



**Mapeo de Actores de las instancias
de nominación/postulación y autoridades
responsables de la selección de magistrados y
fiscales en el norte de Centroamérica
(El Salvador, Guatemala y Honduras)**

Elaborado por consultora regional Claudia Escobar Mejía Ph.D. con información de consultores nacionales Lilliam Arieta, Cindy Espina, Juan Carlos Rosales Andino.

Índice

Introducción	2
Metodología	3
El Salvador	4
1. <i>Mapeo de los actores que intervienen en los procesos de selección de las magistraturas de la CSJ</i>	4
<i>Actores reglados</i>	4
2. <i>Mapeo de actores que intervienen en el proceso de elección del Fiscal General de la República</i>	10
3. <i>Actores no reglados que inciden en elección de altos funcionarios en instituciones de justicia, magistrados de la Corte Suprema y Fiscal General</i>	11
Guatemala	16
1. <i>Mapeo de los actores que intervienen en el proceso de selección de magistrados para la Corte Suprema de Justicia</i>	16
<i>Actores reglados</i>	16
2. <i>Mapeo de actores que intervienen en el proceso de elección de la Fiscalía General de la República</i>	19
<i>Actores reglados</i>	19
3. <i>Actores no reglados que inciden en elección de la Corte Suprema y del Fiscal General en Guatemala</i>	20
Honduras	23
1. <i>Mapeo de los actores que intervienen en los procesos de selección de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia</i>	23
<i>Actores reglados</i>	23
2. <i>Mapeo de actores que intervienen en el proceso de elección de la Fiscalía General de la República</i>	28
<i>Actores reglados</i>	28
c) <i>Actores no reglados en procesos de elección de funcionarios de instituciones de justicia magistrados de la Corte Suprema y Fiscal General titular y adjunto</i>	30
Conclusiones	32

Introducción

En los procesos de nominación y/o elección de altos funcionarios judiciales intervienen distintos actores que tienen incidencia -directa o indirecta- en las designaciones de funcionarios en el sistema judicial. Algunos de los actores están determinados en la legislación o reglamentos y su influencia es de forma directa. Mientras otros, que no están reglados, actúan de manera indirecta. En algunos casos, los actores son funcionarios públicos, mientras en otros también participan delegados de instituciones privadas, de organizaciones de sociedad civil o de la academia.

Además, existen otros actores que también pueden impactar los resultados de los procesos de elección, como los medios de comunicación o la comunidad internacional. Lamentablemente, en algunos casos, hay indicios de la influencia que el crimen organizado juega en las designaciones de los funcionarios de justicia.

Metodología

Para establecer los actores claves en cada uno de los procesos de nominación y/o elección de funcionarios de las instituciones de justicia en los países de El Salvador, Guatemala y Honduras, se llevó a cabo un estudio -por país- de las instancias que llevan a cabo los procesos para establecer los intereses, importancia e influencia de los diferentes actores en las distintas etapas que conlleva la preselección y/o la elección de los funcionarios.

Se tomó en cuenta la legislación y reglamentos, de forma que, se establecieron los actores que la normativa exige como parte de los procesos. Estos actores se consideraron como actores reglados o normados.¹ Por aparte se estableció otros actores, que también influyen en las designaciones, pero que no están contemplados en la ley, a quienes se les denominó como actores no reglados. También se estableció los intereses, incentivos y la capacidad de incidencia de quienes participan en los procesos de elección de altos funcionarios. Por último, se llevó a cabo un análisis de casos y entrevistas, para elaborar el informe de redes de actores que a continuación se presenta.

¹ Los actores que están contemplados en la normativa que trata sobre la elección de altos funcionarios, se les denomina en el informe como actores formales, normados o reglados indistintamente, ya que algunas veces en los países se les denomina de distinta forma.

El estudio del mapeo de actores de El Salvador sistematizó los procesos de elección de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y de la Fiscalía General de la República (FGR). Se analizaron los actores reglados y los no reglados, para establecer el grado de influencia de cada uno de estos actores. Para el análisis se partió de las atribuciones que le corresponde a cada actor reglado, pero también la forma cómo las han cumplido en los procesos de elección recientes, así como también se reflejará, donde corresponda, las distorsiones producidas por la intervención del elemento político.

1. Mapeo de los actores que intervienen en los procesos de selección de las magistraturas de la CSJ

El proceso de elección de las magistraturas de las CSJ es uno de los procesos de elecciones de segundo grado con mayor desarrollo normativo y con la mayor cantidad de filtros previos a la decisión final, la cual corresponde a la Asamblea Legislativa de conformidad con los artículos 131, numeral 19 y 186, de la Constitución. El proceso, según se indica en las discusiones del constituyente derivado de abril de 1991², se modificó para evitar la influencia política en la elección de magistrados a la CSJ. Los procesos de elección de la CSJ han generado un interés muy fuerte de los grupos de poder, cuya manifestación visible han sido las discusiones públicas en la Comisión Política para lograr un reparto entre las fuerzas dominantes en la Asamblea Legislativa, de las 5 magistraturas que deben renovarse cada 3 años.

Actores reglados

A continuación, se presenta un análisis detallado de los actores que conforme con la Constitución y la normativa secundaria intervienen en el proceso de selección, partiendo de una descripción de las funciones que legalmente les han sido conferidas, pero también tomando en consideración las injerencias que pueden existir de actores externos.

En la primera etapa del proceso, que consiste en la elaboración de un listado de candidatos que se entrega a la Asamblea Legislativa, intervienen varios actores. Por una parte, las asociaciones de abogados, que conforman la Federación de Asociaciones de Abogados (FEDAES) y por la otra, el Consejo de la Judicatura; cada una de estas entidades tiene la potestad de incluir a la mitad de los candidatos al listado, quince por cada una, para un total de treinta personas.

² Asamblea Legislativa (1991). Versión taquigráfica de las discusiones del 27 de abril de 1991 en el Pleno de la Asamblea Legislativa para aprobar la reforma al artículo 186 de la Constitución.

Es importante hacer notar que en El Salvador no existe un colegio de abogados. Los juristas que tienen interés en ser considerados para ocupar un cargo, como magistrados en la más alta corte deben presentar su solicitud a una de las dos organizaciones, quienes son las responsables de hacer la propuesta a la Asamblea Legislativa para la elección.

a) Etapa de preselección por la FEDAES

Asociaciones de Abogados

Las asociaciones de abogados y abogadas son entidades de naturaleza privada quienes, siempre que cumplan requisitos establecidos en la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (en adelante CNJ), pueden postular candidaturas para el proceso de preselección que organiza la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES: art. 53 y siguientes de la Ley del CNJ y Estatutos de la FEDAES). Entre los requisitos se establece que para ser consideradas “representativas” de los abogados y tener la capacidad de postulación básicamente consisten en tener acreditados a 100 o más miembros entre sus filas, tal como indica el inciso segundo del art. 55 de la Ley del CNJ. Una crítica recurrente que se ha hecho a estas asociaciones es que, en la práctica, no tienen una actividad gremial real y que solo han sido creadas con el propósito de poder postular candidatos para la CSJ cada 3 años.

Estas asociaciones tienen un gran peso y poder en este proceso, ya que son la única puerta de entrada para participar en la etapa que organiza la FEDAES. En este proceso no se admiten postulaciones libres, independientes, ni por parte de otro tipo de entidad u asociación. Sólo los abogados y las abogadas que estén en el listado de elegibles publicado por el CNJ y que sean propuestos por una asociación que cumpla con los requisitos de ley³, pueden participar en la criba que realiza la junta directiva de la FEDAES a través de su Comité Central Electoral⁴.

Algunas se crean para una determinada elección y luego desaparecen o no se registran legalmente y solo tienen existencia de facto o muy brevemente, tal como es el caso de la Asociación de Abogados Constitucionalistas de El Salvador, que fue creada para participar en la elección de magistrados de la CSJ 2018⁵. Las que han sido más estables son las ocho que pertenecen a la FEDAES:

- Asociación de Abogados de Ahuachapán
- Asociación de Abogados de El Salvador
- Asociación de Abogados de Nueva San Salvador
- Asociación de Abogados de Oriente

³ Art. 53 de la Ley del CNJ.

⁴ Arts. 10 y 12 del Reglamento Especial FEDAES

⁵ Ramos, B. (2017). “Surge Asociación de Constitucionalistas de El Salvador”, en Verdad Digital en línea del 17.04.2017, disponible en <https://verdadigital.com/16190/> (Consultado el 02.04.2022).

- Asociación de Abogados de Sonsonate
- Centro de Estudios Jurídicos
- Círculo de Abogados Salvadoreños
- Sociedad de Abogados de Occidente

Los abogados miembros de estas asociaciones son los actores que tienen la potestad de hacer propuestas de aspirantes a magistrados de la CSJ, para la preselección de candidatos que se lleva a cabo por medio de una elección que realiza la FEDAES. Cada una de las asociaciones tiene el interés de colocar a sus integrantes al frente de las instituciones, pues de esa forma pueden incidir directamente en los asuntos de su interés.

Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES)

La FEDAES es una entidad de naturaleza privada que se rige por sus estatutos. Su junta directiva estará integrada por un representante de cada una de las 8 asociaciones de abogados que la integraron inicialmente, que su presidencia será rotativa y pasará cada año a una asociación diferente. También se ha establecido que para admitir nuevos miembros, se requiere el voto favorable de todos y cada uno de sus miembros, por lo que la integración de la FEDAES no ha sufrido variaciones y las mismas 8 asociaciones que la integran desde 2001, tienen un gran poder durante el proceso de selección de las candidaturas para la CSJ⁶.

