



Doctrina Publicada en las Revistas
elaboradas por el Centro de Documentación Judicial

Autor

Tenorio, Jorge Eduardo

Título

REFORMAS A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Categoría

Constitucional

Contenido

Dr. JORGE EDUARDO TENORIO.

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

“Experiencia en Administración de Justicia Salvadoreña.”

Exposición en la XXXVII Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados (FIA)

“Reformas a la Administración de Justicia”

Santo Domingo, República Dominicana

Sábado 23 de junio de 2001

“Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, la edad de la sabiduría, y también de la locura: la época de las creencias y de la incredulidad; la era de la luz y de las tinieblas; la primavera de la esperanza y el invierno de la desesperación. Todo lo poseíamos, pero no teníamos nada; caminábamos en derechura al cielo y nos extraviábamos por el camino opuesto. En una palabra, aquella época era tan parecida a la actual, que nuestras más notables autoridades insisten en que, tanto en lo que se refiere al bien como al mal, sólo es aceptable la comparación en grado superlativo.”

“Historia de Dos Ciudades.”

Charles Dickens.

I)INTRODUCCION

Quiero en primer lugar, agradecerles esta invitación a compartir con ustedes un poco de lo que ha sido el camino de la Reforma Judicial en El Salvador y exponerles algunas de las experiencias más relevantes que hemos experimentado en la década última del siglo XX.

Como todos los países, El Salvador había comenzado su proceso de Reforma antes de esta última década, pero para efectos de esta exposición creo mucho más pertinente y claro referirme únicamente a lo que es la Reforma de la década última porque, primero es la que está vigente y segundo la que realmente se concentró en los aspectos de fondo en cuanto a conformar un nuevo Sistema de Justicia en El Salvador.

Antes de comenzar a desarrollar el tema, he de hacerles algunas advertencias necesarias.

REFERENCIAS GENERALES A LA MODERNIZACION DEL ESTADO, DEL GOBIERNO Y DE SUS PODERES U ORGANOS FUNDAMENTALES.

En primer lugar voy a hablar de lo que es la Reforma Estatal y Judicial de nuestro país, lo que es y sus perspectivas, en segundo lugar sobre las relaciones entre la Corte Suprema y el Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador, instituciones en las que en suerte me ha tocado servir a mi país y que creo que es una experiencia muy valiosa.

Un siguiente punto es lo que yo llamaría la modernización estructural del Poder Judicial, la resolución de sus problemas estructurales, yo creo que vale la pena detenerse en el problema de confianza y credibilidad y de acceso a la Justicia, así como de independencia y sobre ciertos prejuicios que hay respecto a la justicia que están en alguna medida también marcados de subjetivismo y eso es mundial, no es sólo de El Salvador.

Otro punto, es lo relativo al Sector Justicia, en El Salvador tenemos una configuración particular por ley de lo que es el Sector de Justicia que va más allá de lo que es el sólo Poder Judicial, yo creo que vale la pena también detenerse en ese punto, es una configuración peculiar creada para cooperar inter-órganos y para enfrentar problemas del Estado en una forma más eficaz, supuestamente.

Posteriormente, creo que es pertinente aludir a los retos y las perspectivas que para la primera década del siglo XXI presenta la administración de justicia, creo que es importante porque la Reforma y los cambios o los procesos de modernización como se les ha llamado en esta época, son, la verdad, procesos que nunca concluyen y que todos los días les vamos a encontrar nuevos problemas, nuevos retos o nuevas áreas a satisfacer y por eso creo que voy a tener que hacer que esa parte final, o detenerme en esa parte final porque estimo que vienen a ser los retos y las perspectivas de los Sistemas de Justicia en América y en el resto del mundo.

Comenzando ya a desarrollar el tema y con un punto que me parece fundamental respecto a la experiencia de El Salvador; es el siguiente: es muy difícil cambiar la parte sin cambiar el todo, y creo que esa es una reserva que uno la debe tener presente en todo momento en los procesos de reforma del Sistema de Justicia o de cualquier sistema de administración pública de los países.

El hecho de mantener ciertas estructuras o instituciones estáticas y otras someterlas a un proceso dinámico de renovación suele producir muchas distorsiones y a su vez suele impedir que se logren los objetivos de los procesos de modernización o de reforma. Creo que es inconveniente y es un problema permanente en todos los países del mundo, porque lamentablemente el sector público y el Estado, si ustedes quieren, nunca van caminando al mismo ritmo, hay instituciones que se van autodepurando, modernizando, modificando su estructura legal y orgánica, se van capacitando con mayor esfuerzo que las demás y consecuentemente se va creando una brecha entre las que están casi al día y las que se han quedado rezagadas y ese problema es una dificultad de verdad muy seria; en mi experiencia, lo he

vivido, las reformas parciales siempre generan grandes fricciones, no sólo grandes distorsiones y baches entre una institución y otra, yo lo comparo con el mito de Sísifo, realmente tratar de modernizar el Estado es como ir empujando una inmensa roca y al llegar a la cima siempre la roca va a regresar, pero la esperanza nos mantiene a todos, no sólo a los tontos y la esperanza de que la roca se quede alguna vez en la cima o que se quede un tiempo razonable en la cima de la montaña, creo que es bastante como para que pretendamos ser unos Sísifos triunfadores en los campos en los que nos toque vivir y creo que es lo que hace que la vida valga la pena de ser vivida. Si la roca se quedara en la montaña, ya no tendríamos nada que hacer y en lugar de estar conversando de estos temas tan agobiantes estuviésemos contemplando el panorama.

