

Informe sobre Independencia Judicial en El Salvador

Julio 2000

Francisco Díaz Rodríguez
Carlos Urquilla

I. Los Obstáculos Principales a la Independencia Judicial <29>

1. *En su país, ¿cuáles son los principales obstáculos a la independencia de los jueces? Cuáles o quiénes son las fuentes principales de interferencia con la independencia judicial?*

Los obstáculos a la independencia judicial son variados, y aunque la situación ha mejorado sensible y sustancialmente desde la firma de los Acuerdos de Paz, lo cierto es que persisten algunos obstáculos.

Se pueden ordenar de la siguiente manera (el orden no necesariamente refleja prioridad):

a. Ausencia de una auténtica carrera judicial, por subsistencia de un sistema de gobierno judicial compartido entre el Consejo Nacional de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia (aplicable especialmente a los jueces que no integran la Corte Suprema de Justicia)

El modelo constitucional y legal del gobierno judicial está diseñado de tal manera que ésta atribución está compartida entre el Consejo Nacional de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia, actuando el Consejo como un ente propositivo de ternas para el ingreso de la judicatura, y siendo la Corte Suprema de Justicia la que decide definitivamente el ingreso, sanciones, ascensos y salida de la carrera judicial. La experiencia europea, especialmente, ha demostrado que la independencia judicial está fuertemente ligada al funcionamiento efectivo de la carrera judicial, esto significa que si la carrera judicial no está garantizada adecuadamente y su funcionamiento no es eficaz, en atención a los principios de mérito y capacidad, difícilmente la judicatura gozará de independencia, pues la estabilidad del funcionario judicial estará condicionada a la complacencia resolutive, y no a sus méritos y capacidades como juzgador.

Ese modelo jurídico de gobierno judicial impide que la carrera judicial y el gobierno judicial sean efectivos, y debilita la independencia judicial. Se trata de un factor presente y actual que limita la independencia interna en el Órgano Judicial.

b. Deficiencias funcionales del sistema político (aplicable especialmente a los jueces que integran la Corte Suprema de Justicia)

El proceso democrático en El Salvador está lejos de alcanzar una etapa de consolidación institucional que le permita funcionar adecuadamente. Este proceso apenas dio inicio con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, y cerca de 8 años después existen todavía dificultades para su instauración definitiva. Como todo proceso político y social es lento y complejo.

Esto permite que todavía no se pueda afirmar, con absoluta fortaleza, que el sistema político ve en la independencia judicial un valor y presupuesto imprescindible para su desarrollo. En una sociedad democrática, la independencia judicial y el respeto de ésta —expresado en el acatamiento de sus fallos, principalmente— son indisolubles al adecuado funcionamiento de los órganos políticos. Se trata de la realización del paradigma del Estado de Derecho, donde el ejercicio político del poder se limita racionalmente en los márgenes jurídicos.

Este punto tiene una doble cara. Por una parte el sistema político, más bien el funcionamiento de la dimensión política del sistema, deben ser conciente y respetuoso de la independencia judicial, pero por otra parte, el Órgano o Poder Judicial debe sentirse y saberse independiente, para pronunciar sentencias y fallos apegados sólo a Derecho y Justicia, sin consideración de conveniencia o juicios de oportunidad propios de las decisiones políticas.

Actualmente, la mayoría de jueces integrantes de la Corte Suprema de Justicia no sienten plena independencia frente al poder político, pronunciando sentencias, en varios casos, que restringen la eficacia del Derecho ante posibles “trastornos” que puedan generar los efectos del fallo, si se acataran con plenitud.

Sin duda que esto último tiene una contrapartida, y es que los órganos de poder político sienten que realizan influencia frente a la toma de decisiones judiciales, lo cual les hace confiar, en muchos casos, que la Corte Suprema de Justicia “no se atreverá” a adoptar resoluciones en cierto sentido que les puede ser adverso.

Esta falla del sistema político tiene expresiones o manifestaciones simpáticas, como que unos días antes y unos días después de la renovación parcial de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (donde existen posibilidades de reelección de cargos, etc.) se resuelven algunos casos polémicos o controversiales por su contenido que tienen elevada trascendencia política. Esto pareciera ser significativo de una suerte de “cortejo político” que opera entre el máximo tribunal de justicia (o algunos de sus miembros, para más precisión) y los órganos políticos que están involucrados o influyen, directa o indirectamente, en ese proceso electivo.

c. Coexistencia de labores jurisdiccionales y no-jurisdiccionales (administrativas y de gerenciamiento de la oficina judicial) en la autoridad del juzgador (aplicable a todos los grados e instancias del Órgano Judicial)

Es un hecho válido que la función jurisdiccional es tan especializada actualmente que el juzgador debe dedicarse, completamente, al desarrollo total de sus atribuciones en ese orden. Los distractores, o la presencia de elementos ajenos a la función judicial, lejos de colaborar a una independiente, pronta y cumplida administración de justicia, facilitan la pérdida de independencia funcional del juzgador.

Por su carácter indicativo y descriptivo de tal realidad se hace necesario reproducir una conclusión puntual obtenida recientemente en el Foro sobre Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica, el cual dio por resultado un Libro Blanco sobre ese tema. Así, analizando los problemas del despacho judicial, el Foro no vaciló en señalar que “...el ejercicio de la potestad jurisdiccional debe circunscribirse exclusivamente a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, debe excluirse de las funciones de los jueces todas aquellas que tienen carácter administrativo ... supone un auténtico dispendio que él mismo (el juez) tenga que ocuparse del control de temas absolutamente impropios, como la supervisión del personal o los recursos materiales...” (*Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*, auspiciado por la **Unión Europea** y la **Generalitat de Catalunya**, 1999, pág. 499).

Esto pone en evidencia que un obstáculo real a la independencia funcional de la judicatura consiste en la atribución, al juez, de labores propias de gerenciamiento y administración de oficina, lo cual consume tiempo, recursos y capacidad, en cantidades nada despreciables, y en perjuicio del correcto funcionamiento de la administración de justicia.

Si se considera que la judicatura y su independencia es esencial para el Estado de Derecho, y si partimos del reconocimiento que los máximos tribunales de justicia, por su esencial atribución de ser “la última palabra judicial” están más obligados que todos a ser absolutamente independientes, no puede menos que lamentarse que el modelo constitucional de la organización y atribuciones del Órgano Judicial salvadoreño haga de la Corte Suprema de Justicia, la gran gerencia del Órgano Judicial, lo cual carga indebidamente a sus Magistrados de atribuciones impropias que les impiden el desarrollo de las labores jurisdiccionales. Algunos estudios han demostrado que más de las 2/3 de las atribuciones confiadas a la Corte Suprema de Justicia no corresponden a labores jurisdiccionales, sino administrativas del Órgano Judicial. No cabe duda que un traslado de tales funciones no judiciales al Consejo Nacional de la Judicatura, por un lado, y una reconcepción de la oficina judicial, por el otro, son acciones urgentes que deben emprenderse para fortalecer la independencia judicial.

