicas y que evalúen idoneidad de candidatos	El aspecto formal de las entrevistas se cumplió y fue tan buena su acogida por la sociedad salvadoreña, que se esperaría que las entrevistas para este tipo de cargos no sean a puerta cerrada nunca más. Sin embargo, la parte relacionada con su contenido no fue tan satisfactoria; se hizo algún tipo de evaluación del perfil de cada candidato, pero faltó personalización y profundidad. En algunos casos, pareció más un ejercicio repetitivo y mecánico y no una verdadera entrevista destinada a conocer más sobre la trayectoria de los aspirantes. Se incluyó una pregunta sobre la corriente del pensamiento jurídico de cada candidato pero no hay evidencia que la respuesta haya sido tomada en consideración al momento de deliberar o de votar. La actitud de los candidatos durante la entrevista sí parece haber sido un elemento decisivo en la votación final, tal como pudo escucharse en algunos casos durante la votación.
Deliberación pública	La deliberación fue pública, pero no consistió en un ejercicio de comparación entre candidatos para elegir a los mejores, ni en una discusión sobre los méritos o debilidades de unos y otros, sino que casi que en la confirmación de los candidatos previamente acordados en algún tipo de discusión privada entre consejeros, puesto que al final de este ejercicio -el cual fue simultáneo con la votación- casualmente solo 15 candidatos obtuvieron los votos necesarios.



Votación pública y motivada	<p>El deber de motivación de la decisión final fue el mandato jurisprudencial más incumplido. El proceso de elección de los 15 candidatos para el cargo de magistrado de la CSJ que llevó a cabo el CNJ en 2015 en cumplimiento de la sentencia 94-2014 y que implicó realizar por segunda vez todo el proceso de entrevistas, deliberación y votación de un universo de casi 90 personas, concluyó con una votación que no fue motivada. La falta de motivación permite concluir que el elemento subjetivo -incluyendo la posible injerencia política- tuvo demasiada incidencia en el resultado final. Una elección motivada tendría que haber hecho referencia a las características de cada candidato y tendría que haber expresado las razones de cada consejero para elegir a uno o a otro. La motivación reduciría a su mínima expresión la discrecionalidad al momento de elegir y daría mayor legitimidad al proceso. En la práctica, la ausencia de motivación generó dudas respecto de las razones por las cuales se habían elegido a determinados aspirantes y se había dejado fuera a otros. La falta de motivación restó legitimidad y credibilidad al proceso.</p>
-----------------------------	---

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCESO DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE LA CSJ QUE LLEVA A CABO EL CNJ RESULTANTES DE ESTE ESTUDIO	
REQUIEREN REFORMA LEGAL	<p>a) Regular los criterios informales o extralegales que inciden en la conformación del listado final.</p> <p>b) Regular el tipo de documentos que deberán incorporarse de forma obligatoria al expediente para acreditar el cumplimiento de cada requisito.</p> <p>c) Obligar a revelar los conflictos de interés y regularlos una vez la persona ha sido electa.</p> <p>d) Establecer elementos objetivos para determinar buen desempeño en casos de funcionarios que busquen la reelección o que hayan ocupado cargos públicos y motivar adecuadamente y objetivamente estos supuestos.</p> <p>e) Regular, de forma más detallada, las entrevistas y el proceso de evaluación en general.</p> <p>f) Regular la metodología para la deliberación y votación pública de los consejeros.</p> <p>g) Prohibir las reuniones privadas o individuales entre candidatos y consejeros CNJ.</p>
REQUIEREN REFORMA CONSTITUCIONAL	<p>Reformular el modelo, separando la elección de la Fedaes y la selección del CNJ por sector de desempeño profesional. El primero estaría solo abierto para abogados, mientras que en el segundo solo participarían jueces de la República.</p>
PROPUESTAS ANTERIORES RELATIVAS AL CNJ	
	<p>a) Desarrollar normativamente los requisitos constitucionales para acreditar idoneidad, moralidad notoria e independencia partidaria.</p> <p>b) Deben reducirse los márgenes de discrecionalidad de la que goza el CNJ en la evaluación y selección de los 15 candidatos que le corresponde elegir.</p> <p>c) Debe crearse una tabla de evaluación o baremo que permita conocer con anterioridad cómo serán ponderadas las distintas cualidades, aptitudes y logros de los candidatos.</p> <p>d) Las consideraciones favorables o desfavorables de cada postulante deben darse a conocer al público mediante el debate entre los consejeros y deben constar por escrito.</p> <p>e) La elección final de cada uno de los 15 candidatos debe estar adecuadamente motivada y razonada por escrito y debe divulgarse al público en general y a los candidatos.</p>