Por otra parte, hay que detenerse en que el Estado de Derecho es una aspiración nuestra y de todos acá y exige un involucramiento de todos, pasa lo mismo que con las reformas, reformar una parte sin reformar el todo provoca grandes problemas, buscar el Estado de Derecho y no involucrar a todos los sectores y las personas en esa búsqueda del Estado de Derecho también provoca otras grandes distorsiones porque siempre habrá personas que creen en un tipo de soluciones distintas al Estado de Derecho, que creen en la involución del proceso y que además les suelen imputar a los procesos de modernización la causa de todos los males, muchas personas creen que el Estado al ajustarse a principios jurídicos estrictos se debilita y al debilitarse propicia incrementos en la delincuencia, incrementos en la corrupción, mayores abusos y una cierta discrecionalidad de los agentes económicos y de los agentes políticos, eso exige como remedio involucrar a todos en la búsqueda de ese Estado de Derecho y persuadirlos de que aún con sus defectos es la mejor forma de organización jurídico-política posible, aún cuando nadie debe llamarse a engaño de que no es la panacea de todos los males, ni puede serlo, ni tiene porque serlo, pero sí es una forma de organización que nos brinda mayores perspectivas, mayores posibilidades de desarrollo y sobre todo abre espacios de convivencia como ningún otro sistema puede realmente lograrlo.

Otro aspecto importantísimo es lo de la percepción y la verdad de las cosas, en El Salvador, al menos en mi propia visión del problema existe una cantidad de mitos, por ejemplo, ubican en el sector público sólo a personas incapaces o a los políticos corruptos. Hay quienes creen que en el sector público todo es corrupción, todo es componenda, todo es arreglo; no es cierto; o creen también que en el sector público existe una propensión al inmovilismo, tampoco es cierto; mucha gente en el sector público quiere cambiar, cambiar para bien, dinamizar los procesos administrativos, hacer las cosas mejor y potenciar el interés público, pero existe esa percepción, hay otras percepciones erróneas, por ejemplo, respecto al juez, y cuando hablo del juez estoy hablando desde los jueces de la Suprema Corte hasta el último funcionario que juzga o que ejerce jurisdicción.

Quiero reiterarles que en El Salvador no estamos ni por cerca de sentirnos que hemos concluido ningún proceso, vuelvo al principio, es un proceso inacabado en el que debemos continuar y en el que cuando se dé el ansiado ideal, ojalá tengamos sistemas estandarizados donde ese tipo de problemas exista poco, pero ustedes van a leer en publicaciones europeas por ejemplo, de que la justicia europea continental española, un amigo Don Manuel Jiménez de Parga dice que "todas las justicias, en esta década o en la década última del siglo XX, no son verdaderamente un modelo" y él da explicaciones, no justificaciones, de porque están tan mal las justicias europeas continentales, que son el modelo que nosotros vemos más cerca, el modelo americano tiene grandes divergencias con nosotros, pero existe esa crítica en la Europa continental que acusa a los sistemas judiciales de lentos y perezosos, de burocratizados, de obsoletos, en fin de todas cosas e incluso de corruptos. Pero de ninguna manera debemos creer que esa crisis, que hasta cierto punto real, nos debe llevar a un pesimismo, a la creencia o a la convicción de que no tienen solución los problemas, porque yo me imagino, por ejemplo, en el Sistema de Salud debe haber críticas iguales o peores.

II) REFORMA ESTATAL Y JUDICIAL EN EL SALVADOR.

Recuento Histórico hasta los Acuerdos de Paz.

Entramos a la reforma estatal y judicial que es el siguiente punto al que me voy a referir, yo he hecho mi propia división ideal de la historia del país para no meterme en problemas de claridad al exponer el proceso de Reforma Judicial, que si bien comenzó con la Constitución de 1983, que es la vigente, para efectos de esta charla y de claridad, empezaré desde los Acuerdos de Paz de 1992 que es el período donde realmente he de centrarme.

Cuando se da el proceso de diálogo y negociación entre la guerrilla y el ejército, se promueven realmente una serie de inquietudes, yo creo que la guerra nuestra, que para mí es una guerra que no resolvió gran parte de los problemas del país, o que resolvió muy pocos, sirvió para algunas cosas, sirvió para tomar conciencia precisamente de que habíamos estado viviendo en un esquema autoritario casi ininterrumpidamente, es decir que no habíamos tenido, salvo pequeñas lagunas, ningún atisbo de Estado de Derecho y para eso sí sirvió y a mí me satisface mucho porque aunque es un intangible de enorme relevancia, también sirvió, entre otras cosas, para señalar al Sistema de Justicia, señalarlo con claridad y decir el Sistema de Justicia fue en alguna medida una de las causas inmediatas del conflicto, además de los problemas de exclusión política y demás, y en consecuencia hay que hacer una reforma o un cambio drástico; en los acuerdos de paz se plasmaron inquietudes no sólo de los dos sectores en conflicto sino de otros sectores ajenos a lo que era el conflicto violento.

Reforma Constitucional de los noventas, en especial en los Sectores de Justicia y Seguridad.