2. En su país, ¿cuáles o quiénes son los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial?<30>

Tomando como punto de partida que los obstáculos a la independencia judicial orbitan tanto en lo relativo a la independencia interna, externa y funcional, y que, además, tales obstáculos están relacionados con el funcionamiento del gobierno judicial (compartido entre el Consejo Nacional de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia), el funcionamiento del sistema político y la concentración de funciones no jurisdiccionales en todas las instancias judiciales, no es difícil concluir que los principales oponentes a las reformas sobre independencia judicial se encuentran, mayoritariamente, dentro del mismo Órgano Judicial.

El control del gobierno judicial y el manejo administrativo y presupuestario del Órgano Judicial son reales ámbitos de poder. Estos ámbitos han llegado a convertirse en fuentes reales de control sobre el funcionamiento del Órgano Judicial, que descansan, esencialmente, en la Corte Suprema de Justicia. Esto ha permitido que las diferentes conformaciones de la Corte Suprema de Justicia nieguen la posibilidad de producir transformaciones profundas que desaparezcan, o al menos reduzcan, los obstáculos a la independencia judicial. Ante propuestas surgidas de varios sectores sociales y políticos, orientadas a que el Consejo Nacional de la Judicatura se encargue plenamente del ejercicio del gobierno y carrera judicial, así como de la conducción administrativa del Órgano Judicial, potenciando la labor de los juzgadores a labores sólo jurisdiccionales, la Corte Suprema de Justicia ha reaccionado reconociendo implícitamente que el problema existe, pero sugiriendo para su solución que se reformen las leyes pertinentes a fin de que su Presidente quede extrañado de cualquier función jurisdiccional, y se encargue de todos los aspectos no jurisdiccionales que están actualmente en manos de dicha Corte. Este era el modelo anterior a las Constitución de 1983, vigente.

Ante esta realidad, es difícil negar —aunque lamentable— que los principales oponentes a las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial, están en el interior de dicho Órgano, y fundamentalmente en la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, esto no reduce que diversos sectores del sistema político salvadoreño tampoco están dispuestos a enfrentar las reformas orientadas al fortalecimiento de la independencia judicial. Es obvio que si alguien se beneficia de la situación de falta de independencia judicial (como se indicó anteriormente) no estará dispuesto a que tal falta de independencia se reduzca. Esto lleva a concluir que la implantación de reformas sobre la independencia judicial requiere de un amplio debate y diálogo social y político, con actores claves en la toma de decisiones, para poner de manifiesto y públicamente la necesidad de fortalecer la independencia judicial, y demostrar los beneficios de ésta para la sociedad en su conjunto, obligando a asumir compromisos por lograr esas transformaciones.

II. Consejos de la Judicatura; otros métodos de selección de los jueces, retención, ascenso y destitución; salarios, beneficios y condiciones de retiro; duración del mandato <94>

1. Si su país cuenta con un Consejo de la Judicatura, ¿cuáles son sus funciones y sus facultades? ¿Quiénes son sus miembros y cómo son elegidos?

El CNJ fue instituido por la Constitución vigente, proclamada el 15 de diciembre de 1983, art. 187, como encargado de "proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz" (inc. 1°), y con la responsabilidad de "la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es el de asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales".

En su relativa corta vida ha tenido tres leyes con importantes diferencias entre sí, aunque del mismo nombre: Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (LCNJ). Conforme a la vigente, decretada el 27 de enero de 1999, "El Consejo Nacional de la Judicatura es una institución administrativa de Derecho Público, con personalidad jurídica, independiente en el ejercicio de sus atribuciones, así como en lo financiero, administrativo y presupuestario." (Art. 2 inc. 1)

De acuerdo a la LCNJ, las finalidades, objetivos y atribuciones del Consejo son:

Fines

Art. 5 El Consejo Nacional de la Judicatura tendrá como fines:

- a. Contribuir al fortalecimiento de la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional y a propiciar la protección de estos funcionarios en el cumplimiento de la Constitución y las leyes;
- b. Contribuir como órgano colaborador de la administración de la carrera judicial, a la eficiencia, modernización y moralización de la estructura judicial, a fin de garantizar la idoneidad, capacidad, eficiencia y honestidad del personal judicial;
- c. Propiciar que los diferentes sectores que actúan en la administración de justicia, obren solidaria y coherentemente con la función asignada al Órgano Judicial en el contexto del Estado Democrático Constitucional de Derecho; y,
- d. Coadyuvar a lograr una accesible, pronta y cumplida administración de justicia.

Objetivos.

Art. 6 El Consejo Nacional de la Judicatura tendrá como objetivos principales:

- a. Garantizar la objetividad e igualdad de oportunidades en la integración de las ternas de candidatos de Magistrados de Segunda Instancia y Jueces, así como la idoneidad de los mismos;
- b. Propiciar mediante la evaluación de la actividad judicial de Magistrados y Jueces, la eficiencia profesional y moralización de la administración de justicia;
- c. Colaborar con la Corte Suprema de Justicia en la administración de la Carrera Judicial en los aspectos señalados por esta ley y en los casos que aquélla lo solicite; y,
- d. Realizar en forma permanente los estudios e investigaciones sobre el sistema de administración de justicia, a efecto de determinar las deficiencias e irregularidades del mismo, sus causas y posibles soluciones.

Atribuciones.

Art.7 Corresponde al Consejo, como institución, las atribuciones siguientes:

- a. Llevar un Registro de Abogados debidamente clasificado, con indicación de los requisitos para optar a los cargos de Magistrado de la Corte, Magistrado de Cámara de Segunda Instancia, Juez de Primera Instancia y Juez de Paz;
- b. Cooperar con la Corte en los asuntos que ésta le solicite y que le sean afines o de su competencia;
- c. Colaborar con las demás instituciones del sistema de administración de justicia en los mismos términos consignados en la letra anterior;
- d. Organizar y administrar la Escuela de Capacitación Judicial; para asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los Magistrados y Jueces y demás funcionarios judiciales; extender la capacitación al personal del Órgano Judicial, a los demás funcionarios y empleados del Ministerio Público y demás sectores vinculados con el sistema de administración de justicia; y,
- e. Las demás que determine la ley.

Después de contar con 10 Consejales en la primera ley y 11 en la segunda, en la actualidad el Pleno, "órgano superior de dirección y administración del Consejo"(Art. 9 LCNJ), está integrado por 6 Consejales propietarios electos "con el voto calificado de las dos terceras partes de los Diputados electos" (Art. 186 inc. 3 C), así: 3 abogados en ejercicio; 1 abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; 1 abogado docente de las facultades, Departamentos o Escuelas de Derecho de las universidades privadas del país; y 1 abogado del Ministerio Público, que en El Salvador está integrado por tres instituciones: la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (art. 191 C).

