



EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL SALVADOR

Evaluando el Fortalecimiento de Capacidades e
Independencia Judicial

AGOSTO 2019 | SERIE 1



Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

Investigadora principal
Laura Andrade

Asistente de investigación
Vladimir Chanchán

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la investigadora y WOLA, por lo que no reflejan necesariamente la opinión de las instancias auspiciadoras de esta publicación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
HALLAZGOS CLAVE	7
EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL SALVADOR: EVALUANDO EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES E INDEPENDENCIA JUDICIAL	10
CAPACIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA	13
Cobertura geográfica	13
Recurso humano	20
Eficacia	25
Confianza pública en el sector de justicia	28
LA INDEPENDENCIA JUDICIAL INTERNA	31
Procesos de selección	31
Procesos de evaluación	37
Procesos disciplinarios	41
LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EXTERNA	45
Autonomía presupuestaria	45
Protección y seguridad	60
ACRÓNIMOS Y SIGLAS	62
BIBLIOGRAFÍA	63
NOTAS	66

INTRODUCCIÓN

En la última década, la problemática de la inseguridad y la impunidad ha afectado profundamente a los habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras y catalogado a la región, conocida como el triángulo norte de Centroamérica, como una de las más violentas del mundo. Los altos niveles de violencia, corrupción e impunidad han socavado la capacidad de los Estados de construir instituciones accesibles y eficientes; así como de abordar de manera más efectiva las necesidades de sus poblaciones.

La ausencia de respuestas efectivas ha debilitado la confianza ciudadana en las instituciones estatales y el resultado en un alarmante número de habitantes quienes se han visto obligados a desplazarse internamente o emigrar para escapar de la violencia y la falta de oportunidades económicas.

Ante esta coyuntura, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), la Fundación Myrna Mack (FMM) de Guatemala, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador y el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de Honduras hemos desarrollado un instrumento de monitoreo y evaluación de las políticas y estrategias que están siendo implementadas en Guatemala, Honduras y El Salvador para reducir la inseguridad y la violencia, fortalecer el Estado de derecho, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, proteger los derechos humanos y combatir la corrupción. Esta iniciativa ha sido posible gracias al apoyo de la División para Latinoamérica de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Fundación Tinker, la Fundación Internacional de Seattle (SIF, por sus siglas en inglés) y el Fondo Moriah.

EL MONITOR CENTROAMERICANO

El Monitor Centroamericano se basa en la premisa que la reducción de los altos niveles de violencia e inseguridad y la construcción del Estado constitucional democrático de derecho y la gobernabilidad requieren de datos e información rigurosa, objetiva y completa que permitan ir más allá de discusiones abstractas sobre la necesidad de reformas a medidas concretas de cambio.

El Monitor se basa en una serie de más de 100 indicadores cuantitativos y cualitativos que permiten un análisis más profundo del nivel de avance o retroceso en cada uno de los tres países en ocho áreas clave.¹ Más que una lista exhaustiva, los indicadores buscan identificar una manera de examinar y evaluar el nivel de avance de los tres países en el fortalecimiento del Estado de derecho y las instituciones democráticas. Los indicadores buscan identificar los principales desafíos en cada una de las áreas seleccionadas y examinar la forma en que las instituciones están siendo (o no) fortalecidas a lo largo del tiempo. El Monitor se sustenta en diversas fuentes de información, incluyendo documentos y estadísticas oficiales, encuestas, entrevistas, información sobre casos emblemáticos, y análisis de legislación y normas existentes.

Los indicadores fueron desarrollados durante un largo proceso que comprendió una revisión extensiva de estándares internacionales y la consulta con expertos y especialistas. Las ocho áreas analizadas por el Monitor son:

- 1. Fortalecimiento de la capacidad e independencia de sistemas de justicia**
2. Cooperación con comisiones contra la impunidad
3. Combate a la corrupción
4. Combate a la violencia y al crimen organizado
5. Fortalecimiento de cuerpos policiales civiles
6. Limitación del papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública
7. Protección de los derechos humanos
8. Mejoramiento de transparencia

Los informes del Monitor se publicarán por área y por país. La primera serie de informes servirán como línea de base para los análisis posteriores, los cuales serán actualizados anualmente. Cada serie anual de informes se analizará en comparación con el año anterior, lo que permitirá a investigadores, organizaciones de la sociedad civil y otros actores evaluar el nivel de avance en el fortalecimiento del Estado de derecho y reducción de la inseguridad.

La primera serie de informes cubre un periodo de cuatro años, 2014 a 2017, con miras a proporcionar una panorámica de las áreas bajo estudio en los tres países de la región y en relación a los años previos y después del lanzamiento de la Alianza para la Prosperidad en 2015.

Se espera que el Monitor proporcione una herramienta útil en donde encontrar datos fáciles de entender que muestren tendencias, avances, patrones y diferencias a lo interno de los tres países y entre los países de la región del triángulo norte. Los datos, gráficos, cuadros e informes se pondrán a disposición del público a través de la página web del Monitor.

PROCEDIMIENTO PARA LA RECOPIACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN

Los datos cuantitativos de este informe sobre el sistema de justicia en El Salvador se obtuvieron a través de la revisión bibliográfica de informes oficiales, memorias de labores y otra información disponible a través de los portales web oficiales de transparencia de las entidades estatales analizadas. Por otro lado, se realizaron solicitudes de información estadística a través de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) de El Salvador, la cual establece un proceso específico en el que las agencias gubernamentales deben recibir las solicitudes de información y responderlas en plazos determinados.

Se optó por obtener datos primarios a través de los procesos de solicitud de información pública para, de esta manera, evaluar también el nivel de alcance e implementación de las leyes de transparencia, la tasa

de respuesta y el grado de cooperación de parte de las diferentes entidades estatales de administración de justicia.

Tanto el Órgano Judicial como el Ministerio de Hacienda mantienen portales de transparencia robustos; estas páginas web cuentan con amplia información relacionada a la actividad jurisdiccional y presupuestaria, respectivamente. Respecto a la información de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Fiscalía General de la República (FGR) se advierte que una de las principales dificultades para el acceso a información sobre la defensa y acusación penal son los cambios de gestión institucional. A partir de cada nueva administración² existe una modificación sustantiva del tipo de información que se pone a disposición del público, lo que advierte la inexistencia de protocolos que determinen cuál es el tipo de información al que no puede dársele de baja, aun y cuando exista un cambio en la dirección de cada entidad. Esta práctica, contradice el principio de máxima divulgación, pues, el derecho al acceso a información debe ser limitado por excepciones, y lo que se espera es que con cada cambio de administración sea mayor la cantidad de información que se pone a disposición de la ciudadanía salvadoreña, con el objetivo de transparentar cada vez más la gestión del Estado.

Respecto a las respuestas de las solicitudes de información es importante mencionar que la mayor parte de entidades consultadas no pudieron dar respuesta en el plazo ordinario de ley (15 días), haciendo uso de prórrogas adicionales para el envío de información. Además, información pormenorizada de parte del Órgano Judicial y de los jueces a nivel nacional de todas las ramas del derecho no fueron provistas, aduciendo a que la Sección de Acuerdos de Funcionarios Judiciales no posee un sistema o plataforma informática que permita la consulta y la emisión de reportes que contenga dicha información; lo cual es especialmente extraño cuando el Órgano Judicial no falta los fondos necesarios para eliminar este tipo de barreras para solventar las necesidades de producción de datos estadísticos detallados sobre la judicatura a nivel nacional. Por otra parte, se ha advertido que entidades como la FGR hacen un uso arbitrario de las prevenciones o “aclaraciones” sobre las solicitudes, lo cual tiene como efecto inmediato

la dilación de la diligencia y por lo tanto una prolongación de los tiempos de respuesta. En este sentido, a nivel general, en todas las entidades se advirtieron deficiencias respecto a los niveles de desagregación necesarios para la construcción de los indicadores.

Por otra parte, la sistematización de la información recopilada fue minuciosamente cotejada con el fin de poder consolidar cifras anuales de los distintos indicadores monitoreados en esta área sobre el fortalecimiento de la capacidad e independencia del sistema de justicia salvadoreño; algunos de estos indicadores y, en especial, aquellos relacionados con el recurso humano disponible en cada una de las agencias estatales de administración de justicia fueron solicitados en la forma de data geográfica a

fin de identificar concentraciones y dispersión de la disponibilidad de recurso humano en el sector de justicia.

Conscientes de la posibilidad de no contar con el debido nivel de respuesta o cooperación de algunas agencias estatales del sistema judicial y con miras a obtener una visión más completa de la realidad se incluyó el análisis de información mediática especialmente, en la sección de la vulnerabilidad y exposición a la violencia de los operadores de justicia de las instituciones analizadas. Por otro lado, también se contó con información cuantitativa proveniente de estudios de opinión sobre los niveles de confianza y satisfacción ciudadana con la labor de las entidades de administración de justicia.

HALLAZGOS CLAVE

- Para el año 2017 se registra una sede del sistema de justicia penal por cada 23 kilómetros cuadrados. En el caso de la Fiscalía General de la República (FGR) esta cuenta con una oficina fiscal por cada 726 kilómetros cuadrados; por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) cuenta con una procuraduría auxiliar por cada 1,169 kilómetros cuadrados; el Instituto de Medicina Legal (IML) cuenta con una oficina forense por cada 3,006 kilómetros cuadrados y el Órgano Judicial (OJ) cuenta con una sede judicial con competencia en materia penal por cada 44 kilómetros cuadrados. Estos datos advierten sobre las posibles dificultades organizacionales del sector de justicia para proporcionar sus servicios y la potencial generación de cuellos de botella frente a una alta demanda de los mismos y la consecuente dilación de los procesos.
- Los datos muestran que el recurso humano competente para fungir como operadores dentro del sistema de justicia penal en el país ha sufrido fluctuaciones durante el periodo 2014-2017 y reportan incrementos leves. En dicho periodo la PGR reporta un incremento porcentual de defensores públicos con competencia en materia penal del 1.2% (3 defensores públicos); la FGR registra un incremento de fiscales en esta misma materia del 8.3% (44 fiscales); la Corte Suprema de Justicia (CSJ) registra un incremento porcentual del 4.3% de jueces con competencia en materia penal (23) y el IML reporta un incremento del 17.9% de médicos forenses (30 forenses).
- La información oficial disponible indica que las entidades gubernamentales de administración de justicia penal con la menor cantidad de operadores por 100 mil habitantes son la PGR y el IML. La primera cuenta con 4 defensores públicos con competencia en materia penal por cada 100 mil habitantes; y la segunda dispone de 3 forenses por cada 100 mil habitantes. La FGR y la CSJ registran 8 jueces y fiscales con competencia en materia penal por cada 100 mil habitantes. Exceptuando la cantidad de operadores disponibles en la FGR, en todos los demás casos los promedios son inferiores a los parámetros internacionales en materia de administración de justicia.
- Lo anterior tiene estrecha relación con la relación entre el total de plazas que las entidades de justicia reportan en sus presupuestos y la cantidad de plazas estratégicas disponibles en cada una para la persecución, investigación y juzgamiento del delito. Por ejemplo, la PGR registra que la cantidad de defensores públicos durante el periodo 2014-2017 representa aproximadamente el 18% del total de plazas de esta entidad. En cambio, la FGR reporta un porcentaje más alto en el caso de los fiscales, aproximadamente el 30% de la planilla de esta entidad la conforman fiscales con competencia en materia penal. Sin embargo, al desagregar por fiscales especializados estos representan cerca del 6% del total de plazas, durante el periodo analizado. Por otra parte, el 5% de la planilla total del OJ representan jueces con competencia en materia penal.