Comienzo con lo de las Reformas, en lo que atañe al Poder Judicial u Órgano Judicial propiamente dicho, en 1991 a consecuencia de las conversaciones se introduce un cambio de tipo financiero en el Órgano Judicial y se le asigna un presupuesto mínimo que es el 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado, bajo el concepto que había venido siendo la Cenicienta de los poderes del Estado y que para que dejara de serlo había que asignarle un piso del presupuesto del Estado, lo cual iba a permitir que pagase salarios dignos, que tuviese una mejor infraestructura, que pudiese introducir nuevas tecnologías, capacitar a sus operadores, en fin comenzar un proceso de modernización en serio, y por eso se le asignó este 6%, que es un piso, no es el techo realmente, y creo que es una disposición que ha sido sana, no crean que no ha tenido sus momentos difíciles en que el Poder Legislativo, los diputados, en un momento quisieron recortar este seis o también reducirlo, o disminuirlo o también han querido dividirlo y en el seis incluir al Ministerio Público. Esos problemas los hemos tenido, luego de debates sobre el presupuesto, que es un debate intenso año con año, pero está bien, es propio del Estado de Derecho, aún cuando el proyecto de presupuesto, lo hacemos nosotros en el Órgano Judicial y cuando no se nos puede rebajar del seis por ciento, porque es un piso, sin embargo a veces han intentado recortarlo y de hecho han habido recortes, a tal grado que hemos tenido dificultades y hay una sentencia de inconstitucionalidad que declara que los ajustes que puede introducir la Asamblea Legislativa al presupuesto del Poder Judicial son nada más cambios menores, porque la Constitución habla de que puede introducir ajustes la Asamblea, de hecho los cambios menores vienen siendo una costumbre, a veces no son tan menores, son sustanciales e impiden el logro de programas esenciales en el proceso de modernización del Sistema.

En fin es una regla que envió un mensaje positivo y que ha permitido un manejo más adecuado del Sistema Judicial. Luego hubo otros cambios: En la Sala de lo Constitucional, que forma parte de la Corte Suprema en El Salvador, su Presidente es elegido por la Asamblea Legislativa concretamente, éste a su vez es Presidente de la Corte y de todo el Poder Judicial, dura tres años en el cargo, esa fue otra reforma.

Hay un cambio constitucional muy importante que alude a cual es el sistema de nombramiento de los Magistrados de la Corte; voy a tratar de hacerlo lo más sintéticamente posible, porque es un tanto tedioso comenzar a contarles como es toda la mecánica, pero lo que la Constitución dice es lo siguiente: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas previamente establecidas por la ley. Tanto para su elección, como para su destitución deberá tomarse la resolución con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos”; lo anterior ya fue un cambio importante, pero viene ahora otro cambio más importante: “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.”

El Congreso de la República elige, pero no tiene capacidad de postulación, elige de una lista restringida, lista que proviene de la mitad del “pueblo jurídico”, de la comunidad jurídica, de los abogados inscritos, y la otra mitad de una lista seleccionada por el Consejo Nacional de la Judicatura en base a méritos y criterios que el Consejo tenga a bien tomar en cuenta.

De esa lista de dos orígenes es de donde forzosamente tiene el Congreso que escoger a los 15 magistrados de la Corte, de esos 15 deja 10 para que sean distribuidos en las Salas de conformidad con lo que la Corte misma decida, y a 5 los reserva para la Sala de lo Constitucional y de estos escoge al Presidente, como mencionaba, de los 3 estadios, Poder Judicial, Corte Suprema y Sala de lo Constitucional.

El Sistema ha funcionado ya en tres ocasiones y ha sido bastante acertado, ha funcionado con eficiencia, con transparencia y dejando tranquilo al país, al menos en la mayoría de los casos, ningún magistrado se siente tan ligado a los partidos, porque lo escogen todos los partidos, por mayoría calificada, no tenemos partidos allá que tengan más de un tercio de los diputados, ni siquiera tenemos el riesgo de que un partido que tenga los dos tercios escoja a 15 personas de su simpatía. Quiero hacer otra aclaración, no dice la ley que los magistrados no puedan tener una cierta orientación política, eso sería ridículo, es más en el seno de la Corte hay personas muy conservadoras, hay personas que, usando el lenguaje de hace algunas décadas, muy revolucionarias, entonces están los extremos y trabajan bien en las distintas Salas y no necesariamente las resoluciones más conservadoras provienen de los más conservadores, uno se encuentra con sorpresas en la vida, a veces los revolucionarios son más conservadores, lo importante es que el sistema funciona.

Otra reforma fundamental, se estableció la carrera judicial en una forma precisa, en el sentido de que la Corte que es la que maneja la carrera, no tiene la capacidad tampoco de postulación, nosotros Corte nombramos a los jueces y quitamos a los jueces de las Cortes de apelaciones hasta los Jueces de Paz, que son los que forman parte de la carrera judicial; ¿De dónde provienen las personas que ingresan a la carrera? De ternas que propone el Consejo Nacional de la Judicatura, así es que no podemos escoger sólo a amigos nuestros como jueces, tendríamos que ser amigos de la mayoría, pero siempre había ese prejuicio en el país, eso al menos elimina la posibilidad de que nosotros los Magistrados podamos estar escogiendo a la gente de entre las que preferimos subjetivamente para jueces. Generalmente vamos a coincidir porque en las ternas vienen personas por sus calificaciones, o en base a ellas, y casi seguramente son los que nosotros mismos hubiésemos incluido en las ternas.