La elección en sede legislativa se da en base a las ternas propuestas por los sectores representados, mediante procesos de elecciones directas, igualitarias y secretas, en las que participan, según el caso, todo el gremio de abogados, los abogados docentes de las respectivas universidades, o los abogados de las instituciones del Ministerio Público, reunidos en sus respectivas asambleas generales (art. 13 a, b, c y d LCNJ).

Debe notarse que no existe representación de jueces y magistrados lo cual se explica, por una parte, por la escasa elaboración teórica sobre el gobierno judicial y, por otra, lamentablemente, por el desprestigio general en que ha caído la judicatura y por las fricciones que se han dado entre los Órgano Legislativo y Judicial, en particular con la Corte Suprema de Justicia que su órgano máximo de gobierno.

Cada Consejal Propietario tiene un suplente electo por igual procedimiento.

2. En su país, ¿cómo se seleccionan los jueces? ¿Cuánto duran sus mandatos? ¿Ser juez se considera un trabajo deseable?<31>

En el proceso de nombramiento de jueces y magistrados de cámaras de segunda instancia (cortes de apelación) deben distinguirse claramente dos fases: la de selección y propuesta de candidatos ante la CSJ, que está a cargo del CNJ, y la de nombramiento, a cargo de la última.

Cuando se produce una vacante, la CSJ solicita al CNJ una terna de candidatos para llenarla. La selección y propuesta de candidatos es realizada por la Unidad Técnica de Selección (UTS) del CNJ y por el Pleno del mismo. La UTS mantiene un "Registro de Abogados Elegibles" informatiza-

do que alimenta con nuevos nombres mediante procesos anuales de selección de aspirantes, y diariamente con la actualización de cada expediente.

Al producirse la solicitud de terna, la UTS, aplicando los criterios constitucionales y legales de idoneidad, identifica a los aspirantes mejor calificados y remite al Pleno del Consejo toda la información disponible sobre ellos para que éste seleccione la terna que se propondrá a la CSJ. Los principales criterios utilizados actualmente —además de los formales de edad, grado académico, etc.— son los de antigüedad, méritos, experiencia, vocación y aptitud.

La terna es remitida a la CSJ en donde una Comisión integrada por 4 Magistrados la analiza, selecciona al candidato que considera idóneo y propone a la Corte Plena su nombramiento.

En la experiencia real, primero, hasta hace muy pocos meses la etapa de selección no aplicaba la rigurosidad necesaria para una función tan importante y las presiones, influencias e incluso imposiciones en la identificación de aspirantes eran cosa frecuente. Esta práctica está en franca superación. Segundo, no ha existido ninguna comunicación positiva CSJ - CNJ para afinar procedimientos y criterios para la selección y el nombramiento de los jueces y magistrados, resultando todo ello en el afianzamiento del "padrinazgo" y en la pérdida de credibilidad en el proceso por parte de los operadores judiciales.

Los jueces y magistrados integrados a la carrera gozan de estabilidad en sus cargos y solo pueden ser removidos por causas legales, de manera que su mandato es indefinido.

Las judicaturas son, en general, empleos que despiertan interés. Sin embargo, las razones de ello se encuentran, muchísimo más que en la vocación judicial o en la conciencia sobre los valores y papel de la administración de justicia en el Estado Constitucional de Derecho, en las características de las judicaturas en tanto que empleo, en la exacerbada competencia laboral que existe en El Salvador y, más recientemente, en la gravedad de la recesión económica que vive el país.

De las características de la judicatura como buen empleo resaltan la tranquilidad que genera la estabilidad laboral —verdadera rareza— y una remuneración fija, segura, que supera el ingreso mensual del abogado promedio.

Lo anterior no niega la existencia de un elevado número de jueces —quizás creciente— que consideran la jurisdicción como su mejor manera de realización profesional.

3. ¿Cómo es el proceso de ascenso de los jueces? ¿Cómo se asignan los jueces a distintas jurisdicciones? <32 A>

En teoría —esto es según la Ley de la Carrera Judicial— el ascenso debe resultar de la antigüedad, méritos, experiencia, vocación y aptitudes. En la realidad esto todavía constituye la excepción por las mismas razones que se han apuntado en los párrafos dedicados al procedimiento de selección - nombramiento. El ascenso se ubica en una verdadera nebulosa ya que si bien se concreta a través del nombramiento en una judicatura de categoría o clase superior —atribución de la CSJ—, la propuesta de terna para llenar vacantes debe provenir del CNJ, de manera que el entendimiento entre ambas instituciones es indispensable y hasta la fecha no se ha dado. Ante esto la práctica ha sido utilizar como mecanismo de ascenso el traslado efectuado por la Corte sin solicitar terna al Consejo, partiendo del supuesto que al trasladar no se da un nombramiento propiamente dicho. Sin embargo, tal interpretación ha sido severamente cuestionada y considerada por muchos como una forma de ascensos discrecionales.

La asignación de los jueces a distintas jurisdicciones depende en definitiva, igual que en el caso anterior, del nombramiento de la Corte. En este punto, el Consejo, a través de sus propuestas de ternas, en general ha cumplido acertadamente su responsabilidad remitiendo nombres de candidatos

que han demostrado tener mayores conocimientos o experiencia en la materia de competencia de la vacante.

4. *¿Cómo es el proceso de disciplina o destitución de un juez?*

El proceso disciplinario corresponde a la CSJ quien realiza la instrucción a través de la Unidad de Investigación Judicial. Ésta actúa respondiendo a denuncias de particulares, a la recomendación del CNJ, de oficio o, naturalmente. Carece de procedimiento amparado en una ley y en los hechos procede en forma sumaria, garantizado el derecho de audiencia al denunciado. La recomendación del CNJ puede darse como resultado de la doble evaluación anual que por ley debe realizar a todos los funcionarios judiciales, o al momento de verificar quejas o solicitudes presentadas por particulares. El CNJ puede también recomendar la suspensión o la destitución de los funcionarios judiciales, según el caso, cuando de su evaluación se obtiene un resultado insatisfactorio ya sea en la administración del tribunal o en cumplimiento de plazos procesales. El mecanismo es poco eficiente y por ello motivo de muchas críticas.