- Respecto a la información relacionada con la eficacia y demanda de los servicios, se advierten dificultades de los registros estadísticos de las entidades para triangular sus datos. La información oficial de la PGR registra un total de 1,586 casos activos durante el periodo 2014-2017 los cuales corresponden a un caso activo por cada defensor público al año aproximadamente. Sin embargo, la carga laboral de los defensores públicos debe contemplar otras actividades como las asistencias técnicas que pueden llegar a representar la mayor demanda de sus servicios. En el caso de la FGR, sus registros oficiales muestran que se han iniciado en sede fiscal un total de 373,991 casos durante el periodo 2014-2017. En este sentido, además de los casos iniciados la cantidad de requerimientos fiscales reportados totalizan un 160,763 en estos cuatro años, representando con estos dos indicadores una carga de más de 200 diligencias a cargo de cada fiscal. En el caso del IML se estima que durante el mismo periodo cada médico forense ha tenido a cargo un estimado de 278 procedimientos anuales, entre ellos: peritajes forenses, levantamientos de cadáver y autopsias. Finalmente, en el caso de los jueces en materia penal se estima que, en este mismo periodo, cada juez ha tenido una carga anual estimada entre los 337 a 348 casos conocidos. Sin embargo, es importante señalar que estas estadísticas no contemplan factores cualitativos sobre la administración de justicia como la complejidad del hecho, la cantidad de imputados involucrados, la concurrencia de distintos hechos delictivos, entre otros que implican una inversión de tiempo y recursos para su esclarecimiento.
- Por otra parte, en relación a la confianza ciudadana hacia las instituciones de administración de justicia, los diferentes estudios de opinión realizados por el IUDOP durante el periodo 2014-2017 muestran una baja credibilidad y satisfacción ciudadana en las instituciones del sistema de justicia. Durante el periodo analizado, ni la PGR ni la FGR ni el OJ alcanzan siquiera la confianza de la sexta parte de los salvadoreños. Aún así, la PGR es la institución que durante los años 2014 y 2015 alcanzó niveles más altos de confianza respecto al OJ. En los años 2016 y 2017 la FGR mostró una importante mejoría respecto al año 2015, y logró superar los niveles de confianza registrados por la PGR y el OJ. Resulta llamativo que durante el año 2015, año más violento en la historia del país, todas las instituciones sondeadas registraron sus niveles más bajos de confianza; en ese año a penas 1 de cada 10 salvadoreños expresó sentir mucha confianza en la PGR, la FGR y el OJ.
- Respecto a la independencia interna de las entidades de administración de justicia, se advierten vacíos de información, en algunos casos la ausencia de documentos institucionales que permitan una reconstrucción certera de los procesos de selección, evaluación y regímenes disciplinarios. De forma particular, es importante señalar que existe evidencia de la interferencia de intereses políticos en la selección de los puestos claves de dirección de la PGR, la FGR, y el OJ. Distintos organismos nacionales e internacionales han señalado la necesidad de despartidizar la elección de funcionarios de segundo grado a fin de propiciar el avance del Estado de derecho y la democracia en El Salvador.

- Por último, la información presupuestaria de las instituciones de justicia salvadoreñas durante el periodo 2014-2017 muestra que en conjunto la PGR, la FGR, el IML y el OJ han absorbido un poco más del 7% del Presupuesto General de la Nación. La única entidad del sector justicia que posee su asignación presupuestaria por disposición constitucional es la CSJ, que debe recibir una asignación no inferior al 6% de los ingresos corrientes del Estado³.
- Según los datos del Ministerio de Hacienda la institución de justicia con menor asignación de recursos de forma sostenida durante el periodo 2014-2017 es la PGR, cuyo presupuesto ha oscilado entre los 24 y 26 millones de dólares. Por otra parte, según la información pública del Ministerio de Hacienda, la FGR ha sido la entidad que ha registrado el mayor aumento de recursos durante el periodo analizado. Entre 2014 y 2017 su presupuesto ha reportado un incremento de 24,811,345 dólares.
- Al analizar los rubros de las asignaciones presupuestarias de las instituciones de justicia se muestra que al desagregar los recursos por área de gestión el rubro más importante son las remuneraciones. En el caso de la PGR, durante el periodo 2014-2017 las remuneraciones han absorbido aproximadamente el 90% del total de su presupuesto. Para la FGR este rubro ha absorbido el 61% de sus recursos en el periodo 2014-2017. Y en el caso de la CSJ durante los años 2016 y 2017 las remuneraciones han representado más del 70% de su presupuesto.
- Según la información oficial disponible del Ministerio de Hacienda, se advierten dificultades en la ejecución presupuestaria de tres entidades, la FGR, el IML y el OJ. La FGR ha reportado un remanente de cuatro millones de dólares en promedio en los cuatro años reportados, el IML registró un excedente promedio de tres millones anuales, y el OJ registra un excedente que supera los 26 millones de dólares anuales en promedio. Por otro lado, la PGR ha sido la entidad gubernamental de administración de justicia que ha registrado mayores dificultades presupuestarias pues durante el periodo 2014-2017 ha requerido de refuerzos presupuestarios para cumplir sus obligaciones financieras al cierre del año; en total durante el periodo analizado ha requerido de 1,6 millones de dólares adicionales.

EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL SALVADOR

Evaluando el Fortalecimiento de Capacidades e Independencia Judicial

El sistema de justicia salvadoreño ha sido foco de atención para los diferentes esfuerzos de modernización estatal a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, aún se identifican problemas cruciales relacionados con deficiencias técnicas de la investigación y el juzgamiento de diferentes hechos delictivos. De igual forma, “la lentitud en la tramitación de los casos, la vulnerabilidad a la corrupción, la injerencia de grupos de poder político, junto al predominio de políticas de endurecimiento de penas” socavan su credibilidad pública en el sector de justicia⁴.

Este primer informe del Monitor Centroamericano realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador tiene como propósito definir una línea de base de los indicadores relativos al análisis de la capacidad e independencia del sistema de justicia penal salvadoreño y las principales instituciones que lo conforman.

En este informe el análisis del sistema de justicia se centra en las principales instituciones intervinientes en el proceso penal, estas son la Procuraduría General de la República (PGR), la Fiscalía General de la República (FGR), el Órgano Judicial, en concreto, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Instituto de Medicina Legal (IML).

Este documento presenta evidencia empírica, obtenida a partir de los datos oficiales, de las diferencias tanto materiales como presupuestarias, entre las entidades de administración de justicia penal en El Salvador, con el fin de proporcionar insumos para futuras articulaciones de esfuerzos a este sistema que tengan impacto y beneficio para la ciudadanía. Los siguientes cuadros sintetizan las funciones de cada una de estas instancias y el alcance de la información que se produce en el marco de este informe.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)

Según el Artículo 194, romano II de la Constitución de la República, la Procuraduría General de la República (PGR) es la responsable de:

1. Velar por la defensa de la familia y las personas e intereses de los menores y demás incapaces.
2. Dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y

representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y sus derechos laborales [...]”.

Como parte del Ministerio Público, esta entidad cuenta con autonomía funcional, financiera y organizativa. En este informe se analizará especialmente la actividad de defensa pública en materia penal, ya que la defensa judicial de la libertad individual de los salvadoreños debe ser pública, gratuita, universal y de calidad, con

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)

el objetivo de garantizar el debido proceso.

Para cumplir con uno de sus principales mandatos constitucionales, la defensa técnica de oficio, la PGR se organiza a través de un Procurador Adjunto de la Defensa Pública Penal, Preventiva, Psicosocial y Práctica

Jurídica, del cual depende un Coordinador Nacional de la Unidad de Defensoría Pública. Esta unidad tiene alcance nacional a través de las distintas Procuradurías Auxiliares y sus respectivas unidades locales de defensoría pública.

Fuente: Asamblea Constituyente, 1983⁵

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR)

Según el Artículo 193 de la Constitución de la República, la Fiscalía General de la República es el ente encargado de:

1. Defender los intereses del Estado y de la sociedad.
2. Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad.
3. Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la PNC en la forma que determine la ley.
4. Promover la acción penal de oficio o a petición de parte [...]"

La Fiscalía General de la República como otra

de las instituciones que conforman el Ministerio Público salvadoreño, tiene en este informe relevancia especial debido a la promoción de la acción penal y la presentación de los requerimientos fiscales ante el Órgano Judicial para el enjuiciamiento de los distintos delitos que son de su conocimiento y que se cometen a nivel nacional. Para el cumplimiento de este mandato constitucional la FGR, también tiene independencia funcional, presupuestaria y organizacional de las otras dos entidades que conforman el Ministerio Público. Su organización está estipulada a través de Direcciones de la Defensa de los intereses de la Sociedad regionales, las cuales tienen bajo su mando Subdirecciones de Oficinas Fiscales que, a su vez, tienen a su cargo un número determinado de Oficinas fiscales distribuidas a nivel nacional.

Fuente: Asamblea Constituyente, 1983

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL (IML)

Según el artículo 98, de la Ley Orgánica Judicial, la finalidad principal del Instituto de Medicina Legal es “la prestación de los servicios periciales, de forma independiente,

para lo cual emitirá los dictámenes que se le requieran conforme a la ley”.

El IML forma parte del Órgano Judicial y es la

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL (IML)

dependencia encargada de realizar los peritajes técnicos en materia de homicidios (autopsias), reconocimientos (en el caso de delitos como lesiones o violaciones) que constituyen una prueba en los procesos penales en los que se conoce la vulneración de un bien jurídico relacionado con la vida, la integridad física o contra la integridad sexual.

Un elemento a destacar del IML, es que dentro de su Consejo Directivo se encuentran tres funcionarios de más alto nivel dentro del OJ. Según la Ley Orgánica Judicial (LOJ), este ente se organiza en sedes regionales distribuidas por el territorio nacional ⁶.

Fuente: Asamblea Constituyente, 1983

ÓRGANO JUDICIAL (OJ) Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (CSJ)

Según el artículo 172 de la Constitución de la República “corresponde exclusivamente al Órgano Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucionales, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley”.

Es importante mencionar que en el caso salvadoreño, el Órgano Judicial está conformado por todos los tribunales de justicia. Por tanto, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) está conformada por 15 magistrados que se distribuyen en cuatro Salas con competencias

en materia constitucional, penal, civil y contencioso administrativo; quienes en pleno integran el máximo tribunal a nivel nacional.

En este informe se analizarán únicamente los juzgados y tribunales con competencia en materia penal común y especializada y aquellos con competencia para conocer los procesos penales de adolescentes en conflicto con la ley; ello con el objetivo de advertir la afluencia de casos conocidos por estas instancias judiciales cuya actividad tiene una vinculación directa con la administración de justicia y por ende un efecto importante en la seguridad del país.

Fuente: Asamblea Constituyente, 1983

Es importante señalar que la intervención de la Policía Nacional Civil (PNC), la Dirección General de Centros Penales (DGCP), la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI) y los centros de inserción social del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) como entidades que también conforman el sistema de justicia, no se ha considerado en este informe debido, en primer lugar, a

que lo relacionado a la PNC será abordado en otra entrega de los reportes del Monitor Centroamericano y, en segundo lugar, porque la cobertura tanto de las sedes policiales como del sistema penitenciario se aborda de manera transversal y muy puntual en la sección de cobertura del sistema de justicia de este informe.