Otra reforma que se hizo en la Constitución de 1983, posteriormente o a consecuencia de los Acuerdos

de Paz o a consecuencia de que se estableció el Consejo Nacional de la Judicatura, que es una institución independiente, fue que se le dio al Consejo Nacional de la Judicatura la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial que en El Salvador es una institución muy importante y muy fuerte, la Escuela es muy considerada en el ambiente jurídico nacional, pero la maneja el Consejo, sin embargo ha adquirido tanta entidad que la gente la ve como algo incluso separado del mismo Consejo, no lo es desde luego, porque el Consejo nombra los directores y aprueba los planes de estudio y demás, esa es otra reforma, adjudicarle la Escuela, que antes era de la Corte al Consejo Nacional de Judicatura y luego se reguló lo relativo al Consejo, que no me voy a referir en este momento tan en detalle, pero en este momento sus miembros tienen que llenar los mismos requisitos que el Magistrado de la Corte.

Esas son algunas de las disposiciones más importantes que fueron modificadas en la Constitución de 1983 en la década última del siglo XX en lo que refiere al Poder Judicial.

En el Ministerio Público también existen reformas de muchísima envergadura. Por una parte, allá el Ministerio Público lo ejerce o lo ejercía tradicionalmente el Fiscal General de la República y el Procurador General de la República, hoy hay un tercer funcionario que es el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

En lo referente a la Fiscalía hubo reformas verdaderamente fundamentales en El Salvador, la Fiscalía fue potenciada en la Constitución, fue superpotenciada, es más la Fiscalía tiene entre otras cosas la investigación del delito, el monopolio en el ejercicio de la acción penal, los jueces no pueden abrir de oficio un expediente a nadie, los expedientes se abren siempre a requerimiento de la Fiscalía General de la República, que, repito, por una parte dirige la investigación del delito y por otra tiene el monopolio para el ejercicio de la acción penal, es una institución que con esas dos atribuciones que les menciono, que son reformas de la década última del siglo XX, se superpotenció en el país, desde luego no es fácil conciliar el papel de director de la investigación del delito que asigna la Constitución al Fiscal, con los celos institucionales que pueda generar con la Policía Nacional Civil de El Salvador, eso así hubiera sido en cualquier lugar del mundo creo yo, pero más en nuestros países latinos de mucha tradición castrense.

Ha habido fricciones, sin embargo hemos tratado que basándose en normas jurídicas se desarrolle este principio constitucional y se ha llegado a una especie de entendimiento.

Hay otra disposición que les prohíbe a los Magistrados o jueces el ejercicio de la abogacía y el notariado, así como ser funcionarios de los otros órganos o poderes del Estado, excepto la de docente y la de diplomático en misión transitoria, no es tal vez una reforma de tanta trascendencia y desde luego hay cambios en lo que atañe a la Procuraduría General, en lo que atañe a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y a otras instituciones del Estado, pero creo que como se organiza el Órgano Judicial, como se estructura, como se accede a él, a la carrera judicial, las restricciones en la selección, etc. Otra reforma que no está en la Constitución pero que está regulada como ley secundaria es la evaluación permanente de jueces y magistrados, que es un sistema que nos ha dado bastantes resultados satisfactorios. No la hacemos nosotros, esa evaluación la hace el Consejo Nacional de la Judicatura.

Normalmente y esto hay que tenerlo en cuenta, los magistrados y los abogados somos malos “vendedores”, si se me permite así decirlo, de lo que hacemos, y en el caso de los Órganos o Poderes Judiciales, yo no se como será acá, pero no hemos podido estructurar un sistema de comunicación verdaderamente eficaz en que podamos hacerle llegar a toda la ciudadanía lo que realmente estamos haciendo y que logremos detener todos esos subjetivismos, percepciones y temas tabú; sin embargo ha habido algunos éxitos significativos, porque sí hay un mayor acceso a la justicia y una mayor

utilización de los servicios, lo cual evidencia que algún grado de confianza sí se ha generado.

Paso a mencionarles otros aspectos muy importantes, se introdujeron en la década de los 90s una nueva justicia de menores, una justicia nueva de familia y el 20 de abril del 98 entró en vigencia la nueva legislación penal y penitenciaria del país, en las tres se introdujo la oralidad, han sido exitosos en la parte procesal, en la parte sustantiva hay muchas críticas, hay muchas críticas, sectores importantes del país consideran que el hecho que El Salvador haya suscrito, ratificado y tenga en vigencia una cantidad de tratados y haya ajustado su ley interna a los tratados no ha sido conveniente, por ejemplo, no les gusta que tenemos un techo en la pena de presidio y además pasan anhelando la pena de muerte, hay sectores que ya casi con morbo anhelan la instalación de la pena de muerte y esa es una crítica continua, y luego consideran que ciertos delitos que tienen una penalización no tan severa deberían ser penalizados en mayor forma y quisieran que ciertas faltas o infracciones fueran elevadas a la categoría de delitos, en fin hay críticas en la parte sustantiva y en la parte procesal hay críticas a la preocupación de los jueces por ajustar sus conductas a la Constitución de la República y a los tratados vigentes, acusan al juez penal de ser excesivamente condescendiente con el imputado y en consecuencia de ser cruel con la víctima, o sea que la víctima es doblemente victimizada, con el delito y los procesos penales, este es un criterio de sectores importantes del país, presionan continuamente para modificar la parte de penalización y para modificar ciertas formas de aplicar la ley en los procesos.

En cuanto a las garantías constitucionales hay cierta resistencia, pero los jueces han sido objeto de una capacitación verdaderamente efectiva, han ajustado en una mayoría de los casos su conducta a lo que la legislación moderna les ha ordenado.