La FEDAES funge como la articuladora de la etapa del proceso que la Constitución confiere a *“las entidades representativas de los abogados”*. Le corresponde convocar, verificar las candidaturas y organizar el proceso de votación directa por parte de los abogados y abogadas para elegir una mitad del listado enviado a la Asamblea Legislativa, de conformidad con el art. 186 Cn. y con el art. 54, y siguientes de la Ley del CNJ.

Si bien es una entidad colegiada, que requiere unanimidad para determinados supuestos, en las distintas etapas del proceso de elección de 15 candidaturas para la CSJ, las decisiones se toman por mayoría. En algunos casos, en el seno de la junta directiva han existido clanes o grupos con intereses contrapuestos. Es su junta directiva, quien en función de las recomendaciones que realiza el Comité Central Electoral⁷, decide quiénes son los nombres que van en la papeleta para la elección general del gremio. En consecuencia, **los miembros que integran la junta directiva y los que son parte del Comité Central Electoral son actores claves para la elección de magistrados a la CSJ**, especialmente tomando en consideración que en El Salvador no se admiten candidaturas independientes y si el nombre de la persona no llega a la

⁶ Disponible en <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>

⁷ Inciso último del art. 29 del Reglamento Especial de la FEDAES, en los términos siguientes: *“El Comité Central deberá examinar los documentos presentados, y podrá excluir de forma motivada y fundamentada la postulación de cualquier candidato; dicha resolución será apelable para ante la junta directiva en los mismos términos previstos en el presente reglamento”*.

papeleta que define la junta directiva de la FEDAES, la persona no puede participar en esta elección y debe forzosamente optar por el proceso que realiza el CNJ.

Es importante hacer notar que en algunas elecciones desarrolladas por la FEDAES ha sido evidente la injerencia de los partidos políticos en las asociaciones o en el financiamiento de algún candidato propuesto por alguna asociación.

Abogadas y abogados autorizados/as y hábiles para votar

En El Salvador, cada abogado y abogada autorizados por la CSJ para el ejercicio de la abogacía, que no hayan sido sancionados y que se encuentren en el padrón electoral o puedan presentar su acuerdo de autorización, puede votar por los candidatos propuestos por las asociaciones de las FEDAES. En los procesos de elección puede votar por hasta 15 candidaturas de su elección⁸. Sin embargo, el porcentaje de abogados que acuden a votar son muy pocos en relación con los que se abstiene de participar. Los números oscilan entre 5,000 a 7,000 juristas que participan en las votaciones. Actualmente, hay más de 32,000 abogados registrados ante la Corte Suprema, pero no todos son partes de asociaciones y en consecuencia su participación en procesos de elección es muy limitada.

Injerencia de partidos políticos en la elección de la FEDAES

En distintos procesos de elección de candidatos realizados por la FEDAES se ha hecho evidente la injerencia de los partidos políticos en la designación de los aspirantes para votación por parte de los agremiados. En la elección de 2015, por ejemplo, hubo muchos cuestionamientos porque la junta directiva de la FEDAES, a la que le correspondería organizar la elección de la CSJ, estaba presidida por una persona que a su vez era diputada de un partido político.⁹

También en la elección de la CSJ en 2018 hubo cuestionamientos sobre varias candidaturas postuladas por una asociación de abogados -UNAJUD- vinculada al partido FLMN¹⁰, entre las cuales se encontraban personas que habían ocupado cargos de dirección en distintas entidades gubernamentales, otras por haber estado registradas en las listas de afiliados a dicho partido y, finalmente, dos nombramientos al frente de otras instituciones ya habían sido declarados inconstitucionales por su vinculación formal o material con el mismo partido¹¹.

En 2021, lo que pudo observarse objetivamente es que uno de los candidatos que

⁸ Reglamento Especial de la FEDAES 2018, art. 54.

⁹ LPG (2018). Elección de Claudia L. Ramírez Pdta. FEDAES genera polémica, en La Prensa Gráfica en línea del 22.08.2014, disponible en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Eleccion-de-Claudia-L.-Ramirez-Pdta.-FEDAES-genera-polemica-20140822-0123.html> (Consultado el 02.04.2022).

¹⁰ García, G. (2018). "Vinculados al FMLN electos para buscar magistratura en CSJ", en La Prensa Gráfica en línea, del 11.04.2018, disponible en <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Vinculados-al-FMLN-electos-para-buscar-magistratura-en-csj-20180311-0003.htm> (Consultado el 02.04.2022).

¹¹ Marroquín, G. y Corvera, K. (2018). Tito Zelada y Ulises Rivas fueron excluidos del listado de candidatos a magistrados CSJ" en El Salvador.com en línea, del 26.04.2018, disponible en <https://historico.elsalvador.com/historico/475170/cnj-excluye-a-tito-zelada-y-ulises-rivas-del-listado-de-candidatos-a-la-corte-suprema-de-justicia.html> (Consultado el 02.04.2022).

participó y resultó electo en la elección de la FEDAES, el licenciado Miguel Ángel Flores Durel, contó con medios superiores a la mayoría de sus competidores al momento de hacer campaña proselitista previo a la votación, fue electo como magistrado para el periodo 2021-2030 por la legislatura dominada por Nuevas Ideas y durante su entrevista, sus respuestas se alinearon completamente con la postura oficialista ¹².

b) Etapa de preselección por el Consejo de la Judicatura

Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ)

El Consejo Nacional de la Judicatura está conformado por siete consejeros, nombrados a través de distintas vías: la academia, los jueces, los abogados y las abogadas de la República y el Ministerio Público, con base en el art. 9 de su ley¹³.

A través del CNJ cualquier abogado interesado en ser magistrado de la CSJ puede presentar su solicitud, siempre que llene los requisitos mínimos establecidos en el art. 176 de la Constitución. Esta forma de participación está regulada ampliamente, por que debería existir menos margen para la injerencia indirecta o para la discrecionalidad o arbitrariedad de las personas que integran el Pleno del CNJ, dado que la convocatoria que realiza el CNJ para postularse es abierta y que se evalúa a los candidatos sobre la base de elementos objetivos, que premien el mérito y que consisten resumidamente en las siguientes fases:

- Estar en el listado de elegibles que envía la CSJ, y que se basa en el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el art.176 Cn.
- La presentación de la documentación requerida en el Manual de Evaluación.
- La evaluación que realiza la Unidad de Selección del CNJ de la documentación presentada.
- Indagaciones de oficio sobre los antecedentes profesionales y personales de las personas candidatas.
- La realización de una entrevista personalizada.
- Elección por el pleno del CNJ

En vista que el proceso de pre-selección pasa por distintas etapas, los integrantes

¹² Vichez, G. (2021). « Asamblea estrena coreografía para elegir magistrados”, en Revista *Factum* en línea del 30.06.2021, disponible en <https://www.revistafactum.com/asamblea-estrena-coreografia/> (Consultado el 02.04.2022).

¹³ Art. 9.- El Pleno del Consejo es el órgano superior de dirección y administración del Consejo Nacional de la Judicatura y estará integrado por siete consejales propietarios, así: a) Tres abogados de la República, propuestos por el gremio de abogados; b) Un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; c) Un abogado docente universitario de las otras Facultades, Escuelas o Departamentos de Derecho de las universidades privadas del país, debidamente autorizadas; d) Un abogado propuesto por el Ministerio Público; y, e) Un miembro electo por los Magistrados de Cámaras de segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. Cada Consejal tendrá su respectivo suplente, que será electo en la misma forma, por período igual y deberá reunir las cualidades requeridas para el propietario.

de las distintas unidades como la Unidad de Selección, la Unidad de Evaluación y la Unidad de Evaluación de Conducta Psicosocial también tiene un rol en la evaluación de los aspirantes, previo a que el Pleno del CNJ emita su voto.

Sector político

En esta fase del proceso, no debiera intervenir ningún actor político. Sin embargo, existe una injerencia indebida de actores por parte de representantes de los partidos políticos, quienes de forma extraoficial hacen saber a los miembros del Consejo quienes son las personas que son sus aspirantes de elección y por las cuales es conveniente votar para que los consejeros puedan seguir contando con su apoyo para una eventual reelección dentro del CNJ¹⁴.

c) Etapa de elección por la Asamblea Legislativa

Comisión Política de la Asamblea Legislativa y las fracciones legislativas

La Comisión Política de la Asamblea Legislativa es un actor con mucho poder en los procesos de selección de segundo grado de funcionarios y elabora el dictamen de todos los cargos a los que se refiere el art. 131, numeral 19 de la Constitución. En lo que concierne a la CSJ, le corresponde a la Comisión Política revisar el listado de 30 candidatos que envía cada 3 años el CNJ, para dictaminar sobre quiénes son las 5 personas que serán nombradas magistradas propietarias, pero también debe preseleccionar a 5 suplentes.

La Comisión Política ha estado integrada históricamente por representantes de todas las fracciones que tienen por lo menos 1 representante en la Asamblea Legislativa, pero el número de representantes de cada partido dentro de la misma también ha sido proporcional a su fuerza numérica dentro del Pleno. En total está integrada por 13 miembros y, de conformidad con el RIAL, su presidencia es ocupada por la persona que es electa presidenta de la Asamblea Legislativa y de su junta directiva¹⁵.