CAPACIDADES DEL SISTEMA DE JUSTICIA

COBERTURA GEOGRÁFICA

Uno de los principales elementos a destacar de la capacidad del sistema de justicia salvadoreño es la cobertura institucional de las entidades analizadas. Haciendo un análisis de las estructuras de cada una de las entidades estudiadas, puede decirse que el sistema de seguridad y justicia no cuentan con una cobertura común y, de hecho, muy pocas coinciden en su distribución geográfica en el territorio nacional.

A nivel nacional, durante el periodo 2014-2017, las variaciones de sedes de seguridad y justicia han sido mínimas; ello puede deberse a que la apertura de una nueva sede no solo requiere de la disponibilidad y asignación de recursos sino también contar con personal calificado para desarrollar las funciones, según las competencias de cada agencia de administración de justicia.

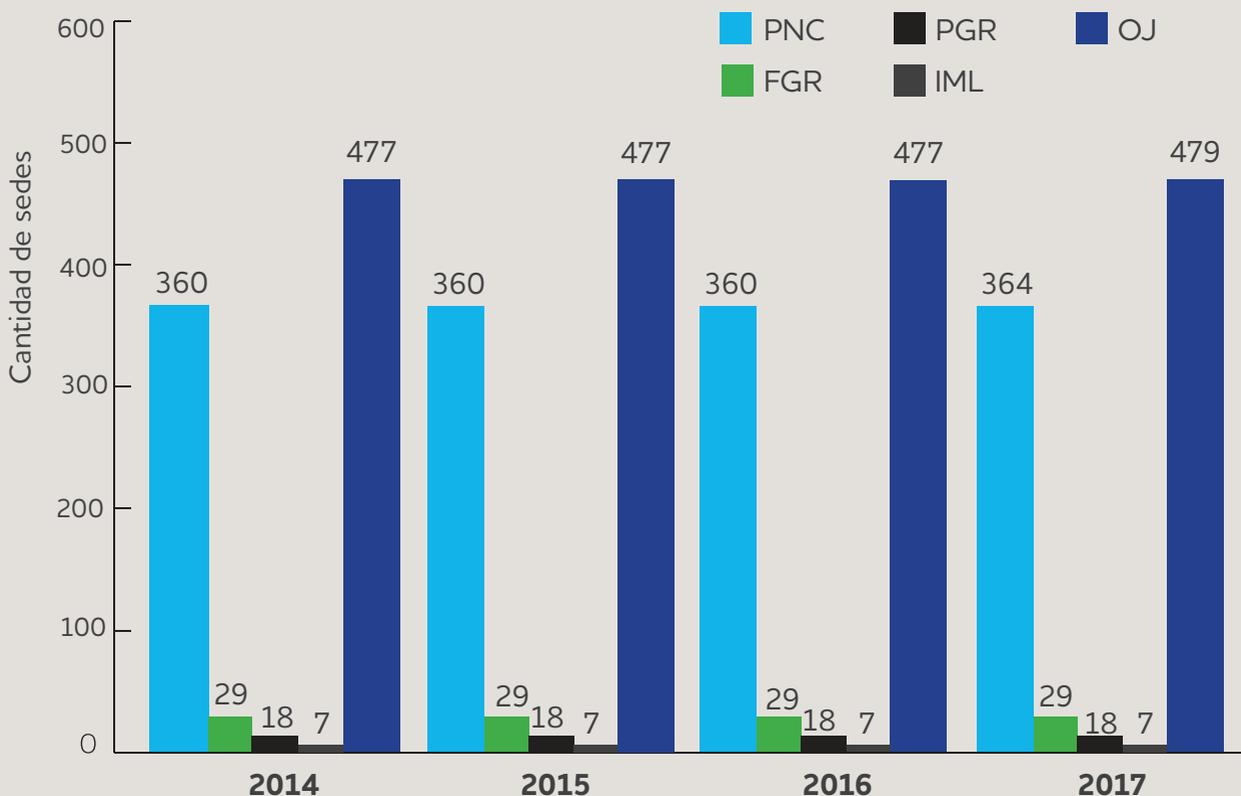
En el caso de la Procuraduría General de la República (PGR), la Fiscalía General de la República (FGR) y el Instituto de Medicina Legal (IML), durante el periodo analizado, no se han registrado variaciones en la cantidad de sedes para prestar sus servicios en materia de administración de justicia penal en el país. La entidad del sector justicia que reportó un incremento de especial relevancia es el Órgano Judicial (OJ) con la apertura de dos sedes con competencia en materia penal que corresponden a la judicatura especializada creada por la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. En el caso de la Policía Nacional Civil (PNC), su incremento es modesto durante el periodo 2014-2017

y responde a la inauguración de los nuevos puestos policiales ubicados en los municipios de Arambala (departamento de Morazán), Monte San Juan (departamento de Cuscatlán), Lourdes Colón (departamento de La Libertad) y la apertura de una delegación en el puerto de Acajutla (departamento de Sonsonate).

Para el año 2017, La cantidad de sedes de seguridad y justicia a nivel nacional totalizaban 897 distribuidas en el territorio nacional (21,041 kilómetros cuadrados), lo que corresponde a una sede del sector justicia por cada 23 kilómetros cuadrados. Las entidades que cuentan con un mayor número de sedes por kilómetro cuadrado son la OJ y la PNC. En el primer caso, el 67% de la cobertura que brinda la OJ se concentra en los juzgados de paz distribuidos en los 262 municipios a nivel nacional. Esto es importante, debido a que no hay municipio del país que no cuente con una sede judicial de paz. Para el caso de la PNC, el 71% de la cobertura que brinda esta entidad se centra en los puestos policiales y bases rurales, sin embargo a diferencia de la OJ, al cierre de este informe, la PNC no cuenta con presencia en la totalidad de municipios a nivel nacional; ejemplos de esta situación son los municipios del departamento de La Unión, Yayantique y San José de la Fuente. El gráfico a continuación muestra la cantidad de sedes de las entidades de seguridad y justicia a nivel nacional para el periodo 2014-2017.

GRÁFICO 1

CANTIDAD DE SEDES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA A NIVEL NACIONAL, 2014-2017



Fuente: PNC, PGR, FGR, IML y OJ

Tal como lo ilustra el gráfico anterior, para el año 2017, la PNC contaba con 364 sedes policiales a nivel nacional, es decir, una sede policial por cada 58 kilómetros cuadrados. Estas sedes se distribuyen según nivel jerárquico de la siguiente manera: delegaciones, que son las sedes policiales de las cuales dependen “todas las unidades policiales de la circunscripción” territorial que corresponda. Según la normativa nacional, en cada departamento la distribución de delegaciones se adapta a las características de esta unidad de organización política ⁷, las subdelegaciones, son unidades de menor envergadura y dependen operativa y

directamente de las delegaciones; y los puestos policiales, constituyen las dependencias más próximas a la población. Según información proporcionada por la PNC, esta entidad cuenta con 19 delegaciones, 85 subdelegaciones, 244 puestos policiales a nivel nacional y 16 bases rurales.

En relación con la distribución de sedes de la Fiscalía General de la República destinadas a la persecución del delito, durante el periodo 2014-2017, se advierte que ha existido una oficina fiscal por cada 726 kilómetros cuadrados para cumplir este cometido. Durante el periodo analizado

y según el organigrama de la FGR, existen 18 oficinas fiscales distribuidas en cuatro regiones: zona occidental, zona metropolitana, zona central y zona oriental. Además, la FGR cuenta con 9 oficinas especializadas cuya actividad está vinculada a la investigación de delitos de realización compleja; así como también cuenta con una unidad de investigación financiera y otra encargada de la investigación penal a favor del Estado. Es importante destacar que el 51.7% de las sedes fiscales destinadas a la promoción de la acción penal (15 sedes) se concentran en los principales municipios del Área Metropolitana del departamento de San Salvador. A excepción del departamento de La Libertad, que cuenta con dos oficinas fiscales, el resto de departamentos del país tienen una sola oficina fiscal disponible.

Las oficinas especializadas (9): la unidad fiscal especializada antipandillas y delitos de homicidio, la unidad fiscal especializada de delitos contra delitos de crimen organizado, la unidad fiscal especializada de delitos de extorsión, la unidad fiscal especializada de delitos de tráfico ilegal y trata de personas, la unidad fiscal especializada de delitos de hurto y robo de vehículos, la unidad fiscal especializada de corrupción, la unidad fiscal especializada de delitos de narcotráfico, la unidad fiscal especializada de extinción de dominio y la unidad fiscal especializada contra el lavado de activos se ubican geográficamente en la capital pero sus capacidades investigativas tienen alcance nacional.

Por otro lado, según informes oficiales de la FGR, la Unidad de Investigación Financiera (UIF) tiene a su cargo la detección y la prevención de actividades asociadas al lavado de dinero y activos; además del cumplimiento del Código Penal y las leyes secundarias contra el lavado de dinero, esta unidad vela por el cumplimiento de las leyes que regulan la banca nacional, el fomento de las micro y pequeñas empresas y las transacciones aduaneras a nivel nacional.

Al igual que las unidades fiscales especializadas mencionadas con anterioridad, la UIF, tiene competencia nacional pero su ubicación geográfica se concentra en la capital.

Finalmente y siempre relacionado a la competencia en materia penal de la FGR, la Unidad Penal del Estado, según el manual de organización y funciones de esta entidad, tiene como principal función la investigación y la promoción de la acción penal en aquellos casos en que se comete un delito en perjuicio de los intereses o el patrimonio estatal. Ejerce la acción penal, especialmente, de aquellos tipos penales que afectan la hacienda pública. Su ubicación geográfica es en la capital y tiene competencia investigativa a nivel nacional.

Respecto a la cobertura que alcanzan las oficinas de defensoría pública, según el directorio de la PGR existen 17 procuradurías auxiliares distribuidas a nivel nacional, más la sede central de la institución que también presta el servicio de asistencia jurídica para las personas detenidas en el tiempo de inquirir. Con esta última, se estima que el sistema de la PGR cuenta con una procuraduría auxiliar por cada 1,169 kilómetros cuadrados. Por otra parte, la distribución departamental de estas es muy similar a la cobertura que brindan las oficinas fiscales. El 22.2% (4 sedes) de las procuradurías auxiliares se ubican en el Área Metropolitana de San Salvador. A diferencia de la FGR, la PGR cuenta con dos procuradurías auxiliares en el departamento de Santa Ana y en el resto de departamentos cuenta con una sola sede.