PROPUESTAS ANTERIORES RELATIVAS A LA FEDAES:

1. *La elaboración del reglamento especial que regula la etapa del proceso de elección del gremio de abogados, así como la conformación de un Consejo Electoral, que supervise las actuaciones de las asociaciones de abogados y de la FEDAES durante cada proceso electoral, deberían estar a cargo del CNJ o en su ley.*
2. *Debe desarrollarse una regulación más estricta de las asociaciones de abogados con capacidad para postular candidatos, que tome en cuenta un número mínimo de miembros, la verificación de actividad gremial en el transcurso del año anterior a la elección, así como otros requisitos que demuestren que no se han creado como meros “cascarones” para la postulación de candidatos a magistrados. La verificación de estos requisitos para efectos de su participación en este proceso, estaría a cargo del CNJ.*
3. *Debe regularse la obligación de las asociaciones de abogados postulantes de verificar y evaluar los requisitos de los candidatos con base en una tabla común para todas las asociaciones.*

Bibliografía

ATIENZA, M. y FERRAJOLI, L. (2011), *Jurisdicción y Argumentación en el Estado Constitucional de Derecho*, 1ª reimpresión, Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM; México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia en las Américas*, (documento oficial de la OEA) Washington, D.C., diciembre de 2013.

Due Process of Law Foundation (DPLF):

- El Desafío de seleccionar a los mejores: La selección de las altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia, Washington, D.C., octubre 2013.
- La entrevista personal en la selección de autoridades judiciales en http://dplf.org/sites/default/files/la_entrevista_personal_en_la_seleccion_de_autoridades_judiciales.pdf consultada el 20 de octubre de 2015.

FUSADES:

(2009) con la Universidad de Salamanca, *Las Instituciones Democráticas en El Salvador I: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, 4ª edición, San Salvador.

(2010) con la Universidad de Salamanca, *Las Instituciones Democráticas en El Salvador II: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, 1ª edición, San Salvador.

(2011) Con Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y Universidad Dr. José Matías Delgado (UJMD), *Estudio del proceso de selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Antiguo Cuscatlán*.

(julio de 2013) *Importancia de la jurisprudencia constitucional sobre elecciones indirectas o de funcionarios de "segundo grado"*, en *Boletín de Estudios Legales* N°. 151, Antiguo Cuscatlán.

(septiembre de 2014) *Estudios sobre el Fortalecimiento de la Justicia 2014, Parte I: Reforma del proceso de elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Análisis Legal e Institucional* N°. 165, Antiguo Cuscatlán.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2001) *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 10ª edición, Madrid.

KNAUL, Gabriela, Relatora Especial de la ONU para la Independencia de Magistrados y Abogados en su informe de 2012 sobre su misión a El Salvador en http://observatoriojudicial.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=6919:informeonu&catid=9:noticias-revelantes&Itemid=10

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Manejo del Conflicto de Interés en el Servicio Público: Pautas y Experiencias de los Países de la OECD*, 2004.

Panel Independiente, *Informe Final del Panel Independiente para la Elección de Comisionados/as y juezas/ces Interamericanas/os*, 2 de junio de 2015, en <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/iachr-panel-report-esp-20150611.pdf> consultada el 9 de octubre de 2015.

Apéndice 1

PERSONAS ENTREVISTADAS

Consejeros CNJ:

Lcda. Marina de Jesús Marengo de Torrento
Lic. Jorque Alfonso Quinteros H.