Pleno de la Asamblea Legislativa

Al Pleno de la Asamblea Legislativa le corresponde elegir las magistraturas de la CSJ. (La Asamblea Legislativa de El Salvador cuenta con un total de 84 diputaciones). El pleno de la Asamblea generalmente confirma la decisión que la Comisión Política adopta, tal como consta en las actas de las plenarias legislativas de las elecciones de

¹⁴ Entrevistado N.1 (exmiembro del Pleno del CNJ quien pidió el anonimato para aportar su experiencia), expresó que algunos miembros del pleno, hasta aceptaban llamadas telefónicas durante los momentos cruciales del proceso, para recibir indicaciones o para mantener informadas a personas externas a la institución. Entrevistado N.2, (excandidato quien participó en el proceso 2018. Pidió anonimato), reveló que el partido político con el cual ella/el mantenía cierta afinidad, le aconsejó que no participara en el proceso, porque en esta oportunidad no se le daría apoyo a pesar de contar con mejores credenciales que otros postulantes que resultaron electos en el listado final del CNJ.

¹⁵ Arts. 13 y 41 del RIAL.

la CSJ de los últimos 15 años, en las que se puede verificar el nulo o escaso debate que ha existido con relación a las propuestas formuladas en el dictamen de la Comisión Política. El voto del pleno es más una refrenda que una real ocasión para debatir entre las 84 diputaciones en su calidad de representantes del pueblo¹⁶.

2. Mapeo de actores que intervienen en el proceso de elección del Fiscal General de la República

El proceso para seleccionar al titular de la Fiscalía General de la República (FGR) cada tres años está regulado únicamente en un artículo de la Constitución que establece los requisitos mínimos y la necesidad de que se elija por la mayoría calificada en el pleno legislativo (art.192 Constitución). En relación a los actores reglados, se repiten las mismas dinámicas que existen en la elección de la CSJ, con dos diferencias considerables. La primera diferencia es que un proceso en el que interviene un único órgano del Estado: La Asamblea Nacional. La segunda, al tratarse de la elección de una sola persona, no existe cuoteo o reparto partidario de los cargos disponibles, pero si es público y de conocimiento notorio que esta elección se basa en acuerdos políticos, para decidir qué partido político o qué coalición podría proponer la opción ganadora de esta elección¹⁷. Esta elección es vital para el poder político en la medida en que la FGR ejerce una variada tipología de funciones, entre las cuales destaca el monopolio de la acción penal.

Si bien, esta elección está a cargo de un solo órgano del Estado o de la Asamblea Legislativa a título de exclusividad, en ella intervienen varios actores aún del mismo órgano: la Comisión Política, con su subcomisión, las fracciones políticas representadas en la Asamblea, y finalmente, el Pleno Legislativo. En los apartados que siguen, se describe la actuación formal que corresponde a cada actor reglado, así como las dinámicas reales de poder que se producen dentro del Órgano Legislativo y fuera de él, durante esta elección.

La Comisión Política de la Asamblea Legislativa y fracciones legislativas

La Comisión Política es el primer actor reglado y de naturaleza pública que interviene en esta elección. Durante el proceso de elección, le corresponde realizar las siguientes actividades:

¹⁶ Pueden consultarse: Acta No. 149 de la Sesión Plenaria Ordinaria del 26 de abril del 2006; Acta No. 10 de fecha 16 de julio de 2009; Acta 141 de la sesión plenaria ordinaria del 24 de abril de 2012 y Acta de la sesión plenaria del 21 de agosto de 2012 (por declaratoria de inconstitucionalidad de la elección realizada en abril, esta elección tuvo que repetirse y las magistraturas definitivas fueron electas en sesión de la siguiente legislatura en la fecha indicada); Acta No. 18 de la Sesión Plenaria Ordinaria de fecha 24 de septiembre de 2015 y Acta Número 23 de la Sesión Plenaria Ordinaria de fecha 31 de octubre de 2018, que se dejó abierta, lográndose la elección el 14.11.2018 (obtenidas mediante solicitudes de información realizadas a la Asamblea Legislativa).

¹⁷ Arauz, S. y otros (2016). FMLN y Arena concilian a un exfiscal de carrera para sustituir a Luis Martínez, en El Faro en línea del 05.01.2026, disponible en https://elfaro.net/es/201601/el_salvador/17747/FMLN-y-Arena-concilian-a-un-exfiscal-de-carrera-para-sustituir-a-Luis-Mart%C3%ADnez.htm (Consultado el 19.03.2022).

- Convocar a las personas interesadas en esta elección
- Revisar la documentación que permita establecer que las personas postulantes cumplen los requisitos establecidos en el art. 192 de la Cn.
- Evaluar las candidaturas con total discrecionalidad, a pesar de existir jurisprudencia que obliga a considerar los méritos de las candidaturas y a motivar la decisión.
- Emitir dictamen con recomendación de persona a elegir por parte del pleno.

Aunque según regula la Constitución, es a la Comisión a quien le corresponde evaluar a los candidatos, en la realidad la elección se decide en función de la aritmética política y de los consensos a los que las fracciones partidarias llegan de forma privada, con alguna discusión pública en las transmisiones de las sesiones de la Comisión Política, a efecto de simular un debate sobre las candidaturas¹⁸.

El Pleno de la Asamblea Legislativa

Al Pleno de la Asamblea Legislativa le corresponde votar para elegir al Fiscal por mayoría calificada. En esta elección, generalmente se confirma la propuesta que consta en el dictamen de la Comisión Política y no se lleva a cabo mayor discusión, puesto que los consensos para lograr los 56 votos requeridos han sido alcanzados anteriormente, como ha ocurrido con las elecciones realizadas en las últimas décadas y como ha quedado registrado en las actas de cada una de las plenarias legislativas correspondientes¹⁹.

3. Actores no reglados que inciden en elección de altos funcionarios en instituciones de justicia, magistrados de la Corte Suprema y Fiscal General

Las cúpulas de los partidos políticos

Las cúpulas de los partidos políticos influyen en las decisiones que sus representantes toman en la Asamblea Legislativa. A pesar de que el art. 125 de la Constitución establece que los diputados y diputadas no están vinculados por ningún mandato obligatorio y que una vez son electos en el Órgano Legislativo, representan al pueblo entero, en la realidad en las elecciones de segundo grado las cúpulas determinan, deciden y dan las órdenes para que sus diputados apoyen la votación en favor de determinadas candidaturas, como varias investigaciones académicas han

¹⁸ Cáceres, G. y otros (2018). Asamblea elige a un exasesor de Calleja como nuevo fiscal general, en El Faro en línea del 21.12.2018, disponible en https://elfaro.net/es/201812/el_salvador/22826/Asamblea-elige-a-un-exasesor-de-Calleja-como-nuevo-fiscal-general.htm (Consultado el 19.03.2022) y dos notas anteriores.

¹⁹ A título de ejemplos, ver casos mencionados *supra* en notas 41 y 42.

señalado²⁰. En la elección de los magistrados de la CSJ y del Fiscal General los líderes de los partidos políticos suelen tener injerencia directa en las decisiones de los miembros más nuevos o con menos respaldo político. Son, por tanto, las cúpulas de los partidos quienes finalmente deciden la elección de los altos funcionarios en el Sistema Judicial.

Presidente de la República

En muchos casos la injerencia del titular del Ejecutivo es evidente en la elección de funcionarios de justicia. Independientemente de que exista cuoteo entre las fuerzas políticas dominantes en cada legislatura, un elemento que no está reglado y, que, además, constituye una interferencia totalmente inapropiada en este proceso es la participación del presidente de la República en algunos procesos de selección de la CSJ. En las elecciones realizadas en los últimos 15 años, y en particular en dos procesos concretos, la participación visible del mandatario ha sido parte del proceso de elección. Tanto en 2009 como en 2012, el presidente de la República fue un actor que intervino directamente en el proceso, actuando como un mediador-facilitador de la solución de un entrampamiento que ha provocado retrasos considerables y, hasta acefalías en algunas salas de la CSJ, convocando a las cúpulas de los partidos políticos para solucionar la falta de acuerdos en el seno de la Comisión Política de la Asamblea Legislativa.

En la elección de 2021, no hubo reuniones públicas, ni convocatorias a Casa Presidencial, pero resultó evidente que la elección controlada por el partido al que pertenece el presidente de la República estuvo permeada en toda su fase legislativa por la influencia del mandatario, dada la estructura verticalista y totalmente enfocada en la figura presidencial, en cualquier toma de decisión importante. Las magistraturas electas para el periodo 2021-2030 son las magistraturas del partido oficial²¹, pero también las magistraturas de la Presidencia de la República, tal como pudo comprobarse rápidamente, por ejemplo, a través de la resolución de “nueva” la Sala de lo Constitucional que autorizó la reelección presidencial en nuestro país, a pesar de que la Constitución la prohíbe expresamente²²

²⁰ Linares, S. (2010). Evaluando el gobierno judicial en América Latina: El caso de El Salvador, en REVISTA LATINOAMERICANA DE POLÍTICA COMPARADA, CELAEP, Vol. No. 3 • Enero 2010, págs. 83 y ss. y Fusades, UCA, UJMD, Cit., págs. 10 y siguientes.

²¹ Cáceres, G. (2021). “Nuevas Ideas nombra a su Corte Suprema para nueve años”, El Faro en línea del 06.30.2021, disponible en https://elfaro.net/es/202106/el_salvador/25581/Nuevas-Ideas-nombra-a-su-Corte-Suprema-para-nueve-a%C3%B1os.htm (Consultada el 02.04.2022).

²² Sala de lo Constitucional, resolución 19-2012 del 06.05.2012 disponible en <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2012/06/96B8B.PDF> (Consultada el 02.04.2022).