En el caso de la cobertura que prestan los servicios forenses a través de sus oficinas de atención, según la información proporcionada por el Instituto de Medicina Legal (IML) salvadoreño, existen 7 sedes regionales, con un alcance de una oficina forense por cada 3,006 kilómetros cuadrados, siendo la entidad

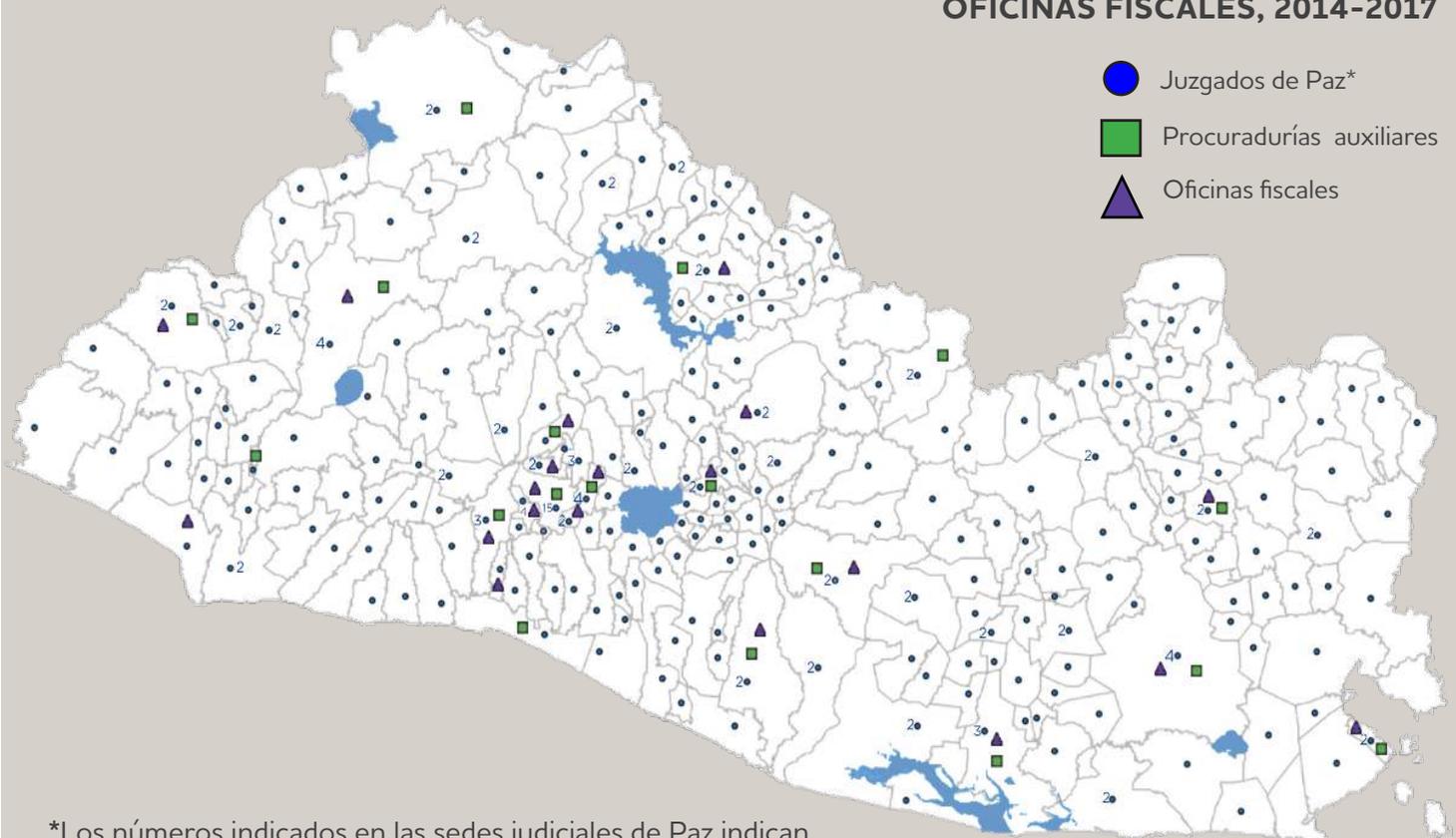
analizada, de la cadena de seguridad y justicia, con menor cobertura a nivel nacional. Esto llama especialmente la atención cuando según los datos oficiales del Órgano Judicial para el año 2017, el IML realizó 3,932 reconocimientos de cadáveres a víctimas de homicidios, lo que correspondería a 562 de ellos por cada oficina forense. Sin embargo, según la distribución geográfica el 30.5% de dichos homicidios se concentró en el departamento de San Salvador (1,210 reconocimientos), siendo la sede central del IML la oficina forense con mayor demanda a nivel nacional.

Por otra parte, la cobertura a nivel nacional del sistema de las cortes es mucho mayor en

función de la organización jerárquica de juzgados que tienen competencia en materia penal. Los más próximos geográficamente a la ciudadanía son los juzgados de Paz que tienen presencia en los 262 municipios del país. En general, se encuentra, por lo menos, una sede judicial de Paz por cada municipio, exceptuando casos como los de los municipios de: San Salvador que cuenta con 15 juzgados de Paz, Santa Ana, San Miguel y Soyapango que cuentan con 4, entre otros municipios tienen entre 3 a 2 sedes judiciales de paz.

Las sedes judiciales de Paz durante el periodo 2014-2017 no han mostrado variaciones numéricas, ya que durante este periodo estas

FIGURA 1
DISTRIBUCIÓN DE JUZGADOS DE PAZ, PROCURADURÍAS AUXILIARES Y OFICINAS FISCALES, 2014-2017



*Los números indicados en las sedes judiciales de Paz indican que en esos municipios hay más de un juzgado de este tipo.

Fuente: PGR, FGR, IML y CSJ

se han mantenido en 322 juzgados. Estas instancias son el primer contacto de la población que enfrenta un proceso penal ordinario, pues conocen la información preliminar “sobre la comisión de un hecho delictivo”⁸. Según, la información pública de la CSJ, existe una sede judicial de Paz por cada 65.3 kilómetros cuadrados. Es decir, que la OJ registra un mayor alcance territorial solo con la cobertura que presta a través de los juzgados de Paz.

A nivel general, contabilizando todas las sedes judiciales con competencia en materia penal a nivel nacional (entre 477 y 479 tribunales y juzgados), el OJ tiene una cobertura territorial aproximada de una sede judicial por cada 44 kilómetros cuadrados. Se advierte que la PGR, FGR y el IML han optado por una distribución geográfica de sedes con competencia regional o departamental en las cuales se concentran las capacidades investigativas de cada instancia; por esta razón puede decirse que la cantidad de oficinas habilitadas en el territorio nacional es menor, respecto a la distribución geográfica de la PNC y la OJ. Esto da cuenta de las dificultades organizacionales de estas instituciones que propician ciertos cuellos de botella en sus servicios, debido a la alta demanda en todo el territorio nacional. La figura a continuación muestra la cobertura de los Juzgados de Paz a nivel nacional y su relación con las sedes de la PGR y la FGR para los años 2014-2017⁹.

En relación a la proporción de las sedes de cada instancia a nivel departamental es importante señalar que, aunque todas las entidades del sistema de justicia tienen presencia en los 14 departamentos del país, su relación es ciertamente desproporcionadamente menor con respecto a la cobertura del Órgano Judicial.

Y para albergar a la población que ha infringido la Ley Penal Juvenil se encuentran habilitados

5 establecimientos¹⁰. En el caso de los establecimientos destinados a la privación de la libertad de personas en el país, se calcula aproximadamente a un centro de este tipo por cada 679 kilómetros cuadrados.

Tomando como referencia el total de sedes judiciales con competencia en materia penal a nivel nacional (479), el total de sedes de la PGR (18) representan el 3.7% de la cobertura que presta el OJ en el país. Por otra parte, las sedes fiscales a nivel nacional (29) representan el 5.9% de la cobertura que tienen las sedes judiciales en el territorio nacional. En el caso del IML (7 sedes forenses), este solo alcanza el 1.4% de la cobertura geográfica que brindan las sedes judiciales con competencia en materia penal a nivel nacional.

Finalmente, para el caso del sistema penitenciario en general, las instituciones de internamiento, tanto de adultos como de personas menores de edad, representan el 6.4% de la cobertura que proporcionan las sedes judiciales. Dada la especificidad de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria también llama la atención que cada Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y Ejecución de la Pena debe atender las diligencias de, en promedio, cerca de 2 centros penitenciarios de adultos, lo que en sí mismo representa una carga importante de atenciones, ya que la población penitenciaria ha registrado un incremento porcentual del 38.6% durante el periodo 2014-2017, pasando de 28,334 reclusos en el año 2014 a 39,282 en el año 2017, según los datos oficiales de la Dirección General de Centros Penales (DGCP). Esto significa que cada sede judicial tiene la responsabilidad de monitorear la detención de alrededor de 1,889 personas, a lo que debe sumarse el seguimiento de las medidas cautelares o condenas que no son privativas de la libertad.

A partir de estos datos, tal parece que el diseño del sistema de justicia responde a objetivos distintos de cobertura lo que puede ser un factor que dificulte el flujo de los procesos y dilate la prestación de los servicios. Esto responde, esencialmente, a que el Órgano Judicial adaptó su estructura organizacional a la nueva normativa penal, procesal penal y penitenciaria en el

año 1998. Por tanto la organización funcional de la CSJ tiene un entramado de juzgados y tribunales que establecen el desarrollo de determinados procesos para el conocimiento, esclarecimiento y juzgamiento de un hecho delictual. La tabla a continuación muestra la distribución departamental de cada una de estas instancias a nivel nacional.

TABLA 1

DISTRIBUCIÓN Y COBERTURA DE LAS SEDES DEL SISTEMA DE JUSTICIA, 2017

	PGR	FGR	IML	OJ	DGCP/DGCI/ ISNA
Departamento	Defensa pública	Promoción de la acción penal e investigación del delito	Producción de prueba pericial	Enjuiciamiento del delito	Rehabilitación
Ahuachapán	1	1	0	20	1
Santa Ana	2	1	1	36	4
Sonsonate	1	1	1	27	5
San Salvador	4 ¹¹	14	1	89	6
La Libertad	1	3 ¹²	1	39	2
Chalatenango	1	1	0	42	1
La Paz	1	1	0	30	2
Cuscatlán	1	1	0	25	0
San Vicente	1	1	1	24	1
Cabañas	1	1	0	15	3
Morazán	1	1	0	32	1
Usulután	1	1	1	39	2
San Miguel	1	1	1	44	2
La Unión	1	1	0	25	1
TOTAL	18	29	7	487	31