La oralidad además ha sido un éxito en otro campo, a mi juicio, ha agilizado mucho los procesos penales, la nueva legislación penal virtualmente está al día y por eso es un éxito en un país que tenía una gran mora procesal.

Pero además la oralidad ha potenciado la rapidez y ha potenciado otra cosa, la probidad procesal, es difícil que en una vista ante el público, ante los medios, ante las partes, ante los parientes de las partes, puedan darse manejos oscuros; a la par, como otro logro, se ha humanizado el proceso, ya no son cosas que están en el proceso, si no que son seres humanos, las víctimas, los imputados y sus representantes, pero ya no más papeles, llegábamos a expedientes de miles de folios, verdaderos monstruos imposibles de leer, además no eran obras de literatura, potenciaban, no solo la corrupción, sino la pereza y la poca o baja calidad jurídica en los fallos.

La Justicia Constitucional, en la que yo he estado trabajando, ha tenido enormes saltos de calidad. La Sala es absolutamente independiente, es como que fuese una Corte separada de los jurisdiccional especializada, pero forma parte de la Corte, sin embargo, ha funcionado muy bien, ha crecido su utilización mucho en materia de amparos y en materia de juicios de constitucionalidad y ha disminuido, es un dato positivo, en habeas corpus, porque hay menos detenciones ilegales, generalmente el habeas corpus está siendo utilizado como un instrumento de los abogados defensores para ganar tiempo.

También, a base de mucho trabajo y de mecanización, tenemos totalmente informatizada la Sala y tenemos un Centro de Jurisprudencia y un equipo de jóvenes letrados todos formados en Europa, que la Sala ha dado un salto de calidad y cantidad, es decir el año pasado resolvimos más recursos de inconstitucionalidad que en el último lustro y en el primer semestre de este año hemos resuelto casi la misma cantidad que el año pasado, la cantidad va incrementando, ahora tenemos el juicio constitucional totalmente escrito, no hemos pasado a la oralidad, no hay estrados, no hay alegaciones

en estrados.

CODIGO JUDICIAL

¿ Qué tenemos en camino en Reformas de este tipo? Estamos tratando de crear un Código Judicial, en el período en que este servidor fungió como Presidente, se inició un proyecto para unificar la legislación judicial, la actual Ley Orgánica más la Ley de la Carrera Judicial más la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura. Este Código va a permitir tener una legislación judicial sin duplicaciones, sin incoherencias, y que provoque la menor cantidad de celos institucionales.

Por otra parte estamos tratando de incorporar en el proceso civil, mercantil, administrativo y constitucional la oralidad, para eso estamos elaborando las bases para un nuevo código de procedimientos civiles y mercantiles, los tenemos separados actualmente, una nueva ley de procedimientos administrativos y de la jurisdicción contencioso administrativa y una nueva ley procesal de esta última, ya tenemos los proyectos y vamos a someterlos a un proceso de consulta ciudadana, que lo hemos utilizado en los diez últimos años y nos ha dado buenos resultados, consulta ciudadana porque pedimos a toda la gente que opine y además nos reunimos con sectores directamente involucrados de la sociedad, pero abrimos una especie de consulta pública y hacemos publicaciones masivas de los proyectos que consideramos de gran trascendencia para fomentar la participación ciudadana y es increíble que a veces llegan aportes sumamente valiosos de sectores sin formación jurídica, quizás porque tienen menos deformación, quien no tiene formación no tiene deformación y esto puede ser a veces, una ventaja ilustrativa.

III) LA CORTE SUPREMA Y EL CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA.

¿CÓMO SE INTEGRAN AMBAS INSTITUCIONES?.

De la Corte y del Consejo les voy a tratar de hacer un par de comentarios y en pocas palabras tratar de describir como es el Consejo y qué hace, y por que en mi opinión se han generado algunas dificultades muy fuertes.

Quiero decirles que el Consejo en El Salvador es una institución totalmente independiente, nosotros no tenemos ninguna posibilidad de influir en la integración del Consejo de la Judicatura ni en sus decisiones y en nada de la administración del Consejo de la Judicatura.

Inicialmente el presupuesto del Consejo estaba dentro del presupuesto del Órgano Judicial, actualmente está fuera, ellos lo manejan con absoluta independencia.

¿Cómo está formado el Consejo? El Consejo tiene representación de las facultades de derecho de las Universidades de El Salvador, uno de la Universidad Nacional, uno de las universidades privadas, otro del Ministerio Público y tres más de las asociaciones de abogados del país, no hay representación ni de los Jueces ni de la Corte, lo cual yo lo considero desacertado, pero bueno, son de las cosas que se hicieron en un momento de cierta retaliación política diría yo contra la Corte, había cierto malestar por algunas sentencias de la Corte y ese proyecto adquirió viabilidad, fue un “castigo político”.