Las organizaciones de sociedad civil nacionales e internacionales

En los últimos dos procesos de elección de las magistraturas de la CSJ, ha habido un incremento de interés y de participación de la sociedad civil. Distintas organizaciones en El Salvador, han producido informes y estudios sobre los procesos de elección de funcionarios del sistema de justicia. Organizaciones como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Acción Ciudadana, la Fundación Nacional para el Desarrollo, entre otros, han publicado informes sobre este proceso, en especial FUSADES, quien ha realizado a título monográfico o como parte de otras investigaciones, más de una decena de estudios sobre el proceso de selección de la CSJ en los últimos 15 años.

También se han realizado iniciativas de la sociedad civil por promover cambios normativos que mejoren etapas del proceso, como las reformas al RIAL propuestas por el Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, ante la Comisión Política de la Asamblea Legislativa a inicios de 2018²³. En ese mismo año (2018) un par de organizaciones de la sociedad civil salvadoreña elaboraron baremos o tablas de evaluación para aportar elementos técnicos para evaluar las 30 candidaturas que estaban siendo consideradas por la Comisión Política de la Asamblea Legislativa, previo a la elaboración del dictamen. Entre estas organizaciones se puede nombrar a Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y Acción Ciudadana²⁴.

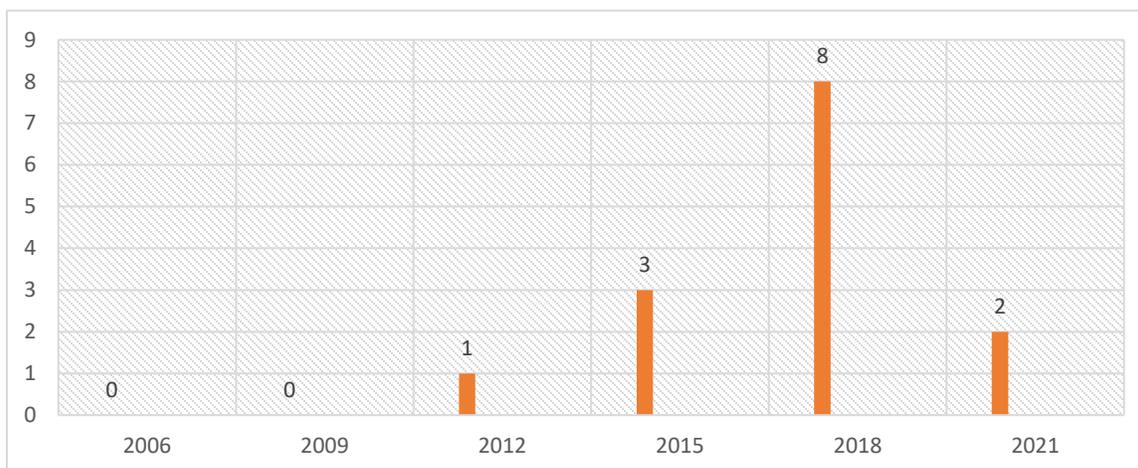
Además, el número de ejercicios de observación de los procesos de elección de la CSJ se ha incrementado considerablemente en los últimos 15 años, lo que revela el mayor interés y una mayor participación organizada de la sociedad civil, tal como se aprecia en la gráfica siguiente, en la que constan la cantidad de ejercicios de observación formales que hubo en los procesos de elección de la CSJ. En los procesos realizados en 2018 y en 2021, un grupo de personas muy variadas en cuanto a profesión, estudios, género y edad, que se dio a la tarea de observar, informar e incidir en el proceso de elección de la CSJ. Esta agrupación se denominó "Ciudadanos por una Corte Independiente" y tanto su cohorte 2018, como la de 2021, estuvieron integradas principalmente por estudiantes universitarios, de distintas carreras y zonas del país, que se agruparon para intentar incidir en la elección de una CSJ independiente²⁵.

²³ Quinientos tres (2018). Consorcio presenta anteproyecto para mejorar elección de magistrados de la CSJ, periódico digital, nota del 17.02.2018, disponible en <https://quinientostres.com/2018/02/consorcio-presenta-anteproyecto-para-mejorar-eleccion-de-magistrados-de-la-csj/> (Consultado el 07.03.2022).

²⁴ La Organización Iniciativa Social para la Democracia (ISD), la organización Acción Ciudadana y el diputado Leonardo Bonilla, elaboraron y divulgaron sus propias tablas de evaluación con las notas que las 30 candidaturas habían obtenido, las cuales, en la mayoría de casos no coincidieron con las personas seleccionadas por la Comisión Política, ni por el Pleno Legislativo al momento de elegir, tomado de Arrieta de Carsana, L. (2018). Proceso de selección y nombramiento de magistrados en la Corte Suprema de Justicia: Estudio de caso para El Salvador, Estado de la región, cit., pág. 60.

²⁵ Ciudadanos por una Corte Independiente (2018) Informe de Observación y Monitoreo del proceso de elección de candidatos a la Corte Suprema de Justicia 2018, San Salvador, septiembre de 2018.

Gráfica: Número de ejercicios de observación formales que hubo en todas o alguna de las etapas del proceso de elección de la CSJ en los últimos 15 años



Fuente: elaboración propia con base en notas de prensa y ejercicios de observación presenciales encontrados.

Algunas organizaciones internacionales también han puesto atención a los procesos de elección de magistrados de la CSJ. Entre otras se pueden mencionar a la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), la Asociación de Abogados de EEUU (ABA), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Oficina en Washington para Latino America (WOLA). Estas organizaciones han realizado informes, pronunciamientos y en 2018 promovieron un Panel de Expertos Internacionales para evaluar el rol de las entidades de pre-selección y emitieron opinión sobre los candidatos.

Esencialmente las mismas organizaciones de la sociedad civil salvadoreñas y extranjeras que se han mencionado para el caso de la CSJ, han elaborado estudios y han promovido reformas para mejorar el proceso de elección de la Fiscalía. Como ejemplos más relevantes y recientes, cabe mencionar las publicaciones y estudios que han realizado recientemente la organización Acción Ciudadana y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)²⁶. En el plano internacional, la organización con sede en Washington, D.C., *Due Process of Law Foundation* o DPLF, por sus siglas en inglés, también se ha interesado mucho sobre el tema.²⁷

El sector privado o empresarial

Aunque no existen notas de prensa, ni actuaciones públicas que evidencien de

²⁶ Acción Ciudadana y FUNDE (2022). Monitoreo de la elección del Fiscal General de la República 2021, enero de 2022.

²⁷ CEJA, DPLF y otros (2017). ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA AUTONOMÍA DE LOS FISCALES Y LAS FISCALÍAS, cit.; DPLF (2018). La elección de autoridades de segundo grado por la Asamblea Legislativa de El Salvador: Una mirada crítica a su Reglamento Interior, desde los estándares internacionales sobre independencia judicial, Washington, D.C., mayo 2018 (Consultado el 19.03.2022).

alguna forma la participación de los empresarios en el proceso de elección de la CSJ, algunas de las decisiones que toma la magistratura son de interés para el sector privado, como las relacionadas con temas contractuales o de inversión sobre emprendimientos, por lo que se asume que de alguna manera pueden tratar de influir sobre las designaciones de los magistrados. Sin embargo, en el análisis del mapeo de actores de El Salvador, no existen datos sobre la participación directa del sector empresarial sobre las elecciones de magistrados de la CSJ. Una forma de incidencia puede ser por medio de las asociaciones de abogados o bien a través de los partidos políticos, que reciben fondos de campañas.

Organismos Internacionales

Los organismos del Sistema Universal de las Naciones Unidas relacionados con la defensa de los derechos humanos y del Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos, han tenido participación en los últimos 10 años, en particular, debido a irregularidades, retrasos y actuaciones frontalmente antidemocráticas e inconstitucionales.

En el proceso de elección de la CSJ, la comunidad internacional no es una actora reglada y sus intervenciones ocurren cuando se dan situaciones que ameritan llamados al respeto a la independencia judicial, al sistema de frenos y contrapesos u otros principios básicos de la democracia; sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado que sí ha sido una actora clave que ha contribuido en varias elecciones de la CSJ a que se mantenga orden constitucional.

Con relación al proceso de elección de la FGR, ha habido dos momentos cruciales en los que ha intervenido la comunidad internacional, en función de las graves crisis institucionales que se han producido en el año 2012 y en 2021. De forma general la Relatora Especial de las Naciones Unidas para Magistrados y Abogados, está pendiente de las elecciones de funcionarios en el Sistema Judicial, al igual que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Estos organismos promueven, por distintos medios, que se cumpla con los estándares internacionales en las elecciones de altos funcionarios en el sistema judicial.

En el análisis para establecer el mapeo de actores de Guatemala que inciden en la elección de los magistrados de la Corte de Apelaciones y del Fiscal General se analizaron los procesos de pre-selección por parte de las Comisiones de Postulación y las elecciones propiamente dichas efectuadas por el Congreso de la República para las magistraturas de la CSJ, así como la designación del Presidente para Fiscal General.

En el caso de Guatemala, la influencia externa en la elección de altos funcionarios ha generado la presentación de investigaciones criminales donde se visualiza la influencia del crimen organizado en los procesos de elección. Por lo cual se incluye entre los actores no reglados la mención de este sector que de forma indirecta afecta los nombramientos en el sector justicia.