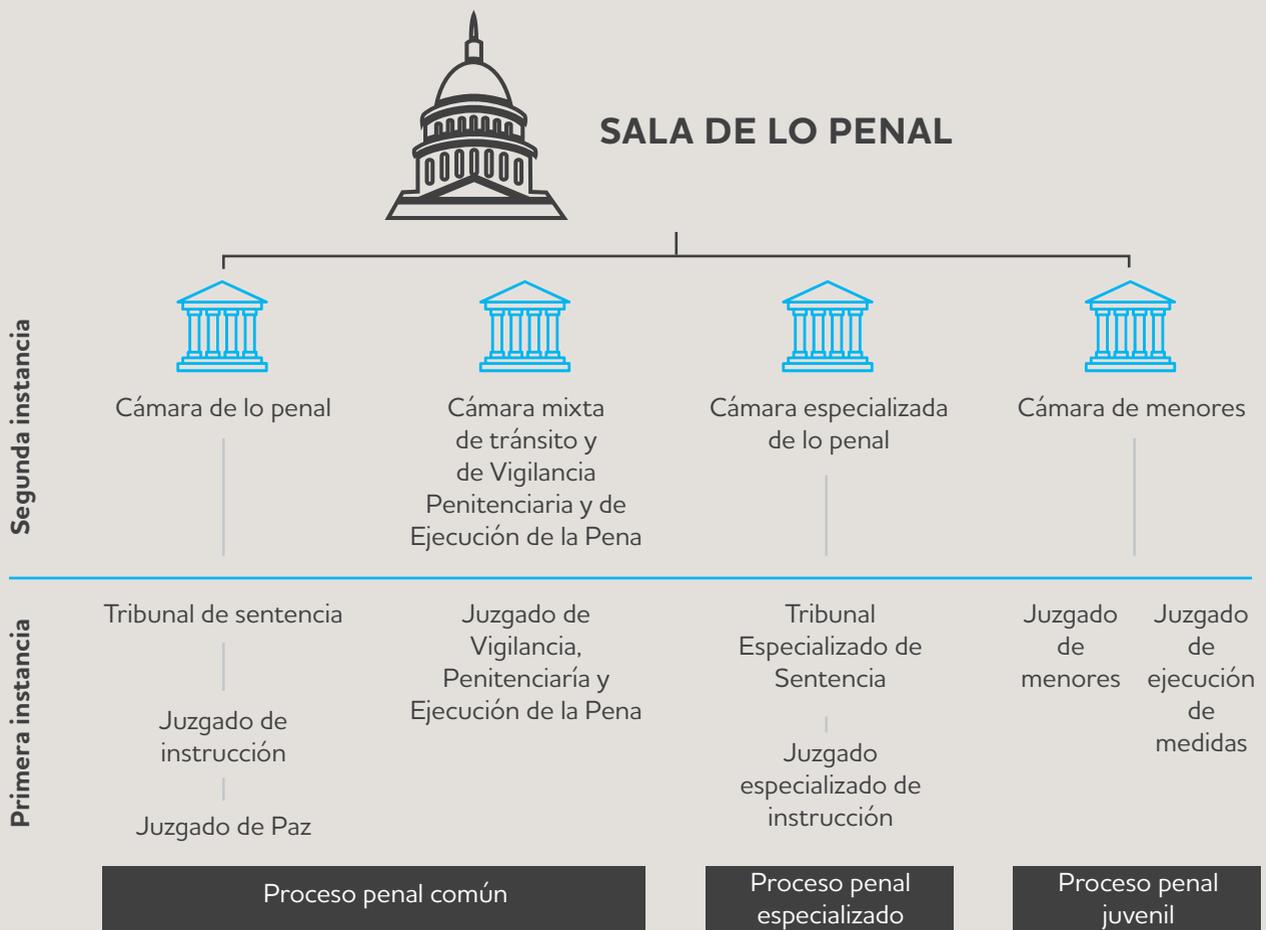
Fuente: PGR, FGR, IML y OJ

Es importante mencionar la diferencia numérica de las sedes judiciales en función de la organización que tienen las diferentes jurisdicciones con competencia en materia penal. Por ejemplo, en el proceso penal ordinario, si se agotan y habilitan todas las instancias, un imputado tendría interacción con 6 tipos de sedes judiciales. En el caso de las jurisdicciones especializadas que configura la legislación penal especial (es decir, la Ley especial integral para

una vida libre de violencia para las mujeres, la Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja, la Ley especial de extinción de dominio y de la administración de los bienes de origen o destinación ilícita y la Ley Penal Juvenil) si se habilitaran todas las instancias, un imputado tendría contacto con, al menos, 4 tipos de sedes judiciales. La figura a continuación muestra la configuración de sedes judiciales según tipo de jurisdicción penal.

FIGURA 2

DIAGRAMA DE SEDES JUDICIALES SALVADOREÑAS CON COMPETENCIA EN MATERIA PENAL



Fuente: Elaboración propia a partir de Ley Orgánica Judicial, Código Penal, Código Procesal Penal

En este sentido, tal como lo muestra la tabla 1, la disparidad de carga laboral se intensifica en aquellos casos en los que en un departamento se encuentra únicamente una procuraduría auxiliar y una oficina fiscal, que deben dar respuesta a las solicitudes de más de 30 sedes judiciales.

Por ejemplo, el caso del departamento de Santa Ana, en el que una sola oficina fiscal y dos procuradurías auxiliares deben dar respuesta a las solicitudes de 36 sedes judiciales, de los cuales 8 son especializadas.

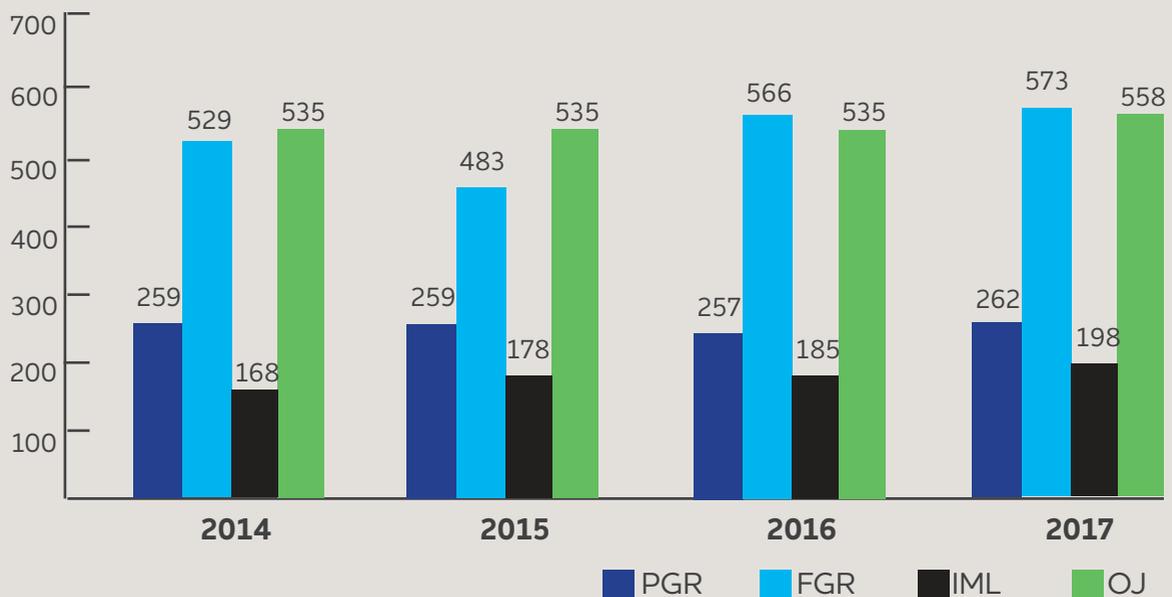
RECURSO HUMANO

Un elemento estrechamente vinculado con la distribución de las sedes de las instituciones de administración de justicia a nivel nacional es la disponibilidad de personal. Durante el periodo 2014-2017, los incrementos de personal han sido modestos en todas las entidades analizadas. En el caso de la PGR su personal ha tenido un incremento porcentual del 1.2% durante el periodo 2014-2017, mientras que la FGR registró un incremento porcentual del 8.3%, el IML reporta un incremento del 17.9% y la OJ registra un incremento del 4.3%.

Tanto la PGR como la CSJ son las entidades que registran menores incrementos; en el primer caso solo se han incorporado 3 defensores públicos con competencia en materia penal en 4 años. En el segundo caso, en la CSJ, se ha registrado un aumento de 23 jueces; el cual responde principalmente a la creación de juzgados especializados de extinción de dominio y de violencia contra la mujer en los años 2014 y 2016, respectivamente. El gráfico a continuación muestra la evolución del personal clave de las entidades de administración de justicia penal para el periodo 2014-2017.

GRÁFICO 2

DEFENSORES PÚBLICOS, FISCALES, MÉDICOS FORENSES Y JUECES CON COMPETENCIA EN MATERIA PENAL, 2014-2017



Fuente: PGR, FGR, IML y OJ

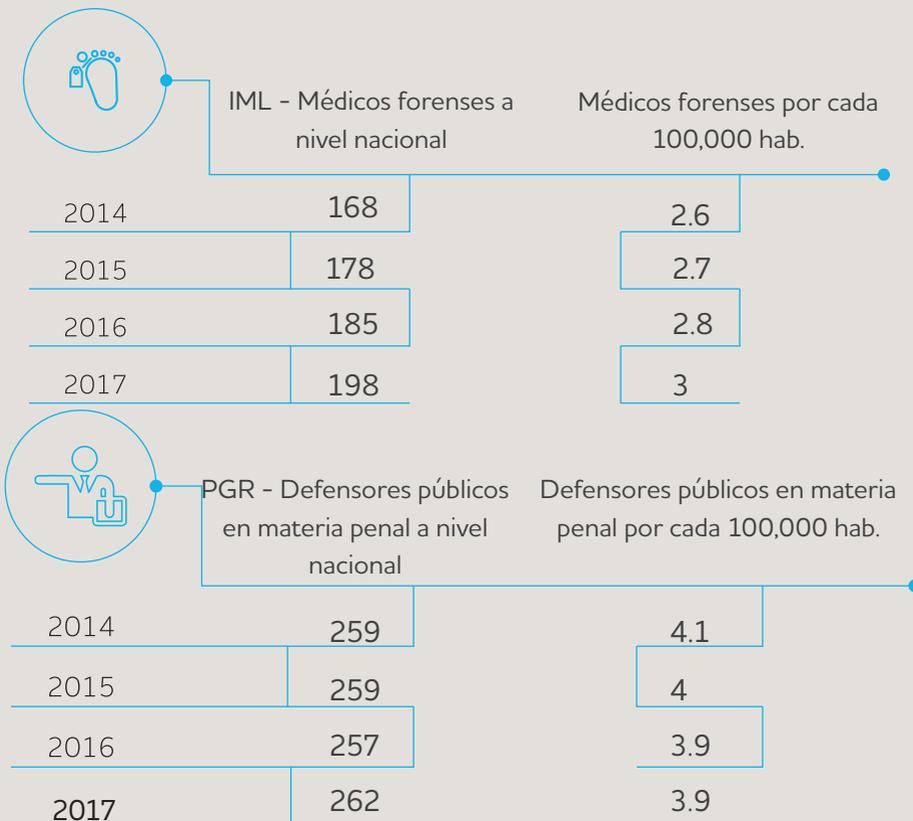
Al contrastar las cifras anteriores con el número de sedes judiciales a nivel nacional, los datos muestran las limitaciones en términos de recurso humano calificado para cumplir con la administración de justicia en el país. Según los datos proporcionados por la PGR durante el periodo 2014-2017, en promedio, se ha tenido a disponibilidad 14 defensores públicos en materia penal para cada procuraduría auxiliar. En el caso de la FGR, sus registros muestran que los fiscales en materia penal para el mismo periodo han oscilado entre 16 a 19 aproximadamente. En promedio, el IML reporta un aproximado de 24 a 28 médicos forenses disponibles en cada una de sus oficinas; y la OJ registra un aproximado de un juez por cada sede judicial. Sin embargo, es importante señalar que algunas sedes judiciales por disposición de ley, como los

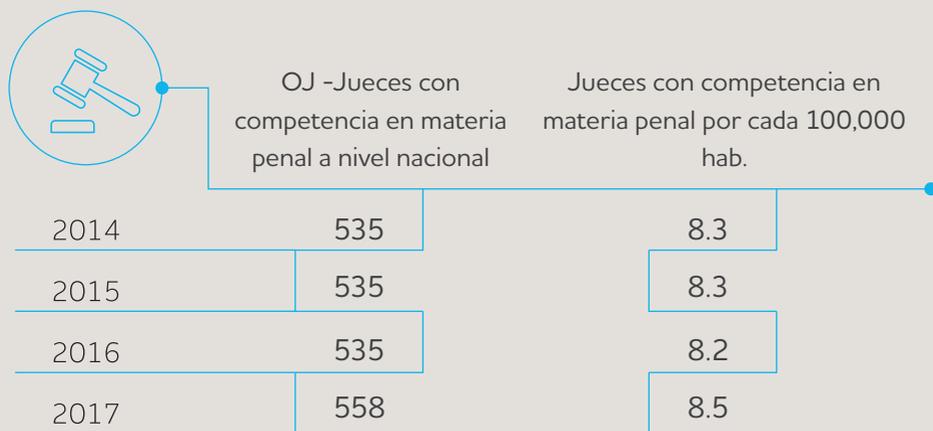
Tribunales de Sentencia, las Cámaras y la Sala de lo Penal están conformadas por más de dos jueces o magistrados. La tabla a continuación muestra las variaciones de la disponibilidad de servidores públicos por tipo de sede para el periodo analizado.