5. *¿Cuál es la remuneración de los jueces de distintos niveles? ¿Cómo se comparan los salarios de los jueces con el ingreso de los abogados que ejercen en forma privada? ¿Y los profesores? ¿Fiscales? ¿Defensores públicos?*

Las remuneraciones de los jueces dependen de la categoría y de la clase que corresponda al tribunal que ocupa. En consecuencia —y a veces ocurre— con los traslados pueden darse descensos y disminución en las remuneraciones. La escala es la siguiente:

CARGO	SUELDO (En US \$; \$1 = ¢ 8.78)
Clase "A"	
Magistrado de Cámara Categoría I	2.252,84
Magistrado de Cámara Categoría II	2.111,61
Clase "B"	
Juez de Primera Instancia Categoría I	1.917,41
Juez de Primera Instancia Categoría II	1.780,18
Juez de Primera Instancia Categoría III	1.643,50
Clase "C"	
Juez de Paz Categoría I	1.628,13
Juez de Paz Categoría II	1.492,60
Juez de Paz Categoría III	1.357,06
Juez de Paz Categoría IV	1.220,95

El ingreso mensual de un abogado promedio ejerciendo en la capital del país se ubica entre las remuneraciones correspondientes a los jueces de paz II a IV. La remuneración de los docentes es baja. Los de tiempo completo rara vez alcanzan los US \$ 1.500,00 mensuales, mientras por la hora clase se paga la irrisoria cantidad de 6 a 9 US \$, según el centro educativo. Los salarios mensuales de los Fiscales oscilan entre los US \$ 1.708.42 y los US \$ 1.082.00, en tanto que los Defensores Públicos tienen uno de US \$ 1.025.00.

6. *¿Qué beneficios reciben los jueces? ¿Qué beneficios tienen cuando se jubilan? ¿Cree usted que la remuneración y los beneficios de los jueces son adecuados para atraer a personas honradas y competentes?*

En adición a su salario, todos los jueces reciben aproximadamente US \$ 115.00 en vales de combustible automotor; los magistrados de cámaras de segunda instancia, todos los jueces de primera instancia y solamente los jueces de paz de San Salvador tienen asignado un automóvil; todo juez o

magistrado afiliado a la Caja Mutual del Abogado Salvadoreño goza de un seguro de vida por US \$ 11.4000,00 con una cuota mensual de US \$ 5,25. Recientemente —hace 4 meses— jueces y magistrados recibieron comunicación de la CSJ informándoles que contaban con otro seguro de vida por igual cantidad, pero sin ningún costo. La seguridad médico hospitalaria está cubierta únicamente por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. En caso de ocupar cargos de elección popular o de segundo grado, jueces y magistrados conservan sus cargos originales por todo el tiempo que dure el de elección.

Jueces y magistrados pueden jubilarse a los 35 años de servicio, sin importar su edad. Comprobando al menos 10 dentro del Órgano Judicial, reciben el 100% de su salario exento de retenciones (impuestos, seguridad social, etc.), lo que significa un incremento efectivo del mismo. La jubilación no impide trabajar por contrato para el Órgano Judicial en tareas que no sean el desempeño de judicaturas o magistraturas. Cuentan también con la posibilidad de una bonificación por retiro voluntario equivalente a seis meses como mínimo del último sueldo devengado, siempre que hayan cumplido al menos 2/3 partes del tiempo requerido para la jubilación.

Como lo he comprobado para este documento, la remuneración por sí misma es insuficiente para atraer a los abogados honrados más calificados. Me remito a los tres párrafos finales del apartado II.

III. Control del presupuesto y el personal del Poder Judicial <33>

1. *¿De qué forma se determina el presupuesto del Poder Judicial? ¿Qué órgano o funcionario controla el presupuesto del Poder Judicial?*

La Constitución, art. 172 inc. 4, dispone una asignación anual para el Órgano Judicial "no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado". El presupuesto es elaborado y administrado por la CSJ, art. 182 atribución 13a. C., por medio de numerosas dependencias integradas en la Dirección G de Administración.

2. *¿Qué órgano o funcionario controla cómo se gasta el presupuesto para los tribunales en cada nivel? ¿Qué órgano o funcionario controla la contratación y gestión del personal de apoyo (o sea, no judicial) de los tribunales en cada nivel?*

Cada tribunal cuenta con un reducido "fondo circulante" que varía según su categoría y clase, y sirve para necesidades básicas no presupuestables. Aparte de ello, los suministros de todo tipo, desde los de infraestructura física hasta el pago de servicios de agua, energía eléctrica, teléfono, utilería y mantenimiento, están centralizados en diferentes dependencias de la Dirección de Administración, a través de la Unidad Financiera Institucional

La contratación del personal no judicial es decidida por cada titular o titulares del tribunal, según sea unipersonal o colegiado, aun cuando la CSJ debe ratificarlo, principalmente por razones de administración presupuestaria. Aunque no se conocen prácticas ni casos esporádicos de negativa de ratificación, la CSJ puede hacerlo. Una vez nombrado, el personal queda regido por la Ley del Servicio Civil que, en la práctica, obstaculiza e incluso impide a los titulares ejercer una autoridad administrativa real sobre el personal, lo que es fuente de problemas de disciplina e incluso de corrupción.

3. *¿Padecen los tribunales inferiores escasez de recursos en forma específica? En ese caso, ¿qué reformas recomendaría?*

La carencia de recursos —que va desde infraestructuras dignas hasta la del más elemental equipo o utilería— es una de las quejas generalizadas entre los jueces. La carencia deriva en algunos casos de insuficiencias presupuestarias, pero, en la inmensa mayoría de los casos, en las deficiencias

administrativas. Así lo reiteraron cerca de 90 funcionarios, entre jueces y magistrados de distintas clases y categorías, procedentes de todo el país, reunidos en talleres de consulta sobre la problemática judicial. Además, los contrastes entre distintas instalaciones del Órgano Judicial son realmente excesivas.

4. ¿Cuánto gasta su gobierno en el Poder Judicial? ¿Qué porcentaje representa ese monto en el presupuesto total del Estado?

El presupuesto del Órgano Judicial para el año 2000 asciende a US \$ 101.628.701.00 (SLV ¢ 892.300.000.00), lo que equivale al 6 % del presupuesto total del Estado.

IV. Administración de los tribunales y manejo de los casos <34>

¿Alguna mejora en la administración de los tribunales o el manejo de los casos ha contribuido a fortalecer la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Recomendaría alguna reforma en la administración de los tribunales con miras a fortalecer la independencia de los jueces?

No se han llevado a la práctica reformas en la administración de los tribunales o el manejo de los casos que se puedan considerar como elementos fortalecedores de la independencia judicial. Si se considera lo referido para la pregunta I de este cuestionario, todo parecería indicar que la recomendación más útil para fortalecer la independencia judicial sería el traslado de las funciones no jurisdiccionales que actualmente posee la Corte Suprema de Justicia y los jueces, hacia el Consejo Nacional de la Judicatura, en un proceso de transición gradual.

1. ¿Qué órgano o funcionario es responsable de la administración de los tribunales?

En la actualidad, la administración de cada tribunal está confiada al juez titular del mismo, y respecto de la Corte Suprema de Justicia, ésta misma es la encargada de esa administración.