1. Mapeo de los actores que intervienen en el proceso de selección de magistrados para la Corte Suprema de Justicia

Actores reglados

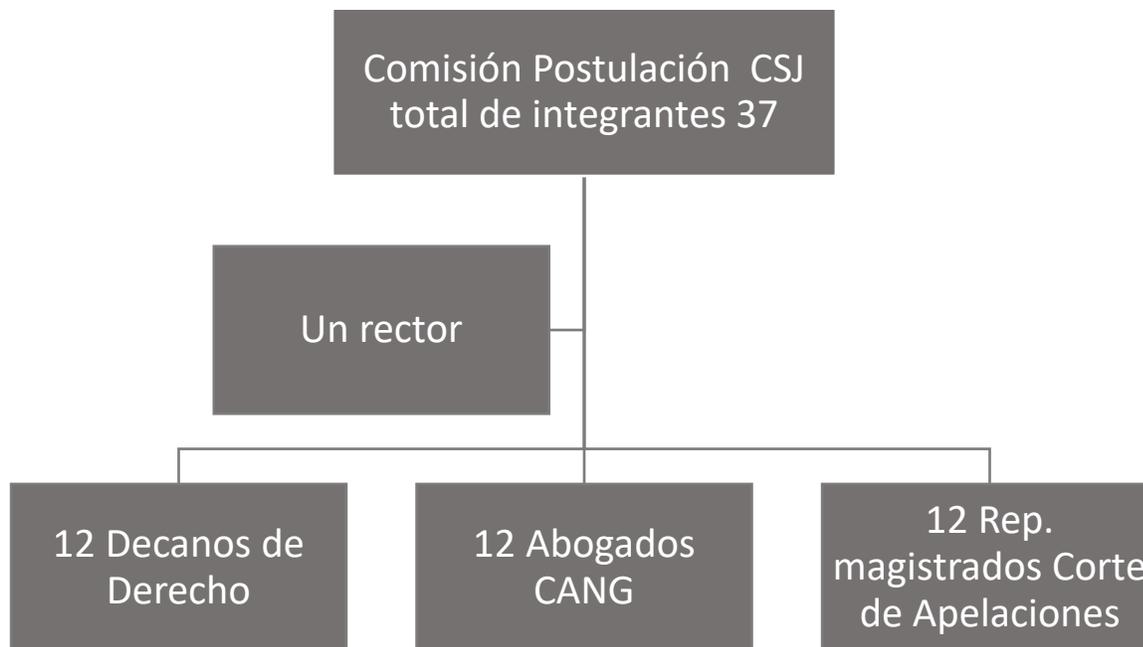
En el proceso que conlleva la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Guatemala, se desarrollan dos etapas: la primera, a través de la Comisión de Postulación, que realiza la evaluación y pre-selección de veintiséis candidatos en donde intervienen distintos actores designados según lo que regula la Constitución Política. La segunda etapa, por medio de la cual el Congreso elige a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Etapas de pre-selección

Comisión de Postulación Corte Suprema de Justicia

Según establece la Constitución Política de Guatemala, la Comisión de Postulación que lleva a cabo la evaluación y hace la nomina de candidatos para magistrados de la CSJ está integrada por representantes de las siguientes instituciones:

- Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG)
- Magistrados de la Corte de Apelaciones
- Decanos de las Facultades de Derecho
- Rectores de Universidades



Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG)

El Colegio de Abogados y Notarios designa a doce representantes para la Comisión de Postulación, que corresponden al mismo número de los decanos de las facultades de derecho, de las universidades del país. Los representantes del CANG se eligen por medio de planillas que presentan distintos agremiados. Estos eligen por medio del método de representación de minorías a quienes les representan ante la Comisión. En la última votación, participaron cuatro planillas. Dos de ellas nombraron a cuatro representantes, una logró la elección de tres y otra a un integrante para la Comisión. En total se eligieron a 12 representantes del CANG.

Magistrados de la Corte de Apelaciones

Los magistrados de la Corte de Apelaciones también nombran a representantes, según el número de facultades de derecho que existen en el país. Según indica la ley solamente pueden participar en la votación los magistrados titulares y no quienes estén nombrados como suplentes en la magistratura. La votación se lleva a cabo por medio de una asamblea. Tradicionalmente, existía una o dos planillas. Sin embargo, el número de planillas se ha incrementado ya que quienes participan en la Comisión tienen garantizado que serán electos, a su vez, para continuar como magistrados de apelaciones, al vencer su nombramiento de cinco años. En los últimos procesos de comisiones de postulación para la CSJ se han electo a doce representantes de los magistrados de apelaciones.

Decanos de las facultades de Derecho

Los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas, tienen un espacio en la Comisión de Postulación, por su calidad de decano. La universidad pública, así como las universidades privadas participan activamente en la Comisión y generalmente hacen grupos según sus intereses. En total existen doce facultades de Derecho en Guatemala. Suelen votar por bloques.

Rectores de universidades

Los rectores de todas las universidades eligen a un representante para que integre la Comisión de Postulación de la CSJ. No es indispensable que la universidad cuente con Facultad de Derecho para que pueda designar a un representante de la rectoría.

Etapa de elección de magistrados por el Pleno del Congreso de la República

Diputados

Trece magistrados de la Corte Suprema de Justicia son electos cada cinco años por los diputados del Congreso de la República de un listado de veintiséis que entrega la Comisión de Postulación. La elección requiere del voto por mayoría calificada, esto implica que de 160 diputados es necesario el aval de 107 para ser nombrado magistrado. Muchas veces se llega a acuerdos entre los distintos partidos políticos que conforman el organismo Legislativo, pero los partidos mayoritarios, tienen más poder de negociación. Hay que tomar en consideración que, en Guatemala, generalmente en las elecciones participan más de veinte partidos políticos que obtienen alguna representación en el Congreso. Actualmente hay 26 partidos políticos representados en el Congreso.

Aunque el Congreso es el responsable de la elección de los magistrados, no es permitido que los diputados condicionen la votación a los candidatos, a cambio de favores en su cargo, puesto que eso representa una violación clara a la independencia judicial. Sin embargo, hay casos en los que los congresistas eligen a los magistrados porque estos se comprometen a resolver sus asuntos judiciales de forma favorable a los políticos. En el año 2014 se conoció de un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios (el Partido Patriota y el Partido Líder) que acordaron la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia a cambio que sus integrantes no fueran a sancionar acciones delictivas relacionadas con la corrupción, la explotación de recursos naturales o violaciones de Derechos Humanos cometidos durante el Conflicto Armado Interno²⁸.

²⁸ <https://www.prensalibre.com/guatemala/nacionales-procesos-postulacion-oscura-eleccion-de-la-csj-congreso-0-1219078083/>
<https://concritorio.gt/cicig-la-corte-suprema-la-eligieron-2-hombres-ahora-profugos-de-la-justicia/>
<https://www.no-ficcion.com/project/cortes-de-justicia-baldizon-sinibaldi>

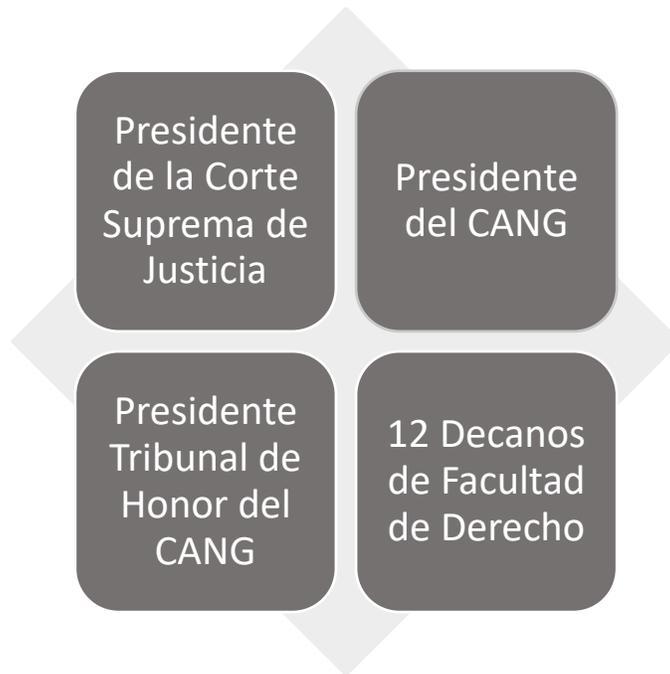
2. Mapeo de actores que intervienen en el proceso de elección de la Fiscalía General de la República

Actores reglados

Etapas de pre-selección

Comisiones de Postulación

- Decanos de las Facultades de Derecho
- Presidente de la Corte Suprema de Justicia
- Presidente del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG)
- Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala



A diferencia de la Comisión de Postulación que nombra al Congreso a los magistrados de la CSJ, la Comisión responsable de evaluar a los aspirantes a ocupar el cargo de Fiscal General tiene un alto componente del sector académico pues se integra con los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades del país, más el presidente del Colegio de Abogados y Notarios (CANG), el presidente del Tribunal de Honor del CANG que son los dos representantes de gremio de abogados y por quien preside la Corte Suprema de Justicia quién representa al sector

justicia. Actualmente, hay once universidades, por lo que la Comisión responsable de la elección del Fiscal General en 2022 se integró con catorce miembros, siendo los comisionados los siguientes:

- Silvia Patricia Valdés Quezada, presidenta del organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia
- Fernando Antonio Chacón Urizar, presidente de la junta directiva del CANG
- Esvin Alejandro Racancoj Ulin, presidente del Tribunal de Honor del CANG
- Decanos:
- Ana Mercedes Suasnívar Palma, Universidad de Occidente
- Luis David Gaitán Arana, Universidad Davinci de Guatemala
- Henry Manuel Arriaga Contreras, Universidad de San Carlos de Guatemala
- Luis Antonio Ruano Castillo, Universidad Mariano Gálvez de Guatemala
- Alejandro Arenales Farner, Universidad del Itsmo
- Enrique Fernando Sánchez Usera, Universidad Panamericana
- Milton Estuardo Argueta Pinto, Universidad Francisco Marroquín
- Hugo Rolando Escobar Menaldo, Universidad Rafael Landívar
- Luis Fernando Cabrera Juárez, Universidad Mesoamericana
- Luis Roberto Aragón Solé, Universidad San Pablo de Guatemala
- Jennifer Novell Fernández, Universidad Regional de Guatemala

Etapas de elección del Fiscal General por el presidente de la República

El presidente de la República es la persona responsable de la elección del Fiscal General y tiene la libertad de nombrar a cualquiera de los seis candidatos que la Comisión de Postulación haya incluido en la nómina. Su elección no tiene que ser justificada, pues se entiende que los candidatos ya fueron previamente evaluados.