- DEFINICIÓN DE ROLES Y ATRIBUCIONES

El Consejo tiene estas atribuciones básicas: maneja los procesos de selección de jueces, bueno desde los jueces supremos hasta los jueces de nivel más bajo, evalúa a todos los jueces y tiene la función de capacitación, tiene una cuarta que no ha ejercido mucho que es la de estudiar problemas graves del

desempeño jurídico del país y presentar propuestas de solución, pero no lo ha ejercido mucho, pero básicamente selecciona, evalúa y capacita. Yo creo que son tres funciones del máximo nivel porque en lo de selección ellos forman la lista para los magistrados de Corte y ellos envían las ternas de todos los funcionarios judiciales. El Consejo ha tenido ciertos desempeños exitosos pero también mucha fricción con la Corte, es más, un miembro del Consejo promovió en los últimos quince días de la legislatura anterior un proyecto, que no prosperó, de reformas mutilándonos las atribuciones administrativas del Órgano Judicial. Yo creo que lo que podemos decir como conclusión, muy brevemente, es que el Consejo debería estar integrado fundamentalmente por jueces y por representantes de los otros sectores, debería por lógica tener representación de la Corte, en algunos países, en España, por ejemplo, el Presidente de la Corte es el Presidente del Consejo, eso mantiene un cordón umbilical entre dos instituciones que son absolutamente complementarias.

CARRERA JUDICIAL.

Otra reforma, relevante es la relativa a la carrera judicial misma. La manejamos actualmente en la Corte, lo único que no manejamos son los procesos de selección y los procesos de evaluación pero nosotros, Corte, nombramos de las ternas que nos envía el Consejo, claro nosotros promovemos y ascendemos de acuerdo a rendimientos, les abrimos expedientes de remoción o de sancionamiento menor en base a denuncias, incluso sobre la base de denuncias públicas, yo creo que eso es correcto, en una democracia la denuncia pública si es seria, debe tener la posibilidad suficiente como para obligar a que actúe el Estado, desde luego si es una denuncia seria, ahí hay que calificarlas por el grado de seriedad. En otros aspectos de la carrera quizás hay mucha crítica, hay mucha crítica de que los jueces son sobreprotegidos y que el proceso de depuración es muy lento, no sé si acá ocurre, allá quisieran ver que destituimos semanalmente jueces, el proceso ha sido yo diría relativamente lento por una razón fundamental, por una garantía fundamental, por la presunción de inocencia, entonces la gente, el denunciante, cree que por el hecho de haber tenido el valor de denunciar, debe destituirse el juez sin presentar pruebas; sin embargo vamos caminando, ha habido cierta severidad con los jueces, hacemos convenciones judiciales todos los años, recogemos las vivencias de los jueces, las recogemos no sólo para hacer estudios de tipo administrativo sino que las recogemos también para cuestión de reformas a las leyes, las leyes o los proyectos de ellas, son debatidas y consensuadas con los jueces en alguna medida, dentro de lo posible y hemos trabajado con ellos mucho para la modernización de las oficinas judiciales, de las condiciones de trabajo, los salarios son revisados con periodicidad, no son enormes pero no son comparativamente malos. Hay carrera con algún horizonte pero estamos en este momento tratando de mejorar la carrera también en la parte de sancionar y potenciar lo que promueva mejores condiciones de trabajo para los jueces tanto en las remuneraciones como en seguros y en sistemas de jubilación, bonificaciones, retiros anticipados, no retiros anticipados tipo instituciones bancarias ni nada pero de algún grado de humanidad, porque la verdad es que el juez no puede hacer otra cosa más que juzgar, según drásticas normas legales.

IV- MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL DEL PODER JUDICIAL.

¿QUÉ LOGROS ADMINISTRATIVOS, JURISDICCIONALES E INSTITUCIONALES PODRÍAMOS VISLUMBRAR?

La cuestión administrativa y voy a comenzar por ahí por que es la más negativa. Hay una crítica continua sobre el aspecto de administración y se aduce que las distracciones que los Magistrados de la Corte Suprema tienen por la gestión administrativa conspira contra una buena gestión jurisdiccional.

En el caso de la Corte Suprema tenemos una administración separada, técnica con gente que se ha capacitado, profesional además, todos son profesionales de la administración pública, lo que si hay de

parte de la Corte y especialmente de parte del Presidente es un control, un control porque como en última instancia el responsable financiero del Poder Judicial es el Presidente, los demás magistrados en lo que intervienen es en la cuestión de nombramientos y otros aspectos de la Carrera Judicial, por ejemplo: sanciones, así como el control profesional de los abogados y notarios y asuntos generales, en las reuniones de la Corte en pleno, Corte Plena como le llamamos nosotros allá, es una reunión semanal, una Corte Plena semanal ordinaria, hay una extraordinaria cuando ocurren hechos que lo ameritan, entonces no es cierto que pasen dedicados a administrar.

Ha habido, y volviendo a eso, ciertas mejorías administrativas o ciertas mejoras sensibles, modernización administrativa, estamos en estos momentos en un proceso de planificación estratégica para todavía depurar más la administración porque efectivamente es un monstruo, son casi ocho mil personas, pero, tenemos al día nuestra contabilidad, nuestros activos, que parece mentira, pero a veces no son tan claros, no sabe una institución del Estado cuáles son sus bienes, hay un desorden en todos nuestros países pero hemos logrado poner al día nuestros registros de activos, estamos absolutamente al día en nuestros movimientos financieros, pagamos nuestros salarios en formas modernas por medio de abonos en cuenta, en fin tenemos una cantidad de cambios drásticos que yo no diría que estamos en el siglo XXI pero al menos en la segunda mitad del siglo XX en esa materia.

En materia jurisdiccional yo les hablaba antes de cómo andábamos y de las proyecciones que tenemos para los próximos años, quiero decirles que en materia jurisdiccional, hemos tenido que hacer adecuaciones de infraestructura. Nosotros tenemos, por la legislación penal, que pasar adecuando locales y todo lo nuevo se está construyendo ya con salas de audiencia pensando que la oralidad es una realidad a la que no nos podemos sustraer.