2. ¿Se ha procurado en los últimos años mejorar la administración de los tribunales, incluida la reorganización de las tareas o las operaciones de los tribunales?

Aunque, como se indicó supra, no se ha llevado a la práctica ningún intento de reforma en el ámbito de la administración de tribunales, del cual se pueda decir que ha contribuido al fortalecimiento de la independencia judicial, en la actualidad se diseñan algunas ideas que en principio podrían contribuir a tal fin, pero que, más que a fortalecer la independencia judicial, están orientadas a facilitar el acceso al usuario de la administración de justicia a los diversos servicios, mediante centros integrados.

• *3. En ese caso, ¿han contribuido algunos de estos esfuerzos a promover la independencia de los jueces?*

No ha habido reformas en el seguimiento de los casos. Aunque la introducción de la oralidad en materia penal, familiar y de justicia de menores podría haber servido para este tipo de prácticas, en la realidad, los usuarios siguen percibiendo los mismos problemas en cuanto al seguimiento de casos. En cuanto a reformas para aumentar la transparencia en la forma en que los casos son asignados a los jueces, vale decir que se ensayó la creación de una Secretaría Receptora de Demandas, pero su funcionalidad es francamente discutible (no ha permitido un aceleramiento de la tramitación de casos, no se conocen criterios legales o establecidos en la ley para la asignación de casos, etc.) y su ámbito de actuación es tan reducido que difícilmente puede saberse si impacta positivamente en el fortalecimiento de la independencia funcional. Además, la experiencia se limita al Municipio de San Salvador y no para todas las competencias en razón de la materia.

4. La mejor administración de los tribunales, ¿ha permitido al presidente de la Corte Suprema u otros jueces con responsabilidades administrativas dedicar más tiempo a sus responsabilidades jurisdiccionales?

Como no ha habido una reforma que mejore la administración de los tribunales no se puede aseverar que ni el Presidente de la Corte u otros funcionarios judiciales con labores administrativas, han logrado dedicarse más a tareas jurisdiccionales. Lo que sí se conoce es lo contrario, pues debido a la falta de reformas sustanciales en cuanto a la administración de tribunales, tanto el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, como otros funcionarios judiciales que tienen a su cargo labores no judiciales, poseen serias limitantes para desempeñarse como auténticos juzgadores, lo cual impacta negativamente en la independencia judicial y en la efectividad de la administración de justicia.

5. ¿Los jueces de todos los niveles emiten decisiones escritas que explican su razonamiento? De no ser así, ¿cree usted que hacerlo fortalecería la independencia de los jueces y la calidad de las decisiones? ¿Habría mucha oposición a una reforma de ese tipo?

Los jueces de todos los niveles sí emiten decisiones escritas que explican sus razonamientos, aunque no puede negarse que subsisten, los menos, y en áreas donde no ha operado ningún tipo de reforma (como la laboral, civil o mercantil) casos de falta de fundamentación y motivación en las decisiones judiciales.

6. ¿Existe en su país algún tipo de sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual? <32 B>

Sí existe un sistema para seguir el desempeño de los jueces en forma individual, que es realizado por el Consejo Nacional de la Judicatura. Sin embargo, este seguimiento adolece de serias debilidades y hasta la fecha sus resultados no han sido publicitados.

7. ¿Existe algún proceso para evaluar el desempeño de cada juez en forma sistemática? En ese caso, ¿se traducen esos métodos en un mejor desempeño o mayor confianza del público en la judicatura?

Sí, el mismo a que se refiere el párrafo anterior, desarrollado anualmente por el Consejo Nacional de la Judicatura. Este seguimiento debería servir para tomar decisiones sobre la carrera judicial, sin embargo, por estar dichas decisiones en el ámbito de atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la utilidad de tal proceso de seguimiento se reduce considerablemente, y es incapaz de producir, en la práctica, un mejor desempeño en el funcionamiento de la judicatura, como también de incrementar los niveles de confianza pública hacia la judicatura. La práctica ha demostrado que la falta de depuración judicial, y en general, la ausencia de una real carrera judicial, ha incrementado la desconfianza pública y ciudadana hacia los tribunales de justicia.

8. De no existir un método de seguimiento del desempeño individual, ¿cree que sería beneficioso introducir un sistema de este tipo?

No obstante que sería beneficioso y necesario fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño judicial, y, además, propiciar la participación de la sociedad civil en dicho proceso, a través de un observatorio judicial, lo más importante sería el traslado de la carrera y gobierno judicial hacia el Consejo Nacional de la Judicatura, fortaleciendo así el papel jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, que tendría más tiempo y recursos para dedicarse a la tarea de administración de justicia.

V. Efecto de decisiones internacionales o fallos judiciales específicos

¿Ha tenido algún fallo judicial o decisión de una instancia internacional consecuencias para la independencia de los jueces?

Hasta el momento no. Sin embargo tal respuesta amerita una explicación más detallada. Es necesario señalar que decisiones internacional han existido, contra El Salvador, desde fines de la década de 1970-1980, y durante toda la década 1980-1990, especialmente en el desarrollo de la guerra, decisiones provenientes fundamentalmente de la Comisión Interamericana de Derechos Humana-

nos y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin embargo, siendo un hecho que durante esos períodos la independencia judicial no existía (como lo demostró y concluyó el informe de la Comisión de la Verdad), no puede considerarse que las decisiones internacionales en esos momentos haya influido positivamente en el fortalecimiento de la independencia judicial.

Sin embargo, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el panorama comienza a cambiar y a ser más receptivo de la observación internacional. Sin embargo, a penas ha comenzado a darse pasos en esa dirección, y no se puede decir que existan decisiones internacionales que hayan motivado el fortalecimiento de la independencia judicial, en parte por la escasa capacitación sobre derecho internacional que tienen todos los abogados y abogadas salvadoreñas, incluyendo a toda la planta de jueces, y, en segundo lugar, porque existe una arraigada idea que por tener el Presidente de la República la atribución de dirigir las relaciones internacionales, todo lo relacionado con decisiones internacionales y su impacto en el país, será mediatizado por él.

Dos resoluciones internacionales recientes, sobre casos que cuestionaban la independencia judicial, y donde se recomendaba la reapertura de los casos y el sometimiento de los responsables a un juicio justo (resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos de la muerte de Ignacio Ellacuría y otros miembros de la Compañía de Jesús y sus colaboradoras, y la muerte de Monseñor Oscar Arnulfo Romero), no provocaron la reapertura de los casos ni incidieron en la independencia judicial, pues la reacción nacional ante esas recomendaciones fue centralizada por el Presidente de la República. En este ámbito, la judicatura manifiesta total dependencia a decisiones políticas del Órgano Ejecutivo.