Por otra parte, al calcular la tasa del personal de la administración de justicia penal disponible por cada 100,000 habitantes, los datos muestran que con leves variaciones durante el periodo 2014-2017, se registran 8 auxiliares fiscales y jueces, 4 defensores públicos y 3 médicos forenses por cada 100,000 habitantes. La tabla a continuación muestra la cantidad de operadores con competencia en materia penal para el periodo 2014-2017.

TABLA 2

DEFENSORES PÚBLICOS, FISCALES, MÉDICOS FORENSES Y JUECES CON COMPETENCIA EN MATERIA PENAL (2014-2017)





Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, PGR, FGR, IML y CSJ

Los datos anteriores muestran que en el caso de los jueces con competencia en materia penal por cada 100 mil habitantes y según el Índice Global de Impunidad en el año 2017, que estimó a nivel mundial un promedio de jueces por cada 100 mil habitantes de 16.23, El Salvador en ese mismo año se encuentra por debajo de este parámetro internacional. Además, en relación a la cantidad de defensores públicos por cada 100 mil habitantes, el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo revelaba que en el año 2006 la mediana de funcionarios del ministerio público era de 6 por cada 100 mil habitantes. En este sentido, aunque

la PGR y la FGR forman parte del Ministerio Público, si se consideran de forma individual dada la diferencia de su cobertura, de la cantidad de personal disponible y de su presupuesto; la cantidad del personal de la PGR con competencia en la defensoría de imputados en materia penal está por debajo del parámetro identificado a nivel mundial por la ONU. Sin embargo, la FGR logra tener un nivel superior del personal de persecución del delito a la mediana mundial identificada por la ONU, la FGR ha contado con aproximadamente 8 fiscales por cada 100 mil habitantes durante el periodo 2014-2017.

Estos datos permiten advertir que “las diferencias

en la relación numérica entre el personal de la justicia penal y los ciudadanos pueden influir en la capacidad del sistema de combatir la delincuencia y traducirse en diferentes tasas de casos aclarados, enjuiciamientos y condenas”¹³. En este sentido, no es de extrañar que El Salvador haya sido ubicado en el año 2017 como uno de los trece países con mayores índices de impunidad según el Índice Global de Impunidad de ese año, debido a que aún persiste entre las entidades de administración de justicia dificultades para medir y cuantificar sus capacidades y funcionamiento, ya que la producción de estadísticas nacionales es incompleta, deficiente o persiste la falta de voluntad política para generar este tipo de información indispensable para monitorear la actividad del sector justicia en su conjunto ¹⁴.

Haciendo un ejercicio de análisis entre el total de las plazas que reportan en sus presupuestos anuales cada entidad del sector justicia analizadas y total de puestos clave dentro de su estructura organizacional se advierte que, en el caso de la

PGR, los defensores públicos con competencia en materia penal representan el 18% del total de la planilla institucional durante el periodo 2014-2017. En el caso de la FGR, el total de auxiliares fiscales ha representado entre un 26% y un 31% del personal total de esta entidad. Desagregando esa relación respecto a la disponibilidad de fiscales especializados, se reporta que este tipo de puesto estratégico dentro de la persecución del delito ha representado apenas el 6% del total de la planilla de esta entidad durante el periodo en estudio.

En el Órgano Judicial, los jueces con competencia en materia penal representan apenas el 5% del total de las personas que trabajan para el Órgano Judicial. Otro elemento a destacar es que la totalidad de plazas en la CSJ supera en 9 veces a la totalidad del personal de la PGR y la FGR. La tabla a continuación muestra estas proporciones de plazas para el periodo 2014-2017.

TABLA 3

TOTAL DE PLAZAS Y PROPORCIÓN DE PLAZAS ESTRATÉGICAS EN LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA, 2014-2017

Institución	2014	2015	2016	2017
PGR				
Total de plazas	1,393	1,402	1,405	1,405
Defensores públicos con competencia en materia penal	259	259	257	262
Porcentaje de defensores públicos	18.6%	18.5%	18.3%	18.6%
FGR				
Total de plazas	1,859	1,837	1,797	1,889
Fiscales con competencia en materia penal	529	483	566	573
Porcentaje de fiscales	28.5%	26.3%	31.5%	30.3%

Institución	2014	2015	2016	2017
Fiscales especializados	107	99	115	110
Porcentaje de fiscales especializados	5.8%	5.4%	6.4%	5.8%
IML				
Total de plazas	n/d	n/d	n/d	n/d
Médicos forenses con competencia en materia penal	168	178	185	198
Porcentaje de médicos forenses	n/d	n/d	n/d	n/d
OJ				
Total de plazas	10,373	10,282	10,303	10,219
Jueces con competencia en materia penal	535	535	535	558
Porcentaje de jueces	5.2%	5.2%	5.2%	5.5%

Fuente: PGR, FGR, IML y CSJ

Los datos anteriores muestran que, estrictamente para la persecución, investigación y juzgamiento del delito, las entidades analizadas cuentan con número reducido de personal respecto al total de su planilla. El número total de plazas de la tabla anterior recoge la cantidad total del personal que se ha registrado en las partidas presupuestarias de cada institución. Se advierte que la fuerza de trabajo de las agencias de administración de justicia penal en el país es voluminosamente administrativa.

Otro elemento importante es la distribución por género de las plazas estratégicas de las entidades de administración de justicia penal en el país. En este sentido, se advierte que en el caso de la PGR, al cierre de este informe no se obtuvo el desagregado de los defensores públicos por género; sin embargo, del total del personal reportado por esta institución en su portal

oficial se estima que el 58% del total del personal de la PGR es femenino y un 42% es masculino. En el caso de la FGR, la cantidad de fiscales con competencia en materia penal a nivel nacional ha sido una plantilla conformada mayoritariamente por mujeres, durante el periodo 2014-2017, del total de este tipo de personal aproximadamente el 60% ha sido femenino, mientras que un 40% ha sido personal masculino.

En el caso del OJ al cierre de este informe no fue posible obtener la desagregación por género del total de jueces con competencia en materia penal. Sin embargo, tomando como referencia la conformación de la judicatura de paz en el año 2016, que como ya se mencionó es la jurisdicción que tiene presencia en los 262 municipios del país, se estima que esta jurisdicción es predominantemente masculina. Según la información provista por la Secretaría

General del Órgano Judicial, aproximadamente el 51.2% de los jueces de paz son hombres,

mientras que un 48.8% son mujeres.

EFICACIA

Una falta de data ha hecho difícil el análisis y la comparación de la capacidad de las instituciones de justicia de responder a la demanda ciudadana de sus servicios. Al cierre de este informe la PGR y la FGR no proporcionaron la totalidad de la información requerida sobre su actividad. Sin embargo, si fue posible tener un parámetro de la carga de trabajo por operador en el Organo Judicial.

Según la información oficial disponible de la PGR al cierre de este informe, la carga de casos activos al año ha sido de un caso por cada procurador. Este dato muestra solo una parte de la actividad realizada por los defensores públicos con competencia en materia penal debido a que las asistencias técnicas son una de las actividades de mayor demanda en la PGR; sin embargo, no fue posible obtener las estadísticas anuales de dicha función al cierre de este informe. Esta actividad consiste fundamentalmente en la orientación legal que realizan los defensores públicos a las personas que han sido detenidas, por su presunta participación en el cometimiento de un hecho delictivo, y están próximas a ser puestas a disposición del juzgado con competencia en materia penal que corresponda para determinar la continuidad o no de su detención.

En relación a la FGR, a partir de la información disponible en las memorias de labores de esta entidad se obtuvo el registro oficial de la cantidad de casos iniciados y la cantidad de requerimientos fiscales durante el periodo 2014-2017. Con estas cifras se advierte que, en general, le corresponden entre 65 a 85 judicializaciones de hechos delictivos a cada fiscal. Aunado a esta actividad también debe adicionarse la cantidad de casos iniciados por fiscal con competencia en

materia penal, los cuales han rondado entre 144 a 197 durante el periodo en estudio.

En el caso del IML, según los datos oficiales, se advierte que en promedio durante el periodo 2014-2017 los médicos forenses han tenido que atender 197 peritajes al año; además, ha registrado la realización de aproximadamente 51 levantamientos de cadáveres y 31 autopsias al año por cada médico forense durante el referido periodo. En general, la carga laboral de los médicos forenses reportada en los cuatro años de análisis ha sido de 278 procedimientos anuales por cada médico forense. Finalmente, en lo que respecta al enjuiciamiento de hechos delictivos a nivel nacional, los datos oficiales indican que por cada juez con competencia en materia penal durante este mismo periodo, han tenido una carga entre 337 a 348 procesos conocidos anualmente.

Es importante señalar que, en el caso de la carga laboral de la PGR, la FGR y el OJ en la persecución y judicialización del delito, un solo caso puede demandar una importante inversión de recursos institucionales a partir de distintos factores que no pueden medirse a partir de las estadísticas oficiales, por ejemplo: la complejidad del hecho, la cantidad de imputados relacionados en el cometimiento del mismo, y la concurrencia de distintos hechos delictivos en un mismo proceso, entre otros. La tabla a continuación muestra la información disponible sobre la carga de trabajo de los distintos operadores del sistema de justicia analizados en este informe para el periodo 2014-2017.

TABLA 4

CARGA DE TRABAJO POR OPERADOR DE LAS DISTINTAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA 2014-2017

Institución	2014	2015	2016	2017
PGR				
Defensores públicos con competencia en materia penal	259	259	257	262
Casos activos	359	376	421	430
Casos activos por defensor público con competencia en materia penal	1.4	1.4	1.6	1.6
FGR				
Fiscales con competencia en materia penal	529	483	566	573
Cantidad de casos iniciados	103,646	95,216	92,108	83,021
Casos iniciados por fiscal con competencia en materia penal	195.9	197.1	162.7	144.8
Cantidad de requerimientos fiscales	42,958	41,464	38,656	37,685
Requerimientos fiscales por fiscal con competencia en materia penal	81.2	85.8	68.3	65.8
IML				
Médicos forenses	168	178	185	198
Peritajes	29,983	42,800	34,560	35,733
Peritajes por médico forense	178.5	240.4	186.8	180.5
Levantamientos de cadáver	8,179	11,155	9,603	7,844
Levantamientos por médico forense	48.7	62.7	51.9	39.6
Autopsias	4,896	7,063	6,120	4,413
Autopsias por médico forense	29.1	39.7	33.1	22.3

OJ				
Jueces con competencia en materia penal	535	535	535	558
Casos conocidos al año	180,651	185,696	186,280	188,160
Casos conocidos por juez con competencia en materia penal	337.7	347.1	348.2	337.2

Fuente: PGR, FGR, IML y OJ

Respecto a la demanda ciudadana de los servicios que brindan las entidades de justicia, dado que las entidades no proporcionaron a tiempo toda la información sobre su actividad al cierre de este informe, es importante señalar que un poco más de la tercera parte del total de casos conocidos anualmente en las distintas sedes judiciales son resueltos al año. Sin embargo, es importante mencionar que aproximadamente el 60% del total de casos conocidos en un año son procesos penales que iniciaron con antelación.