3. Actores no reglados que inciden en elección de la Corte Suprema y del Fiscal General en Guatemala

En la elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia, así como en la elección del Fiscal General existe una influencia de actores que no están contemplados en la legislación o los reglamentos pero que tienen mucha influencia en los procesos de nominación de los candidatos. A continuación, se indicará a los actores más visibles en los procesos de elección de los altos funcionarios de las instituciones de justicia.

Sector privado

El sector privado tradicionalmente tiene gran poder de influencia en muchas de las decisiones políticas del país. Por lo general actúan por medio de las cámaras gremiales y su principal representación es a través del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), organización que reúne a entidades gremiales. Además, los empresarios más poderosos, usualmente

de la agroindustria o la banca tienen relación directa con las universidades privadas y por ese medio inciden en las elecciones de funcionarios judiciales, ya que son parte de los consejos de fiduciarios, que sostienen económicamente a las casas de estudios. También de las estructuras académicas o administrativas de la universidad. Otra forma en que influyen es por medio de los partidos políticos ya que suelen ser financistas de distintos partidos políticos y de esa forma tienen una línea directa con los congresistas y pueden condicionar el respaldo económico a sus campañas políticas.

Organizaciones de sociedad civil

En Guatemala, a raíz de los acuerdos de paz surgieron un grupo de organizaciones de sociedad civil dedicadas a dar seguimiento a los temas de justicia. Algunos de estos están integrados en un grupo denominado Pro Justicia, compuesto por Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), Madres Angustiadas (MA), y la Fundación Myrna Mack (FMM). Otras organizaciones son parte de una red conocida como Reformas por la Justicia o de Frente Ciudadano contra la Corrupción. También, hay organizaciones que promueven la transparencia, como Acción Ciudadana, que dan seguimiento a las elecciones de funcionarios, así como la organización Guatemala Visible, que mantiene informada a la población del proceso de elección de las distintas instituciones.

Estas organizaciones son auditoras de los procesos, organizan foros y participan activamente en el seguimiento de todo el proceso de pre-selección y elección de los funcionarios. En la fase de presentación de tachas, que contempla el proceso de pre-selección, son las ONG las que presentan la mayoría de señalamientos contra los aspirantes. También, se pronuncian públicamente sobre alguna anomalía que observen y en caso lo estimen conveniente plantean acciones jurídicas. Por medio de distintos amparos han logrado subsanar algunas fallas de los procesos o evidenciar malas prácticas.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación también son un actor importante en las elecciones de funcionarios públicos de alto nivel en Guatemala. Se han encargado de hacer perfiles, entrevistas y dar a conocer los planes de trabajo de los aspirantes a cargos públicos. En algunos casos han realizado investigaciones periodísticas que vinculan a algunos aspirantes en casos de corrupción, que han servido para que se tache a los candidatos, o para que se inicie un proceso criminal en su contra. También, evidencian problemáticas que se presentan durante el proceso para que la población esté informada.

Comunidad internacional

La comunidad internacional, por medio de las embajadas, los organismos de cooperación, los organismos internacionales – ONU o el Sistema Interamericano de DDHH, así como por medio de las organizaciones de sociedad civil, son actores

importantes en los procesos de elección, pues promueven que se respeten los estándares internacionales sobre independencia judicial. Durante algunos procesos los informes de las organizaciones internacionales eran considerados por los comisionados para la elección. Por ejemplo, en el año 2009 no se nombró como magistrados a algunos de los candidatos que fueron tachados por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Sin embargo, cada vez los grupos que buscan impunidad han logrado mayor incidencia, como se explicará a continuación.

Organizaciones de crimen organizado

En Guatemala, lamentablemente las organizaciones criminales han logrado incidir en los procesos de elección de altos funcionarios públicos. Por medio de investigaciones criminales, realizadas por la Fiscalía Especial contra la Corrupción (FECI) conjuntamente con la Comisión Internacional Contra la Corrupción (CICIG) se investigó la influencia indebida en la elección de altos funcionarios en el Sistema de Justicia. Esto dio origen a dos casos conocidos como Comisiones I y II en donde se sostiene que detrás de los nombramientos de altos funcionarios hay intereses del crimen organizado.²⁹ En uno de estos casos, uno de los individuos que pretendía influir en la elección de la Corte Suprema, estaba detenido por su participación en más de cinco casos de gran corrupción. Sin embargo, por motivos de salud, obtuvo una autorización para salir de prisión y desde un hospital que servía de fachada se reunía con aspirantes y comisionados para influir en la elección.³⁰

²⁹ <https://www.cicig.org/casos/caso-comisiones-paralelas/>
https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/DENUNCIA_01_CSJ.pdf

³⁰ <https://www.no-ficcion.com/project/declaracion-gustavo-alejos-comisiones>

Las elecciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), del Fiscal General y Fiscal General Adjunto en Honduras, se realiza en dos fases. En el caso de la CSJ la fase de pre-selección recaé en la Junta Nominadora y en el caso de la Fiscalía, en la Junta Proponente. Posteriormente, la elección propiamente dicha le corresponde al Congreso Nacional, ente que se encarga de elegir a los funcionarios que ocuparán los altos cargos en ambas instituciones.

Durante los distintos procesos, los actores que intervienen en el proceso, según lo establece la legislación, tiene una influencia directa en decidir quienes pueden ser los candidatos y eventualmente los altos funcionarios judiciales. Pero también hay otros actores que no estan normados, que inciden en la elección de los funcionarios judiciales.

1. Mapeo de los actores que intervienen en los procesos de selección de las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia

Actores reglados

a) Etapa de pre-selección por la Junta Nominadora

En la primera etapa de elección de magistrados, le corresponde a la Junta Nominadora la elaboración del listado de candidatos a la CSJ. Siete integrantes de la Junta Nominadora son los responsables de recibir y evaluar a los aspirantes a magistrados de la Corte Suprema de Justicia y son quienes tienen una influencia directa en la elaboración de la lista de candidatos. Sin embargo, su labor debe ajustarse a los parámetros establecidos en la ley. Durante el proceso se evalúa la experiencia profesional de los aspirantes. La Junta Nominadora se podía integrar con la presencia de cinco de sus miembros, pero las resoluciones deben ser aprobadas con el voto favorable de seis de los miembros. pruebas de confianza y se llevan a cabo audiencias públicas. En la actualidad, no existe un reglamento que indique la forma en que la Junta Nominadora debe llevar a cabo su función, por lo que existe mucha discrecionalidad en el proceso de elaboración de la nómina de candidatos. La Junta Nominadora tiene la facultad cada vez que se integra de hacer su propio reglamento.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la Elección de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, deben observarse los principios de publicidad, transparencia, riguroso apego a la ley, solemnidad, ética, escogencia idónea, independencia y respeto a los principios democráticos. Las entidades que la ley establece pueden ser parte de la Junta Nominadora deben nombrar a un miembro titular

y a un suplente. Este último actuará únicamente en el caso de ausencia, incapacidad o de inhabilidad absoluta y comprobada del representante titular. La Junta está integrada por los actores siguientes:

- **Un representante de la Corte Suprema de Justicia**

La persona designada por la CSJ es quien preside la Junta Nominadora. Como máximo tribunal del Poder Judicial, la CSJ tiene incidencia directa en la elección de los miembros que sustituirán a los magistrados en funciones. Dos representantes de la Corte Suprema de Justicia integran la Junta Nominadora, un propietario y un suplente, para que integren la Junta Nominadora. Estos representantes deben ser electos por el voto de las dos terceras partes 2/3 (10 votos) de los miembros que conforman el pleno de magistrados de la CSJ.

- **Un representante del Colegio de Abogados de Honduras**

Es un gremio de profesionales que tiene por objeto dirigir el ejercicio de la abogacía a nivel nacional. En los últimos años, el Colegio ha sido cuestionado por la influencia del Partido Nacional en uno de sus movimientos, debido a que, a lo largo de 14 años tuvieron en control de la presidencia de la institución. Cabe destacar que, durante ese tiempo, no hubo pronunciamiento ante situaciones controversiales o a violaciones de la Constitución de la República por parte del gobierno.

- **Un representante del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos**

La oficina del Comisionado de los DDHH es la entidad responsable de garantizar el respeto y promoción de la dignidad humana de todas y todos los habitantes y de los migrantes, asegurándoles la efectividad progresiva y protección adecuada de sus derechos humanos y libertades fundamentales. El Comisionado es designado por el Congreso Nacional. Integra la Junta Proponente por el cargo que ejerce, sin necesidad de ninguna otra nominación. Tiene la facultad de elegir al suplente ante la Junta Proponente.

- **Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep)**

El Cohep, es una institución sin fines de lucro fundada en 1967 con el objetivo de proporcionar las condiciones macroeconómicas, legales e institucionales más adecuadas para fomentar la creación de riqueza y el desarrollo socioeconómico de Honduras, sustentados en el sistema de libre empresa y responsabilidad social³¹. Cohep elige a su representante en asamblea extraordinaria. Es un gremio empresarial independiente, que no suele estar ligado directamente al gobierno, pero tiene sus propios intereses en la designación de magistrados a la Corte Suprema. Los intereses económicos, tributarios o contractuales privan sobre la designación de los candidatos.