La mora judicial, este es un problema que hay que tocarlo porque en Europa es una discusión continua y en estados Unidos lo es también. En los casos nuestros existe es la parte quizás más dura a mi juicio tenemos mora judicial en materia mercantil, mucha y en materia penal, pero penal de la legislación anterior. En materia mercantil porque lamentablemente, y eso a los banqueros no les gusta, los juzgados de lo mercantil se han convertido en las agencias de cobro, piensen ustedes en un banco comercial que tiene quince mil clientes en mora, lo que suelen hacer yo no sé si eso aquí es igual, allá lo que hacen es que presentan las quince mil demandas, traban los quince mil embargos y dejan desfallecer ahí los procesos porque no teníamos caducidad de la instancia, entonces aparecen siempre los tribunales de lo mercantil cargados de miles de procesos, como los procesos son dispositivos si no hay una gestión de las partes los procesos no se mueven, llega alguien a auditar, llegan instituciones y ven Juzgado Tercero de lo Mercantil de San Salvador, procesos sin sentenciar: ocho mil quinientos setenta y siete, esto está saturado, estos deben ser de veinte años, a lo mejor ni son de veinte años, lo que ocurre es que la situación última no ha sido muy fácil para las tarjetas de crédito, para los créditos de las empresas de medianas para abajo y ha habido mucha mora crediticia que a su vez ha provocado esa aparente mora procesal, yo lo que digo es que no es una verdadera mora procesal, en este momento está entrando en vigencia la caducidad de la instancia y si las partes no hacen lo que tienen que hacer los procesos se van a morir, se va a borrar legalmente esa mora.

En la mora penal tenemos todavía algunos remanentes del Código anterior pequeños y de reos presentes sin sentencias, famosos, eso va a ser un problema quizá en el panorama acá, los reos presentes tenemos, menos de un diez por ciento de los reos de la legislación anterior y de la nueva que no están sentenciados dentro del plazo legal, o sea que hemos mejorado radicalmente la celeridad del proceso penal y que la mora judicial en materia mercantil que es donde se mira abultada no corresponde a la realidad judicial sino que más bien a una realidad procesal de la ley y financiera del país, hay mucho juicio ejecutivo, hay mucho deudor moroso o insolvente.

Por último la cuestión financiera, a lo que aludiré en esta parte de la modernización. La cuestión del presupuesto tiene una importancia capital, realmente sin recursos no se puede hacer mucho y uno a veces le apuesta a la ayuda internacional que ha sido muy buena, yo creo que es algo que puede ir disminuyendo, lo cual quiere decir que tenemos que ir perfeccionando nuestros mecanismos de auto financiamiento y no hay otro que el presupuesto porque la Justicia generalmente es gratuita, en todos los niveles y en todas las jurisdicciones o competencias, en consecuencia vivimos y dependemos del presupuesto del Estado, la única forma que tenemos de vivir, de hacer lo que tenemos que hacer es optimizar los recursos que se nos asignen y pelear los recursos para que sean los adecuados para una gestión razonable.

Yo diría que hasta hoy, por lo menos lo que es la década pasada hemos tenido mucho logros no sólo en el papel sino que en la realidad, logros que nos llenan de satisfacción y ha habido momentos difíciles pero también mucha comprensión de parte de los otros poderes del Estado.

V) EL SECTOR DE JUSTICIA

Quiero pasar ahora a una institución, y esto muy brevemente, porque creo que es un buen ejemplo, se llama la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia. En El Salvador existe por ley, pero es un logro de la década del noventa un organismo que recae al Presidente del Poder Judicial, al Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, al Fiscal General de la República, al Ministro de Justicia y al Procurador General de la República. Esta Comisión Coordinadora tiene atribuciones y objetivos de cooperación y de coordinación intersectorial y no la preside el Presidente del Poder Judicial, él es un par, ahí todo los acuerdos se toman por mayoría. Esta Comisión tiene una Unidad Técnica Ejecutiva, en El Salvador le llaman la UTE, esta UTE nos sirve de órgano de relación con instituciones financieras internacionales y con gobiernos extranjeros para efectos de cooperación financiera, de estudios, de becas de cursos para comunicadores judiciales, en fin divulgación jurídica popular, o sea que la Comisión ha sido un ente yo diría feliz, siento que es una institución que puede ser considerada como razonable porque nos permite a los jueces, al presidente de los jueces hablar con el señor Fiscal y solventar incluso fricciones institucionales, yo creo que es valiosa.

VI) RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

¿Qué veo yo de retos para el siglo XXI? Un primer gran reto, modernizar todas las normas procesales, tenemos que modernizarlas, de qué sirve que informaticemos todos los tribunales si mantenemos legislación del siglo XVIII hecha para otro tipo de tecnologías, hecha para otra forma de capacitaciones y para otra suerte de edificaciones y usuarios, si no tocamos las normas procesales, hay que tocarlas, hay que introducir como regla general la oralidad, hay que abreviar los plazos, hay que mejorar la producción de pruebas y abandonar un tanto los criterios casi medioevales que en unas áreas aún tenemos, que alargan innecesariamente los procesos y hacen perder la fe en la justicia, tenemos que modernizar todas las normas procesales y poner al día la carrera judicial, de que serviría modernizar las normas si tenemos a la gente viviendo en el pasado.