VI. Capacitación <93>

¿Cree usted que los programas de capacitación han fortalecido, o pueden fortalecer, la independencia de los jueces? En ese caso, ¿qué clase de capacitación ha sido o probablemente sea la más eficaz?

¿Se necesitan otras reformas, además de la capacitación, si es que la capacitación ha de fortalecer la independencia de los jueces?

Sí, los programas de capacitación fortalecen y han fortalecido la independencia de los jueces de dos maneras principalmente: por una parte, permitiendo descubrir, conocer y comprender a muchos jueces los alcances del principio de la independencia judicial consagrado expresamente en el art. 172 inc.3 de la Constitución y, por otra, afirmando la seguridad en sí mismos de los jueces mediante el afianzamiento de sus conocimientos jurídicos. Para entender esta última aseveración es necesario saber que el mayor problema que enfrenta hoy día la judicatura consiste en las gravísimas deficiencias de formación profesional resultante de la crisis general de la educación superior.

La formación inicial obligatoria —a manera de postgrado de especialización— es la única forma efectiva mediante la cual se puede atacar de raíz el problema señalado antes y con ello contribuir al fortalecimiento de la independencia judicial. A futuro la capacitación deberá entenderse como actualización periódica de conocimientos y no, como ahora, como aprendizaje inicial.

VII. Temas relativos a la justicia penal <120>

¿Qué reformas, si hubiere, en el área de la justicia penal han fortalecido la independencia de los jueces? ¿Hay alguna reforma que usted desee recomendar? ¿Qué grado de factibilidad asigna a la misma?

Los cambios al código procesal penal, ¿han tenido alguna consecuencia para la independencia de los jueces?

La policía, los funcionarios de las cárceles o las fuerzas de seguridad ¿interfieren en forma considerable con la independencia de los jueces? En ese caso, ¿cómo podría mejorar la situación?

La justicia penal se ha modificado. El tránsito de un proceso inquisitivo a uno con marcadas tendencias acusatorias es una realidad en El Salvador, y la introducción de la oralidad y la inmediación de la prueba favorece la independencia judicial, pues obliga, en principio, a que el Juez no se exponga a presiones externas para tomar una decisión. La publicidad también ha fortalecido la independencia judicial.

Sin embargo, existen en la práctica situaciones que difícilmente son compatibles con el espíritu de esos principios (oralidad, intermediación, publicidad), como por ejemplo la tendencia a la escrituración de los procesos, la tardada emisión de la sentencia y la participación innecesaria de personal técnico de los tribunales en la redacción de anteproyectos de resolución para los jueces. En puridad, con el mérito de las pruebas y el debate, el juzgador debe tener suficiente capacidad para sentenciar por sí, en un tiempo breve, casi inmediato.

En ese sentido, se hacen necesarias reformas que obliguen a la producción de un fallo inmediatamente después de la audiencia de juicio, salvo casos razonables de excepción legalmente establecidos. Tendría mucha factibilidad, aunque no dejaría de chocar con la oposición de quienes han encontrado en la participación de sus empleados en los tribunales una forma cómoda de administrar justicia penal.

Ahora bien, no puede negarse que un factor muy influyente en el ámbito de la independencia judicial es el rol de los medios de comunicación. La falta de un periodismo suficientemente capacitado e instruido en la especialidad judicial, y la creencia equivocada de los funcionarios judiciales, comenzando por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de que tienen que dar explicaciones o criterios sobre sus casos ante los medios de comunicación, desacreditando así el valor de una sentencia judicial, afectan el grado de independencia judicial, exponiendo a los jueces a la censura social que, en muchos casos, desconoce las razones y realidades procesales que han motivado una decisión.

VIII. Efecto de la reforma legislativa <121>

Las reformas a las leyes, con excepción de las leyes penales, ¿han tenido consecuencias para la independencia de los jueces?

Si, comenzando, primero, con la incorporación en la Constitución de 1983 (vigente) del principio de independencia judicial, art. 172 inc. 3, y del CNJ, y, segundo, con las reformas introducidas en ella en 1991 a raíz de los Acuerdos de Paz, en las cuales se modifica el procedimiento para la elección de los magistrados de la CSJ (por mayoría legislativa calificada y en base a ternas propuestas por el gremio de abogados y el CNJ, art. 186 inc.3); el tiempo de duración y la estabilidad durante el mismo en sus cargos (9 años; destitución solo por causas legales previamente establecidas, art. 186 inc.2); la estabilidad en sus cargos de magistrados de cámaras de segunda instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz (art. 186 inc. 4); y la obligación de "asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen y los medios que les garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuado a la responsabilidad de sus cargos" (art. 186 inc. 5).

Contribuye también la evolución progresiva de la independencia del CNJ con respecto a la CSJ, igual que la de sus atribuciones, enunciadas ambas en el apartado II 1.

De igual manera ha contribuido la incorporación del sistema de la sana crítica para la valoración de la prueba en la legislación de familia, vigente a partir de abril de 1994.

Las reformas operadas en la legislación de familia y de niñez, introduciendo la oralidad, la intermediación, la sana crítica y la publicidad (un poco más restringida que en el ámbito penal, por razones obvias), sí ha tenido impactos positivos en la independencia judicial. Lo que se rescata como

enseñanza y experiencia positiva es que la implementación de tales principios (oralidad, inmediación y publicidad) sí son eficaces para fortalecer la independencia judicial, en la medida en que obligan al juzgador a resolver frente a la audiencia y al público sobre la base de probanzas válidamente introducidas al proceso, y obligan a justificar de un modo convincente las razones de derecho que permiten sostener el sentido del fallo.

Esto debe motivar una reflexión sobre la necesidad urgente y apremiante de introducir los principios de oralidad, inmediación y publicidad en las restantes áreas de la administración de justicia donde hasta el momento no lo han sido, como son los ámbitos civiles, mercantiles, laborales y constitucionales.

Como se vio en la pregunta I de este cuestionario, la falta de independencia judicial está condicionada por muchos factores. De ahí que la modificación de las prácticas y regulaciones procesales influya positivamente, pero no es la panacea para el fortalecimiento de la independencia judicial. En realidad el proceso no determina la ausencia de independencia, pero la oscuridad de las formas procesales o su secretividad ocultan esa ausencia, que es más difícil de cubrir cuando el proceso y la actividad del juez están expuestas al control de las partes en litigio, en primer momento, y del control social.

IX. Ética judicial y corrupción <122>

¿Se han tomado medidas en su país para reducir la corrupción judicial? En ese caso ¿han sido eficaces? ¿Qué medidas cree que deben tomarse que serían factibles y eficaces?

En el país no puede decirse que “se han tomado medidas” para reducir la corrupción judicial, a pesar de las denuncias generalizadas de la población y de los señalamientos específicos que hizo la Comisión de la Verdad, instituida por los Acuerdos de Paz, y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador – ONUSAL – que tuvo a su cargo la supervisión del cumplimiento de los mismos.