Esto puede estar relacionado con la duración del proceso penal salvadoreño y los plazos de ley estipulados. Por ejemplo, en informes anteriores el IUDOP ha advertido que la excesiva duración

de la detención provisional de un imputado, para profundizar en la investigación de los hechos y recolectar prueba, en algunos casos puede llegar a superar los dos años¹⁵. Lo anterior puede influir en que los jueces con competencia en materia penal no puedan resolver de forma más ágil los procesos penales. Además, se torna necesario el replanteamiento de la disposición de ley que autoriza la aplicación de una medida cautelar tan prolongada que limita la libertad individual. Es materialmente complejo para la FGR la recolección de más información y pruebas de hechos ocurridos mucho tiempo atrás. La tabla a continuación muestra la información disponible sobre la demanda de servicios.

TABLA 5

DEMANDA DE SERVICIOS DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA 2014-2017

Institución	2014	2015	2016	2017
PGR				
Casos activos	359	376	421	430
Casos cerrados	157	126	122	109
Casos archivados	14,662	19,986	16,430	16,566

FGR				
Casos iniciados	103,646	95,216	92,108	83,021
Requerimientos fiscales	42,958	41,464	38,656	37,685
Casos archivados ¹⁶	114,062	101,434	92,622	73,932
IML				
Peritajes	29,983	42,800	34,560	35,733
Levantamientos de cadáver	8,179	11,155	9,603	7,844
Autopsias	4,896	7,063	6,120	4,413
OJ				
Casos al inicio de año	107,650	115,209	115,409	116,485
Casos ingresados	73,001	70,487	70,871	71,675
Total de casos conocidos al año	180,651	185,696	186,280	188,160
Casos cerrados*	67,774	67,398	70,157	65,493
Sobreseimientos	16,472	15,754	14,905	15,225
Sentencias	10,455	11,523	9,168	9,848

*Egresos

Fuente: PGR, FGR, IML y OJ

CONFIANZA PÚBLICA EN EL SECTOR DE JUSTICIA

Un indicador importante del sistema de justicia es la confianza ciudadana registrada en los estudios de opinión pública del IUDOP. Durante el periodo 2014-2017 se advierte que existe una baja confianza de parte de la población salvadoreña hacia estas entidades. Ninguna de las instituciones analizadas alcanza siquiera la

confianza de una sexta parte de salvadoreños incluidos en los estudios. Un ejemplo de ello es la CSJ, entidad con el nivel de confianza más bajo reportado a lo largo de los cuatro años de interés para este estudio, oscilando entre un registro máximo de 10.7% de personas, reportado en el año 2014, que confían mucho en esta entidad

a un mínimo de 8.5% de salvadoreños que pensaron de esa forma en el año 2016.

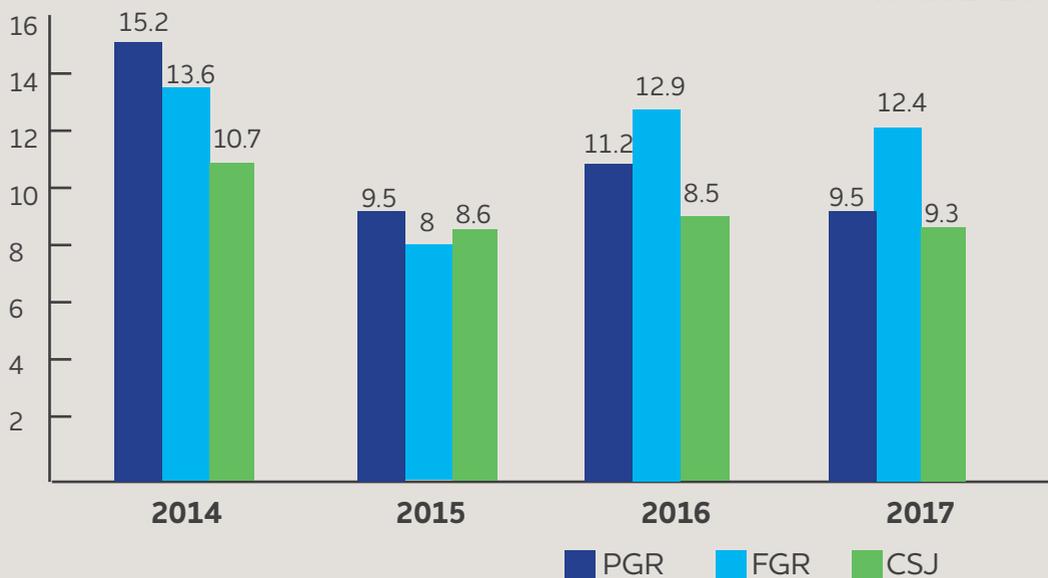
Le sigue la FGR, entidad que ha registrado una proporción máxima de 13.6% de personas que confiaban mucho en esta institución en el año 2014, a un mínimo de 8% registrado en el año 2015. La entidad que cuenta con el monopolio de la promoción de la acción penal en El Salvador, ha mantenido con leves variaciones su nivel de confianza pública durante los años 2016 y 2017 (un poco más de 12% para ambos años); superando en estos años a la CSJ y la PGR.

Durante los dos primeros años del periodo en estudio, la PGR es la institución que registró los niveles de confianza pública más altos de las entidades consultadas en los sondeos de opinión del IUDOP. En el año 2014, reportó un porcentaje máximo de 15.2% de personas

que manifestaron tener mucha confianza en la entidad encargada de la defensa pública; mientras que en el año 2015, aunque con una reducción de más de cinco puntos porcentuales, alcanzó un 9.5% de salvadoreños que indicaron confiar mucho en esta entidad. Incluso con los porcentajes más bajos registrados en el periodo analizado, la PGR superó los niveles de confianza registrados por la CSJ y la FGR.

Resulta llamativo que en el 2015, año que fue calificado como el más violento en la historia del país a partir de la cifra de homicidios registrada (6,656 homicidios según estadísticas del IML), todas las entidades de justicia reportaron los porcentajes más bajos de confianza pública. El siguiente gráfico muestra para el periodo 2014-2017 la confianza pública de las instituciones del sistema de justicia.

GRÁFICO 3
CONFIANZA PÚBLICA EN INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA 2014-2017¹⁷

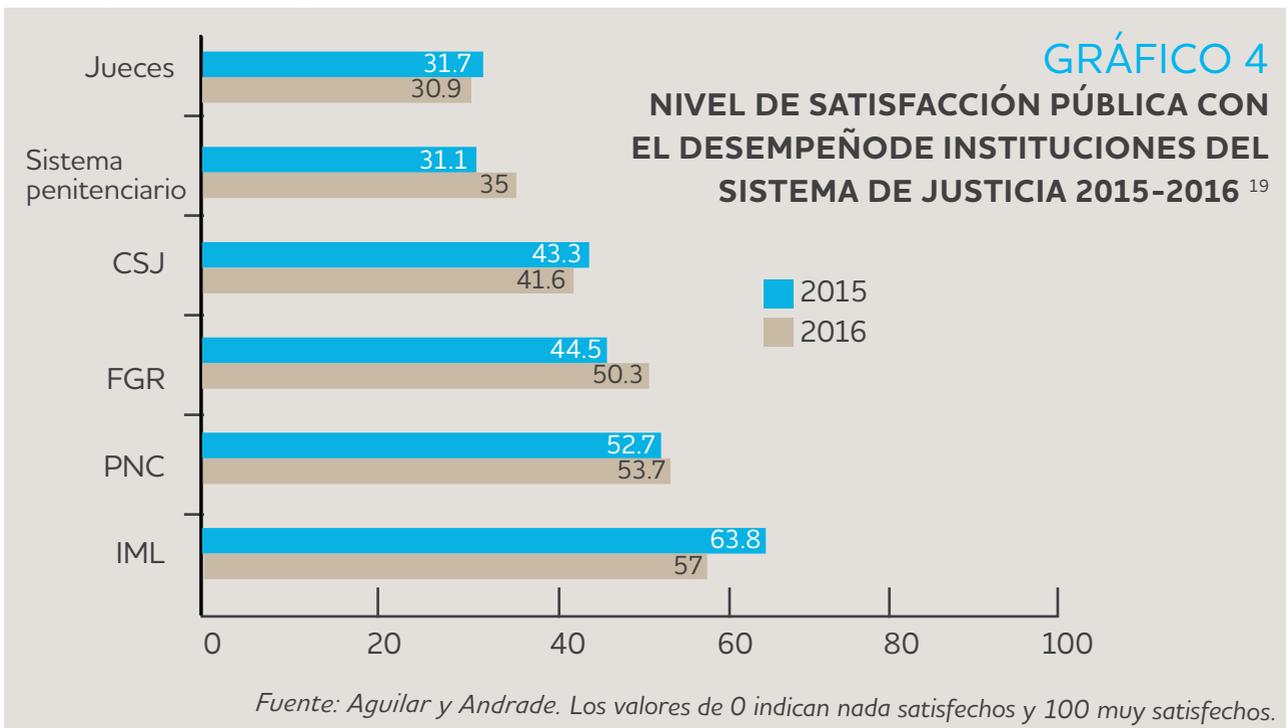


Fuente: Serie de Encuestas de evaluación de año. Iudop, 2014-2017

Estos resultados muestran el deterioro de la legitimidad ciudadana hacia la aplicación de justicia en el país. Otros estudios realizados por el IUDOP han señalado que la confianza de la población en las entidades de administración de justicia es “un prerrequisito para la legitimidad y eficacia del sistema judicial y, por tanto, para la sustentabilidad del Estado de Derecho”¹⁸. Lo anterior provoca que las instituciones de justicia tengan dificultades en la ejecución operativa de sus funciones, especialmente cuando es necesaria la colaboración de la ciudadanía para la recolección de indicios de prueba o es necesaria su participación como testigos en un proceso penal. Si la población no confía en las instituciones de justicia, difícilmente facilitará o apoyará la labor de estas entidades, lo cual tiene como efecto reflejo un impacto en los niveles de efectividad e impunidad en el país.

Por otro lado, la deteriorada percepción ciudadana en torno a la administración de justicia en El Salvador tiene una vinculación con los bajos niveles de satisfacción que la población reporta con respecto al desempeño de las instituciones

de justicia y seguridad. Dos estudios realizados por el IUDOP en los años 2015 y 2016 en el marco del monitoreo de los indicadores del Asocio para el Crecimiento en materia de seguridad y justicia muestran que, en una escala de 0 a 100 puntos (en la que los valores más cercanos a 0 representan un menor nivel de satisfacción y los puntos más cercanos a 100 representan mucha satisfacción) el trabajo tanto de los jueces como de la CSJ y del sistema penitenciario son las entidades del sistema de seguridad y justicia con menores niveles de satisfacción ciudadana. Estos datos muestran que las fases de judicialización y enjuiciamiento del delito, así como la rehabilitación del delincuente, son las que tienen mayores dificultades para alcanzar una valoración favorable de la población. En cambio, las entidades que registraron en sendos estudios niveles de satisfacción superiores a los 50 puntos (punto intermedio de la valoración) fueron la PNC y el IML. Ninguna de las entidades de seguridad y justicia registró altos niveles de satisfacción pública con su desempeño. El gráfico a continuación ilustra los resultados antes descritos.



Frente a los datos anteriores, no es de extrañar que, según la encuesta de evaluación del año 2017 del IUDOP, el 82.5% de la población salvadoreña opinara que la administración de justicia en El Salvador había seguido igual o empeorado. Tampoco extraña que la percepción

sobre la obligación de la FGR de investigar a los responsables de cometer hechos delictivos haya descendido 7 puntos porcentuales en un año, pasando de un 20.5% en el año 2014 a un 13.5% en el año 2015.