Un tercer reto enorme, tenemos que combatir la corrupción y la ignorancia en nuestros sectores. Lo de la corrupción yo no lo he minimizado, lo que he hecho es reconocer que hay dificultades de prueba pero debe haber problemas y lo menciono con la ignorancia porque yo creo que están casados los dos: corrupción e ignorancia; entre más ignorante es un funcionario como que tiene menos panorama, es más susceptible a la seducción de la corrupción, tiene menos posibilidades de ascender y viceversa, aún cuando siempre he dicho de que hay demonios que no son ignorantes y a la inversa, creo que con las excepciones pero en general la corrupción y la ignorancia están casados, hay que combatirla, hay

que infundir valores, hay que capacitar, parece mentira que tengamos que capacitar en ese campo pero hay que capacitar aunque suene es increíble que haya que decirle a alguien “Usted debe ser bueno”.

Un cuarto reto, modernizar las remuneraciones y las prestaciones judiciales, actualizarlas, no puede ser el sector justicia exitoso si se convierte en un campo deprimente o si lo mantenemos deprimido y alguien que no tiene horizonte, que no tiene posibilidades de ascenso en su remuneración, que no tiene seguros ante los riesgos de la vida, que vive con un estrés continuo que no le permite funcionar adecuadamente además lo vuelve proclive a la corrupción, etc. Eso no quiere decir que todos los que ganan bien se van a volver santos, pero funciona en la enorme mayoría de los casos, en la inmensa mayoría, funciona el tener un régimen adecuado de remuneraciones y prestaciones, vale la pena de que hagamos el esfuerzo ¿Cómo hacerlo? Para eso habrá que hacer escalafones modernos, adecuados, dónde no sea fácil entrar y dónde sea lícito o dónde sea seguro permanecer si se actúa correctamente, tenemos que escalafonar a nuestra gente. En El Salvador, yo no sé si esto que voy a sugerir pueda tener alguna viabilidad, nosotros estamos planteando, por lo menos yo lo he planteado, de que tenemos que reordenar geográficamente nuestros tribunales, nosotros tenemos juzgados de paz en todos los municipios del país, abogados con colaboradores y equipamiento y tenemos municipios donde hay cinco casos en el año, y el siguiente municipio queda a cinco kilómetros; por qué no concentrar los tribunales en el municipio de mayor población y persistencia en la utilización de los servicios, por qué no suprimir tribunales de los municipios. No es bien visto de inmediato lo que menciono por razones, entre otras, políticas.

Tenemos un proyecto de crear Juzgados Corporativos en todas las dependencias o ramas jurisdiccionales, ya hay incluso en la realidad algunos avances que han producido muy buenos resultados. En síntesis el proyecto consiste en que un solo Tribunal posea varios Jueces, lo cual abra la posibilidad de atención simultánea de los asuntos y de una mayor producción, así como de un conocimiento colegiado cuando esto sea lo conveniente.

En lo que se refiere al rol del Juez moderno, estimamos prudente disminuirle sus cargas o responsabilidades administrativas y suprimirle cierto personal anticuado y que se ha venido convirtiendo en una fuente, incluso de corrupción, que distrae al Juez de su función natural. En resumen, buscamos dotarlo de más tiempo calidad para su actividad propia.

En consonancia con lo anterior, hemos elaborado un anteproyecto de Ley para implementar la carrera judicial-administrativa, es decir, para que aquellos servidores que no desempeñan función jurisdiccional, posean un régimen legal separado, con prescripciones idóneas para su funcionamiento puramente administrativo. En beneficio adicional, el descargar en lo posible al juzgador de labores extra-jurisdiccionales.

Reconocemos que la infraestructura y el equipamiento son dos aspectos que inciden en los rendimientos judiciales. Estamos haciendo esfuerzos en ambos campos por las dificultades económicas que enfrentan nuestros países, incluso por desgracias naturales como los terremotos recientes en El Salvador, son una tranca que impide lograr en plazos razonables resultados más favorables. Sin perjuicio de lo dicho, reitero que un ambiente adecuado de trabajo e instrumentos y tecnologías modernas, son una parte fundamental de los cambios que queremos introducir en la Justicia en esta primera década del siglo XXI.

El Salvador ha hecho grandes esfuerzos en el campo de la capacitación y ha obtenido a mi juicio muy buenos frutos. Es cierto que tropezamos con graves dificultades por la mala formación que provoca la crisis universitaria y que nos brinda, permítanme esa palabra, materia prima de calidad no deseable.

Sin embargo, hemos dado pasos hacia delante y vamos a comenzar con un proyecto de formación inicial de Jueces que nos va a permitir insertar en el inicio del sistema, elementos que han recibido prácticamente una maestría en materia puramente judicial, antes de comenzar a fungir como juzgadores. En todo caso, este servidor le apuesta a la educación y a la capacitación como vías idóneas para mejorar nuestros Sistemas de Justicia y como elementos indispensables para lograr desarrollos sostenibles en nuestros países.

Concluyo esta experiencia de El Salvador expresándoles mi esperanza de que estos tiempos que como decía al principio en la cita del gran novelista, son en algún sentido los mejores para emprender esta aventura que obtendremos sistemas de justicia en tiempos razonables que sirvan de soporte a modernos Estados de Derecho, con economías pujantes y con estructuras sociales que permitan a nuestros ciudadanos realizarse en el reino de este mundo.

MUCHAS GRACIAS.