En efecto, en su Informe de 1993, la Comisión estimó que el Órgano Judicial, por acción y por omisión, fue parcialmente responsable de las graves y masivas violaciones a los derechos humanos ocurridas en El Salvador entre 1980 y 1992, recomendando reformas estructurales al mismo y en particular la renuncia de la CSJ en funciones a la época y la inmediata depuración del cuerpo de jueces y magistrados. ONUSAL, por su parte, presentó al Presidente de la CSJ, en 1997, un listado de 50 jueces o magistrados a quienes se había comprobado diversas violaciones a los derechos humanos de los justiciables. Desde aquella fecha inicial – 1993 – a la actual, no llegan a 40 los jueces destituidos.

1. ¿Cree usted que las medidas punitivas en contra de los jueces corruptos son convenientes? En ese caso, ¿qué medidas recomendaría para su país en una etapa inicial? Deberían dirigirse las investigaciones a los jueces de bajo nivel, o a los jueces de alto nivel?

2. En su país, ¿existe un código de conducta o ética judicial? En ese caso, ¿cómo se fomenta su aplicación? ¿Es eficaz el código? De no existir un código, ¿usted cree que la creación de un código sería una medida eficaz para promover la ética judicial (p.ej., reducir la corrupción, la influencia indebida y los conflictos de interés)?

El reclamo por la ineficacia del sistema de administración de justicia es un hecho generalizado hoy día en El Salvador. Una de las causas más importantes del mismo es la corrupción de los funcionarios judiciales y de los empleados colaboradores de aquellos, quizás más aun de los empleados que de los funcionarios propiamente dichos. Por ello una acción enérgica, lo que no significa no apegada a Derecho, es necesaria. Esta acción debe combinar varias medidas simultáneas, tales como la investigación directa en los casos más señalados: la implantación de un sistema efectivo para el

seguimiento e investigación de las denuncias de particulares que alcance no solo a los funcionarios judiciales sino también a sus colaboradores empleados: mayor atención y rigurosidad en las evaluaciones anuales que realiza el CNJ: una campaña interna concertada entre las instituciones, los sindicatos y las asociaciones gremiales para la erradicación de la corrupción, y otra, de carácter nacional, de educación ética. Ésta podría girar alrededor de la promulgación del Código de Ética cuya utilidad, siempre que se divulgue y utilice para desarrollar la conciencia popular sobre el tema, está fuera de duda.

X. Asociación de Jueces <123>

¿Existe una asociación de jueces en su país? ¿Es una de sus funciones fomentar la independencia de los jueces? En ese caso, explique de qué forma. ¿Podría desempeñar un papel más protagónico? ¿De qué forma?

Existen varias asociaciones de jueces en El Salvador, sin embargo el asociacionismo judicial se encuentra en una etapa embrionaria, y más que velar por la independencia judicial, se encuentra librando luchas y vindicando exigencias gremiales, de orden salarial, más no estratégicas para el funcionamiento democrático de la justicia. Aunque en sus discursos y estatutos se encuentre la lucha por el fortalecimiento de la independencia judicial, el desarrollo de sus acciones dista mucho de provocar cambios efectivos en la realidad actual de la independencia judicial.

Hay intentos dignos de destacar que demuestran que esa etapa embrionaria está dando pequeños pasos por evolucionar. Uno de ellos es la participación de la Asociación de Magistrados y Jueces de El Salvador (AMJUES) durante la discusión de la nueva Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, solicitando la participación de los jueces en la integración del Consejo. Se trata de una pretensión orientada a fortalecer la idea de un gobierno judicial democrático, que, por tanto, incidiría en el fortalecimiento de la independencia judicial.

Sin embargo, la mayoría de intervenciones de las asociaciones judiciales no producen incidencia en el fortalecimiento de la independencia judicial. Se necesita una reconversión de la utilidad y finalidad del asociacionismo judicial. Actualmente la Fundación de Estudios para la Aplicación de Derecho (FESPAD) es la única entidad salvadoreña, no gubernamental, que hace esfuerzos encaminados por construir una asociación de jueces que sirva a estos fines.

Sin duda que las diversas asociaciones de jueces podrían desempeñar un rol más protagónico señalando a la opinión pública y a los actores claves en la toma de decisiones sobre el Órgano Judicial, cuáles son los obstáculos y factores que influyen negativamente en la independencia judicial, y también —seguramente más importante que el recuento de obstáculos y factores— proponiendo alternativas viables de solución o superación de esas situaciones. Esto los convertiría en interlocutores válidos sobre la problemática de la independencia judicial. En el mismo sentido, propiciando transformaciones curriculares en la formación de abogados que incluyan asignaturas específicas sobre la organización y funcionamiento del Órgano Judicial y la necesidad de la independencia judicial, lo que permitiría contar con análisis científicos y académicos sobre la situación actual de la administración de justicia y sus retos de cara al fortalecimiento de la independencia judicial.

XI. Acatamiento de Decisiones

¿Es problemático el cumplimiento de las decisiones judiciales? En ese caso, ¿socava la independencia judicial? De ser así ¿puede sugerir alguna reforma que sea factible?

No se puede decir que las decisiones judiciales no son acatadas en El Salvador. Salvo pocas excepciones, los fallos judiciales, sí son atendidos por la autoridades correspondientes. Sin embargo, ha sido la misma administración de justicia la que ha permitido en algunas ocasiones que sus fallos o

resoluciones no sean acatadas con la fuerza e imperio del Derecho que por antonomasia las acompaña.

Así, la aplicación por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del principio del *self-restraint* judicial, destinado a destacar la *prudencia* de los máximos tribunales en la solución de casos y los efectos del mismo, ha llevado a que en casos relacionados con manejos presupuestarios del Estado, la sentencia no se haya cumplido, llegando incluso, la misma Sala de lo Constitucional, a impedirse ella misma la ejecución de un fallo por consideraciones políticas. (Al respecto sentencia de inconstitucionalidad del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 1998-1999).

Los fallos en contra del Estado son, sin duda, los que presentan más dificultad de acatamiento. Pues aunque la mayoría de ellos se acatan, no dejan de existir casos en los que tal cumplimiento opera luego de cuestionar la legitimidad o capacidad de la Corte Suprema de Justicia para pronunciar una sentencia en tal o cual sentido. Un obstáculo legal que debe superarse es la actual inembargabilidad de los bienes públicos, que vuelve ilusoria cualquier forma de pago forzado del Estado hacia los ciudadanos.

XII. Actividades fuera del sector de la justicia

¿Qué actividades orientadas a organizaciones o procesos fuera del sector de la justicia han promovido, o tienen buenas posibilidades de promover, la independencia de los jueces?