³¹ Instituto de acceso a la información pública. Recuperado de <https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=400>

- **Un representante de los Claustros de Profesores de las Facultades o Escuelas de Ciencias Jurídicas**

Los profesores de las facultades de Derecho a nivel nacional, de universidades públicas y privadas determinarán quien los representará en la Junta Nominadora. Según la Ley Orgánica de la Junta Nominadora, en su artículo 26, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) los convocará a una asamblea en eligen al representante propietario y suplente del gremio académico de la rama legal.

- **Un representante de las organizaciones de la sociedad civil**

Esta integrada por todas aquellas organizaciones no estatales que han obtenido la personería jurídica por parte de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización y que por lo tanto se encuentran registradas en la Dirección de Regulación, Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles. La elección del representante para la Junta Nominadora se lleva a cabo en una asamblea convocada por el secretario de Gobernación, sin embargo, no existe un procedimiento que regule la asamblea en la que se designa al representante de las ONG.

- **Un representante de las Confederaciones de Trabajadores**

Existen a la fecha tres organizaciones de trabajadores, por lo que la designación del representante se decide por la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH), la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH) y la Central General de Trabajadores (CGT). La Ley Orgánica de la Junta Nominadora en el artículo 29³² establece que estas organizaciones en una asamblea extraordinaria escogerán a sus representantes en la Junta Nominadora. Es posible que alguna de las organizaciones de trabajadores, sean afines al partido de gobierno y participen activamente en actividades partidarias.

La Junta Nominadora durante el proceso de filtros y evaluación procede a consolidar en un informe una nómina de cuarenta y cinco (45) candidatos que entrega al Congreso Nacional a más tardar el 23 de enero del año en que se elegirá nueva Corte. A partir de esta nomina, los diputados deberán elegir a los quince (15) profesionales del Derecho que ejercerán durante siete años el cargo de magistrado.

b) Etapa de elección por el Congreso Nacional

Presidente del Congreso y Comisión Multipartidaria

El presidente del Congreso Nacional, al recibir la nómina de la Junta Nominadora, procede a nombrar una Comisión Especial Multipartidaria para que sus integrantes

³² Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de justicia (2001) artículo 29. Disponible en:

<https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Junta%20Nominadora%20para%20El%20eccion%20de%20Magistrados.pdf>

elaboren una lista con la propuesta de 15 personas que serán electas para la Corte Suprema. Los miembros de la Comisión deben elegir a los 15 mejores candidatos entre los 45 propuestos por la Junta Nominadora. Así se conforma la nómina de 15 personas que se someterá a la votación ante el Pleno del Congreso.

En el supuesto que la Junta Nominadora no cumpla con entregar la nómina en la fecha que establece la Constitución (23 de enero), el Congreso tiene la facultad de elegir a los magistrados que estime pertinente, sin que se cumpla con el proceso previo de pre--selección. En la práctica, desde la reforma constitucional que creó el proceso de elección a través de la Junta Nominadora, nunca ha ocurrido que no entregue la lista de los candidatos en el tiempo señalado.

El procedimiento para determinar quiénes serán los 15 magistrados de la Corte Suprema, debiera ser por medio de una votación interna que se lleva a cabo en la Comisión Multipartita. Por cada puesto, deben elegirse a uno entre tres candidatos. Por ejemplo:

Nómina de tres candidatos por cada una de las plazas a ocupar en la CSJ (15)	Votación realizada por los miembros de la Comisión Multipartitaria	Quiénes conformarán la nómina de los 15 que se someterá a la votación del Pleno del Congreso
Pedro María Luis	Se somete a votación y obtiene más votos	María
José Mario Raúl	Se somete a votación y obtiene más votos	Raúl
Marta Laura Eda	Se somete a votación y obtiene más votos	Laura
Santos Humberto Clara	Se somete a votación y obtiene más votos	Humberto
Se repite el procedimiento hasta haber completado los 15		

Con anterioridad, las elecciones de la Corte Suprema de Justicia se han realizado por el bipartidismo de los dos partidos más representativos. En la práctica, la Comisión Multipartitaria busca un consenso entre los dos partidos y propone a quienes tiene más respaldo político para ocupar las plazas en la Corte. En esta etapa no se toman en consideración las evaluaciones que ha realizado la Junta Nominadora. El trabajo del Congreso solo se centra en colocar a los candidatos de su interés, sin importar la calificación que hayan obtenido en las evaluaciones. En la última elección de la Corte Suprema de Justicia que se llevó a cabo en 2016, la Comisión Especial estuvo integrada por cinco de las siete fuerzas políticas representadas en el Congreso. Los integrantes

de la Comisión llevan a cabo negociaciones políticas para definir la lista de los 15 candidatos que serán magistrados.

Los integrantes de la Comisión Especial Multipartidaria tienen una incidencia directa en los nombramientos de la CSJ, aunque por lo general, responden a los intereses del partido político que representan. Históricamente, la repartición de las magistraturas de la CSJ han sido ocho magistrados del partido que está en el poder y siete de la oposición, hasta el momento esta proporción ha sido entre el Partido Liberal y Nacional. Aunque con nuevos actores políticos en el Congreso, es posible que cambie la dinámica de elección de magistrados.

Pleno del Congreso

Posteriormente, al recibir la nómina de 15 candidatos elaborada por la Comisión Especial Multipartidaria, esta se somete a votación del pleno de diputados en sesión de pleno el 25 de enero del año de la elección. La elección final, se lleva a cabo mediante mayoría calificada, es decir, se requiere de 86 o más votos de los 128 congresistas. Según regula la ley este procedimiento debe realizarse cada siete años el día 25 de enero. Esto implica que la Comisión solamente tuvo 24 horas para elaborar el listado.

Por tanto, el plazo de 24 horas a que hace mención es solo para que los partidos escojan a quienes van a proponer ante el pleno, y previo a que se reúna la comisión multipartidaria, los partidos ya tienen electo, a lo interno, quiénes serán los que conformen la nómina. Luego, esta nómina se somete a la votación del Pleno, y si obtiene por lo menos 86 votos de los 128, estos serán los nuevos magistrados, de lo contrario se pasa a votación secreta.

La Constitución establece, en el artículo 311, que en el caso de que la nómina de 15 magistrados, presentada al Pleno, no obtenga los 86 votos que requiere para su aprobación, se efectuará votación directa y secreta entre los candidatos que propuso la Junta Nominadora para elegir individualmente a los magistrados. La votación se llevará a cabo, tantas veces como sea necesaria, hasta que los primeros 15 candidatos obtenga los 86 votos. La nómina queda aprobada hasta que se cuente con el respaldo de 86 votos. Quedará aprobada y se procederá a convocar a los 15 magistrados electos para proceder a su juramentación.

Se debe tomar en consideración que el 20 de enero de todos los años, el Congreso Nacional clausura la legislatura y entra en receso hasta el 25 de enero que es cuando se instala el nuevo período. Al encontrarse en receso, el Congreso está a cargo de su Comisión Permanente, que está integrada por nueve diputados propietarios y suplentes; y está presidida por el presidente del Congreso.

2. Mapeo de actores que intervienen en el proceso de elección de la Fiscalía General de la República

Actores reglados

a) Etapa de pre-selección

Junta Proponente

En el caso de la elección de Fiscal General y el Fiscal Adjunto, el proceso de pre-selección lo desarrolla una Junta Proponente que, al igual que la Junta Nominadora para candidatos a magistrados a la CSJ, es la encargada de recibir, evaluar a los aspirantes a ocupar el cargo en la Fiscalía con la diferencia que la nómina enviada al Congreso Nacional es de cinco (5) candidatos de los cuales se elegirán a los titulares del Ministerio Público. Cualquier persona que tenga interés puede auto proponerse directamente ante la Junta para ser considerado como aspirante al cargo. La Junta Proponente puede sesionar con la presencia de cinco miembros. Las resoluciones se deben tomar por unanimidad y a falta de esta, con el voto favorable de cinco de los miembros si están todos reunidos o con el voto de cuatro si están presentes únicamente cinco miembros. La Junta Proponente se integra con los siguientes miembros:

Presidente de la Corte Suprema de Justicia

El presidente de la CSJ tiene derecho a integrar la Junta Proponente por su cargo, sin necesidad de ser nombrado por sus pares. El presidente, es el encargado de convocar a la conformación de la Junta Proponente. Es uno de los miembros con mayor influencia en el proceso de elección de los futuros magistrados de la Corte Suprema.

Un magistrado de la Corte Suprema de Justicia nombrado por el pleno de la misma

La Corte Suprema de Justicia tiene también la facultad de designar a un representante nombrado por el Pleno. La ley no estipula que debe ser uno de los miembros de la CSJ, pero así se ha interpretado y los magistrados eligen entre sus pares a un representante para la Junta Proponente, quien también tiene un rol preponderante en la elección, pues junto con el presidente de la CSJ son quienes mejor conocen el Sistema de Justicia y son reconocidos por el gremio de abogados.

Un representante de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras

La UNAH, una universidad estatal con autonomía administrativa. La ley del Ministerio Público no establece que deba ser un abogado miembro del claustro de profesores de la facultad de Derecho, pero debido a la función a desempeñar, se infiere que debe ser un abogado. Tampoco se establece un procedimiento reglamentario para elegir a este representante, lo que permite que este sea nombrado de forma discrecional por las autoridades de la Universidad.