Candidatos en el proceso 2015:

Candidato 1

Candidato 2

Lic. Carlos Sánchez

Lic. Francisco Díaz

Observadores:

Observador 1

Dr. René Hernández Valiente

Dr. Salvador Enrique Anaya Barraza

Dr. Luís Lovo Castelar

Dr. Domingo Méndez

Magistrados CSJ:

Dr. Belarmino Jaime

Lic. Rodolfo González

FEDAES:

Lic. Santos Guerra (ABOJES)

PARTICIPANTES EN GRUPOS FOCALES DE DISCUSIÓN:

Grupo de docentes:

- a) Lic. José Enrique Sorto Campbell, UJMD
- b) Dra. Mirna Quinteros de Quintanilla, UJMD
- c) Lic. Efraín Arévalo, UJMD
- d) Dr. German Rivera, ESEN
- e) Lic. Gustavo Campos, ESEN
- f) Lic. Fernando Marroquín Galo, UCA
- g) Lcda. Karla Peña Martell, UCA
- h) Lic. Manuel Escalante, UCA
- i) Dra. Ivette Cardona Amaya, UCA
- j) Dr. Roberto Rodríguez, Escuela de Capacitación Judicial y UCA

Grupo de excandidatos:

- a) Dr. Ramón Morales Quintanilla (Elección 2015)
- b) Dr. René Hernández Valiente (Elección 1994)
- c) Lic. Rodolfo González (Elección 2009)
- d) Dr. José Enrique Argumedo (Elección 1994)
- e) Dr. Miguel Ángel Cardoza Ayala (Elección 2003)
- f) Lcda. Ana María Velásquez de Escobar (Elección 2015)

Grupo de exconsejeros, consejeros y exdiputados:

- a) Lic. Jorge Quinteros, consejero CNJ
- b) Lcda. Marina de Jesús Marengo de Torrento, consejera CNJ
- c) Lcda. Gladys Marina Chávez, expresidenta CNJ
- d) Dr. Eduardo Tomasino, exconsejero CNJ
- e) Lcda. Margarita Romagoza, exconsejera CNJ
- f) Señorita Gloria Salguero Gross, expresidenta Asamblea Legislativa (Q.D.D.G.)

Grupo de abogados:

- a) Dr. Enrique Borgo Bustamante
- b) Dr. Salvador Enrique Anaya Barraza
- c) Lic. José Marinero
- d) Dr. José Luis Lovo Castelar
- e) Dr. Mario Enrique Sáenz
- f) Dr. Humberto Sáenz
- g) Lic. Carlos Mauricio Guzmán Segovia
- h) Lcda. Claudia Umaña Araujo
- i) Lic. Miguel Cedillos
- j) Lic. Daniel Olmedo Sánchez
- k) Lic. Samuel Lizama

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS LEGALES

COMISIÓN

Coordinador

Pedro Alejandro Mendoza Calderón

Coordinadora Alternativa

Claudia Beatriz Umaña Araujo

Miembros

Pedro Luis Apóstolo

Guillermo Ávila Qüehl

Ricardo Cevallos

Fidel Chávez Mena

Helga Cuéllar Marchelli

Giancarlo de la Gasca

Rafael Gómez

Carlos Mauricio Guzmán Segovia

René Hernández González

René Hernández Valiente

José Ángel Quirós

Luis Mario Rodríguez

Mario Enrique Sáenz

Álvaro Trigueros

Mauricio Ungo Bustamante

Director

Javier Castro De León

Investigadores

José Miguel Arévalo Rengifo

Lilliam Arrieta de Carsana

Carmina Castro de Villamariona

Marjorie Chorro de Trigueros

Oscar Alfredo Pineda

Roberto Vidales



Con el apoyo de



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Departamento de Estudios Legales • **DEL**
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,
FUSADES

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica, Apartado Postal 01-278,
Tels.: (503) 2248-5600, (503) 2248-5671
Fax: (503) 2248-5603

www.FUSADES.org
www.observatoriolegislativo.org.sv • www.observatoriojudicial.org.sv