1. *Apoyo del periodismo de investigación y las organizaciones fiscalizadoras con el fin de vigilar, dar a conocer y disuadir a los elementos que interfieran con la independencia de los jueces, al igual que la conducta inapropiada de los jueces; ayudar a los grupos “fiscalizadores de los tribunales”, como en Sudáfrica, para recordar a los jueces cuándo se vencen los plazos, en especial cuando un acusado está detenido, informando por ejemplo a una persona detenida de las acusaciones en su contra, o cuándo debe concluir la fase procesal.*

2. *Ayudar a los medios de información a comprender temas relativos a la independencia de los jueces y el debido ejercicio de los poderes judiciales (que ocasionalmente llevan, por ejemplo, a dejar en libertad a personas que parecen ser culpables).*

3. *Fortalecimiento de los prestadores de servicios legales a fin de (a) aumentar su eficacia como promotores de la reforma judicial, (b) alentar a los jueces a ser firmes en la aplicación de la ley y (c) vigilar y desalentar la conducta inapropiada de los jueces.*

4. *Fortalecimiento de otros promotores de la reforma judicial y la independencia judicial, por ejemplo, las asociaciones de empresarios, abogados, partidos políticos de oposición.*

5. *Educar a los legisladores sobre las necesidades de los jueces en términos de independencia y un presupuesto adecuado.*

6. *Mecanismos de apoyo fuera del sistema de justicia nacional (p.ej. enjuiciamientos internacionales) a fin de responsabilizar a las autoridades actuales o anteriores por delitos internacionales graves, como una forma de fortalecer el principio de responsabilidad en general.*

Todo lo que sea promover la discusión del tema de la independencia judicial resulta útil pues no ha tenido debate a nivel de opinión pública y lo ha tenido muy poco entre los operadores del sistema. Otro tanto sucede con el del gobierno judicial, íntimamente relacionado. Este último, sin embargo, tuvo su primer momento público el pasado mes de abril a raíz de la discusión legislativa de una reforma constitucional que buscaba trasladar al CNJ algunas de las funciones administrativas que acapara la CSJ. La propuesta tuvo buena recepción en la Asamblea Legislativa —tal vez excesiva por desconocimiento del tema— y muy mala en la CSJ, lo que dio lugar a mucha noticia. En conse-

cuencia, el trabajo con los diputados resulta en extremo importante pues las reformas legales tendientes al fortalecimiento de la independencia judicial difícilmente provendrán del Órgano Judicial.

La relación entre la prensa y los operadores del sistema judicial ha sido en general tensa. Aquella trata la información con tienen bajo nivel profesional y éstos manifiestan gran reticencia a atenderla. Los escasos contactos entre ambos que se han dado obedecen casi exclusivamente a superar esa tensión, y las también escasas ofertas de capacitación a los comunicadores se limitan a cuestiones muy elementales, principalmente terminológicas. La atención a este sector es tanto más importante cuanto los programas de estudios universitarios en comunicaciones no incluyen nada relativo al conocimiento del Estado, no digamos de la función jurisdiccional.

La importancia de los enjuiciamientos internacionales, no obstante lo apuntado en el apartado V, no debe desconocerse y es una vía sobre la que se ha trabajado poco todavía.

XIII. Otros métodos <95>

¿Qué métodos no mencionados antes han fortalecido, o cree usted que podrían fortalecer, la independencia judicial? Por favor comente las opciones que usted considere más factibles. ¿Recomienda usted alguna secuencia para estas reformas y cualquier otra que usted haya recomendado anteriormente? En otras palabras, ¿hay aspectos que pueden y deben intentarse primero?

Por razones expuestas a lo largo de este documento resulta obvia la necesidad de abordar en forma específica tanto el tema de la independencia como el del gobierno judicial. Estos pueden ser el eje de un proyecto de cooperación que comprenda el diagnóstico teórico, empírico y legal de la independencia judicial en El Salvador; el análisis de los factores que la condicionan; la elaboración y discusión de propuestas de reformas normativas destinadas a fortalecerla; y —muy importante— la inclusión en el pensum de las escuelas de Derecho del estudio de la función jurisdiccional, el cual tendría que comprender, entre otros, ambos temas.

La propuesta reforma constitucional para el traslado al CNJ de algunas de las funciones administrativas que actualmente corresponden a la CSJ fue elaborada y presentada por el responsable de estas líneas. La anexo a la presente dejando su utilización a la consideración de los organizadores del evento.

XIV. Donantes externos

¿En qué medida han contribuido los donantes externos (USAID u otros) a cualquier actividad que haya aumentado la independencia de los jueces?

El apoyo y la contribución de la cooperación internacional ha sido determinante. El proceso y la atención al fortalecimiento de la independencia judicial se puso de manifiesto en el país con el informe de la Comisión de la Verdad, en marzo de 1993. A partir de ese momento, los esfuerzos de la cooperación internacional se orientaron a dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en dicho informe.

Es así como USAID financió el proyecto “Reforma Judicial II” que permitió la renovación total de las leyes penales, familiares y de menores que, como se indicó supra, con la incorporación de los principios de oralidad, intermediación y publicidad han incidido positivamente en el fortalecimiento de la independencia judicial.

Un actor muy importante en el fortalecimiento de la justicia ha sido la Agencia Española de Cooperación Internacional, que ha facilitado varios procesos de capacitación y fortalecimiento de la justicia salvadoreña, así como la cooperación comunitaria recibida por parte de la Unión Europea.

La participación del Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo ha sido determinante.

Sin embargo, una debilidad observada en este punto es que no existe un programa interinstitucional de la administración de justicia, para la búsqueda y captación de cooperación internacional (found-raising), y la cooperación recibida depende más de las propias iniciativas de los consultores de esos organismos, antes que de las necesidades propias y surgidas desde las instancias de la administración de justicia.

En esto destaca la ausencia de un programa específico orientado a financiar las reformas legales y estructurales que permitan dar cumplimiento total al proceso de fortalecimiento de la independencia judicial, a través del acatamiento pleno de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de la Verdad, como las encargadas de propiciar que el Consejo Nacional de la Judicatura sea el ente que administra el gobierno judicial y los recursos del Órgano Judicial, fortaleciendo la labor de los jueces como una labor exclusivamente jurisdiccional.

Así, aunque la cooperación internacional ha colaborado mucho en la financiación y ejecución de programas que han incidido en el fortalecimiento de la independencia judicial, no se han desarrollado programas que tengan ese fortalecimiento como meta específica, y el aporte a la independencia de la judicatura ha sido más una ganancia no presupuestada, antes que una meta trazada desde las mismas instancias del Órgano Judicial o los restantes actores claves.

Se requiere, por tanto, además de una instancia de coordinación efectiva sobre las necesidades de cooperación de la administración de justicia, el diseño de un programa que tenga por meta esencial el fortalecimiento de la independencia judicial, a través del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, como un proyecto autónomo, financiado por la cooperación internacional.