Un representante de las universidades privadas del país

El representante de las universidades privadas, según el artículo 22 de la ley del Ministerio Público, será elegido en una reunión de rectores de las universidades privadas. Para ello el presidente de la Corte Suprema de Justicia envía un oficio a la Asociación Nacional de Universidades Privadas de Honduras (ANAUPRIH) para que esta convoque a los rectores y procedan a la elección.

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

Por el solo hecho de su nombramiento, el Comisionado de los DDHH puede participar en la Junta Proponente que realiza el listado para Fiscal General. Como se indicó con anterioridad el Comisionado es designado por el Congreso Nacional, generalmente por su cercanía con el partido político de mayor representatividad en el Congreso.

Un representante del Colegio de Abogados de Honduras

El representante del Colegio de Abogados de Honduras es electo en asamblea extraordinaria por todos los afiliados. Las asambleas generales ordinaria y extraordinaria, es presidida por la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Honduras, las decisiones de esta asamblea se toman por mayoría de votos de los asistentes³³. La Junta Directiva está conformada por abogados que pueden pertenecer a varios frentes políticos. Antes de la elección del representante, algunos se unen en una alianza electoral. Sin embargo, en la actualidad, tomando en cuenta que en la junta directiva varios de sus miembros son afines al partido oficialista e inclusive una diputada oficialista forma parte de la directiva, podemos deducir que el representante del Colegio de Abogados será alguien que seguirá esa misma línea política.

Un representante de las organizaciones que integran la Alianza por la Paz y la Justicia

La Alianza por la Paz y la Justicia, fue creada en el año 2012. Es un grupo de aproximadamente veinte organizaciones y redes de la sociedad civil que realiza auditoría social, incidencia política y genera espacios de participación ciudadana inclusiva para un desempeño eficaz y eficiente del Sistema de Justicia y Seguridad de Honduras y la construcción de ciudadanía. No existe un procedimiento reglamentario para elegir al representante de estas organizaciones. Por lo general, no tienen vínculos políticos o relación directa con el gobierno.

b) Etapa de elección por el Congreso

El Congreso Nacional está integrado por los 128 diputados propietarios, representando a todos los departamentos del país. Cada uno de los congresistas tienen

³³ Artículo 24. Los asuntos sometidos al conocimiento de la Asamblea General, se resolverán por mayoría de votos. El voto debe ser directo y secreto en los casos que determinen esta Ley o sus reglamentos; y los colegiados sólo tendrán derecho a su voto personal y al de un colegiado que representen. La representación se acreditará por simple carta.
Ley Orgánica del Colegio de Abogados de Honduras.

un voto para elegir al Fiscal General y al Fiscal General Adjunto. Al ser un organismo eminentemente político, la elección de los funcionarios es sometida a una negociación pues se requiere de 86 votos que ninguna fuerza política tiene por sí sola. En el 2018 se dio una anomalía en el proceso de elección, pues el Congreso decidió reelegir al Fiscal Óscar Chinchilla, quien estaba en el cargo, a pesar que él no había manifestado su interés en la reelección, ni participó en el proceso de elección de Fiscal General. Por tanto, no formaba parte de la lista de cinco que entregó la Junta Proponente al Congreso. Sin embargo, al no haber llegado a un consenso en los propuestos y no haber obtenido ninguno de los candidatos 86 votos requeridos, se decidió reelegir para un segundo término al Fiscal General en funciones. Se advierte que en esa elección la influencia de actores externos y de la comunidad internacional fue determinante, pues existía presiones para que él continuara en su cargo.

c) Actores no reglados en procesos de elección de funcionarios de instituciones de justicia magistrados de la Corte Suprema y Fiscal General titular y adjunto

Sector privado

El sector privado, no tiene representatividad en la Junta Proponente que realiza el filtro previo de los aspirantes al cargo de Fiscal General, pero su influencia en las decisiones de los cargos públicos es bastante fuerte y pueden actuar por medio de actores políticos. Por el contrario, en el proceso de elección de magistrados para la Corte Suprema si tiene un rol determinante, ya que la ley le garantiza un espacio al Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep) en la fase de pre-selección. En la elección de Fiscal General, ejercen influencia por medio del apoyo económico que ofrecen a las campañas políticas de los congresistas y luego se cobran los favores. El interés del sector privado en la elección del Fiscal se relaciona por temas de incumplimientos legales y posibles casos de corrupción o de delitos financieros en los que las empresas privadas pueden estar involucradas.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación no tienen representación directa en la Junta Nominadora ni tampoco en la Junta Proponente. Sin embargo, su influencia es amplia ya que pueden hacer más visible a ciertos candidatos. Además, el manejo y difusión de la información acerca de las etapas del proceso, en caso de irregularidades, podría generar un cambio en el desarrollo del mismo.

Organizaciones de sociedad civil internacionales

Como se ha indicado anteriormente, las organizaciones locales de sociedad civil sí tienen un rol previamente establecido en el proceso de elección de magistrados a la Corte Suprema y del Fiscal General. Por el contrario, las organizaciones de sociedad civil internacionales no tienen un papel definido. Pero, algunas organizaciones internacionales, como por ejemplo El Instituto Nacional Demócrata, o el Instituto Holandés por la Democracia, la Barra de Abogados de Estados Unidos, o la Fundación

para el Debido Proceso y otras... han trabajado de manera articulada con órganos electorales en pro de mejorar las condiciones democráticas, transparencia, Estado de Derecho y fortalecimiento de las instituciones a través de proyectos de desarrollo o alianzas conjuntas con los entes públicos. De cara a mejorar los escenarios democráticos en el país, el tema de selección y elección de altos funcionarios públicos se complementaría con su agenda.

Conclusiones

En los distintos procesos de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de Fiscal General existen actores que inciden de forma directa o indirecta en la decisión final de la elección. En la mayoría de los casos hay un elemento político que tiene una influencia directa. Pues, los funcionarios del Sistema de Justicia de alto nivel son electos por los representantes del órgano Legislativo, como el caso de la elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia en El Salvador, Guatemala y Honduras; así como la elección del Fiscal en El Salvador y Honduras.

El único país en que la elección del Fiscal General corresponde al Poder Ejecutivo es en Guatemala, donde elige el presidente de la República, quien a su vez es un actor político. Pero en todo caso las designaciones tienen un alto componente político. Esto tiene un efecto directo en la independencia de la justicia y en la objetividad de las investigaciones que realiza el Ministerio Público.

Aunque, en casi todos los procesos hay una fase de pre-selección o nominación de candidatos que se lleva a cabo por medio de distintos mecanismos. Es en esta etapa del proceso en que se puede neutralizar la influencia política. Por esto se debe promover que los mecanismos de pre-selección sean objetivos, que la evaluación previa se establezca con base a los méritos, la experiencia y la honorabilidad de los candidatos a cargos públicos.

Sin embargo, durante esa etapa de pre-selección que debieran servir para filtrar a los mejores perfiles, como candidatos a funcionarios públicos en el Sistema de Justicia, también existen intereses ajenos a la justicia que inciden en la elección. En cada país se ha reportado la influencia del sector económico que busca una justicia que favorezca sus intereses o se haga de la vista gorda de acciones que riñen con la ley. En algunos casos también hay otros sectores que pretenden controlar la justicia para garantizar impunidad a sus acciones, como grupos de crimen organizado – local, regional o internacional- cómo se ha demostrado en Guatemala.

Por esta razón deben crearse herramientas que permitan una evaluación objetiva del perfil de los candidatos a los más altos cargos públicos dentro del Sistema de Justicia. En vista que la mayoría de los casos, los entes que se encargan de la pre-selección de candidatos son de carácter temporal, como ocurre en Guatemala y Honduras. Es oportuno que se desarrollen mecanismos para que la evaluación de los candidatos se lleve a cabo de manera adecuada, objetiva y que cumpla con los estándares internacionales.

En el caso de El Salvador, parte del proceso de pre-selección de candidatos a la Corte Suprema de Justicia se desarrolla por medio del Consejo de la Judicatura el cual

cuenta con herramientas adecuadas para establecer objetivamente quién es el mejor candidato. Pero el proceso que dirige la FEDAES no tiene ese componente y debieran hacerse las reformas pertinentes para lograr que todos los candidatos pasen por una etapa de pre-selección con base en méritos. En Guatemala las Comisiones de Postulación, como en Honduras, las Junta Nominadora o Proponente son entes temporales, que carecen de las capacidades para evaluar a fondo todos los aspectos que se requieren para el buen desempeño de la función judicial al más alto nivel. Es en estos procesos en donde la influencia de los distintos actores, en la nominación incide de forma directa y provoca que quienes son propuestos sean los que tienen mayor apoyo de los distintos sectores que están representados en las comisiones o juntas que nominan.

Cuando la designación de altos funcionarios, no se basa en méritos se corre el riesgo de politizar la justicia. Por eso es indispensable contar con mecanismos que realicen evaluaciones objetivas. En Estados Unidos, por ejemplo, es la Asociación de Abogados (ABA por sus siglas en Inglés) la que se encarga de hacer un análisis del perfil de los candidatos y todo el proceso de investigación. Posteriormente el resultado del análisis de los candidatos se entrega al órgano político que lleva a cabo la designación.

La sociedad civil puede promover acciones tendientes a desarrollar procesos de evaluación que fortalezcan la independencia de la justicia y eliminen la injerencia política en las designaciones. Se requiere de un ente técnico que sea capaz de desarrollar procesos objetivos para llevar a cabo concursos de oposición en donde no exista una injerencia indebida en la propuesta de candidatos a los órganos electores. Es importante que se privilegie la designación de candidatos con amplia experiencia en la función judicial o fiscal, que tengan dominio de distintos temas jurídicos, pero sobre todo que sean abogados con ética.