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL INTERNA

PROCESOS DE SELECCIÓN

ÓRGANO JUDICIAL (OJ)

En relación a los procesos de selección de personal dentro del Órgano Judicial, es importante hacer la diferenciación de la selección de jueces y el proceso para seleccionar magistrados de Corte Plena, es decir, de los miembros de las distintas Salas de justicia: Sala de lo Civil, Sala de lo Penal, Sala de lo Contencioso Administrativo y Sala de lo Constitucional.

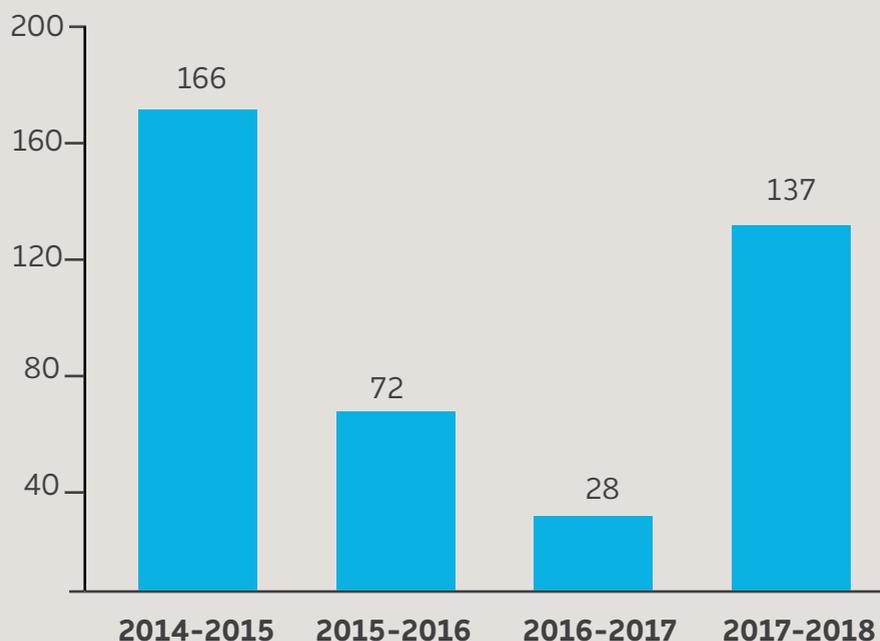
Según el Manual de Selección de Magistrados y Jueces aprobado por el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) a finales del año 2017, el proceso de selección de los jueces comprende tres etapas. La etapa preliminar consiste en todos los procedimientos administrativos relacionados a la revisión de los listados de plazas vacantes, la revisión de perfiles de puestos y su debida actualización, la publicación del concurso ya sea interno o público, el análisis del cumplimiento de los requisitos exigidos por cada una de las plazas de la judicatura a nivel nacional y la realización de las pruebas que corresponda.

La etapa de ejecución la constituyen, según el artículo 8 del manual antes mencionado, todas las decisiones y acuerdos que toma en pleno el Consejo Nacional de la Judicatura, como principal ente rector de la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones y de la carrera judicial, cuyos miembros deben tener las calificaciones necesarias para la revisión de las pruebas y con base en esos resultados tomar un acuerdo de nombramiento o contratación.

La etapa decisoria consiste en la resolución final de contratación previa al dictamen favorable emitido por la Comisión de Selección integrada por consejeros y consejeras designados y designadas por el CNJ. Finalmente, el CNJ envía dicho dictamen con una terna de candidatos que (bajo lo estipulado en el artículo 182 numeral 9 de la de la Constitución de la República) nombra la Corte Suprema de Justicia. En esta línea el CNJ reporta que se han elaborado 403 ternas para la CSJ entre el 1 de junio de 2014 al 30 de junio de 2018, a fin de realizar elección de jueces propietarios y suplentes a nivel nacional.

GRÁFICO 5

TERNAS PARA EL INGRESO A CARRERA JUDICIAL 2014-2017 ²⁰



Fuente: CSJ 2014 a 2017

El proceso antes descrito tiene leves variaciones cuando se procede a seleccionar personal para las jurisdicciones especializadas de reciente creación. En este caso, miembros del CNJ deben tener conocimientos técnicos especializados

en la materia que se pretende ejercer como señala en el artículo 36 de manual de la CNJ. La siguiente figura ilustra el proceso general de selección de jueces en el país.

FIGURA 3

DIAGRAMA DEL PROCESO GENERAL DE SELECCIÓN DE JUECES



Fuente: Manual de selección de magistrados y jueces CNJ, pág. 23 y 26

Respecto a este proceso de selección es llamativo que en el año 2017 se realizara una reforma en la Ley Orgánica del CNJ para habilitar la necesidad de documentar en un manual de selección los criterios y técnicas que debe seguir el CNJ para llevar a cabo la selección de jueces. Esta ley no tenía una reforma desde el año 2006; por lo que puede afirmarse que antes de dicha reforma y de la creación de este manual existió ambigüedad procedimental en la forma de selección de los operadores que conforman la judicatura a nivel nacional. Según el artículo 63 de la Ley Orgánica del CNJ, el objetivo de la introducción del manual es garantizar el desarrollo de criterios y técnicas que transparenten el proceso y propicien la igualdad e idoneidad en la conformación de las ternas de candidatas, así como la exigencia de un proceso público²¹.

Justamente sobre este último punto, en el año 2015, la Sala de lo Constitucional intervino en el proceso de elección que lleva a cabo el CNJ. Con la sentencia de inconstitucionalidad 94-2014, el máximo tribunal constitucional del país inhabilitó el voto secreto de los miembros del CNJ, obligando no solo a repetir la elección de los 15 candidatos a magistrados de la CSJ, sino también empujando a abrir públicamente dicho proceso²². Dado que anteriormente la elección al interior del CNJ era imprecisa, era muy difícil afirmar que las conformaciones de las ternas no tenían una influencia directa de terceros o grupos de poder externos.

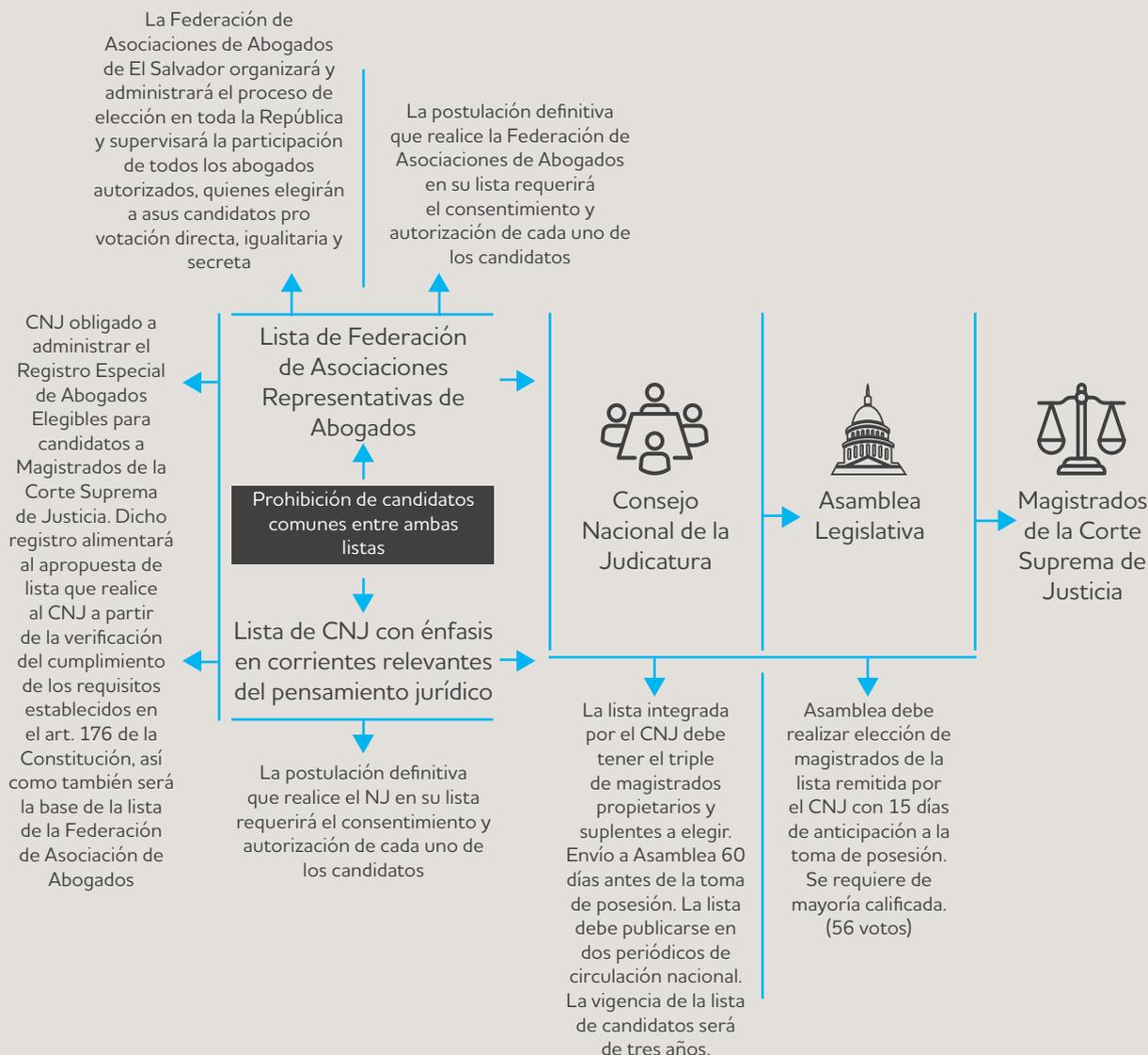
Por otra parte, la selección de magistrados de la CSJ en el caso salvadoreño tiene la intervención de otros actores distintos al CNJ. En este proceso interviene, además del CNJ, la Asamblea Legislativa y la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador. Tanto la federación de abogados salvadoreños como el CNJ tienen la obligación de presentar una terna de forma independiente a la Asamblea Legislativa para que los diputados realicen la selección. Sin

embargo, una de las principales críticas de este proceso está relacionada con el mecanismo que los legisladores establecen para la conformación de la Corte Plena. En muchos casos han existido señalamientos sobre una selección basada en el establecimiento de cuotas partidarias en el Órgano Judicial. Otro factor en la selección de las máximas magistraturas en el Órgano Judicial es la renovación de los cargos. El periodo de gestión de los 15 magistrados²³ de la CSJ es de nueve años, pero el cambio de funcionarios se realiza por terceras partes cada tres años; es decir, los diputados deben seleccionar a cinco magistrados cada tres años.

En el año 2015, se eligieron cinco magistrados de la CSJ: una posición en la Sala de lo Civil, dos en la Sala de lo Contencioso Administrativo y dos posiciones en la Sala de lo Penal. Como ha sido una regla en la Asamblea Legislativa, cuando se trata de elección de funcionarios, esta elección tuvo una demora de más de dos meses; precisamente por la negociación entre las distintas fracciones partidarias para llegar a un consenso “equilibrado” entre los candidatos. Un punto en el que también el tribunal constitucional salvadoreño ya se ha pronunciado, y con anterioridad ha ordenado a los diputados del congreso salvadoreño la expulsión del proceso eleccionario de candidatos que tengan vinculación directa con partidos políticos. En este mismo proceso de elección fue necesario que el CNJ realizara dos veces la elección de ternas debido a que la primera lista se presentó bajo la modalidad de un proceso de votación secreto y el segundo incluyó una votación pública; sin embargo, persistió la inclusión de un candidato sancionado por el Tribunal de Ética Gubernamental del país. La figura a continuación ilustra las fases del proceso de elección de los candidatos a magistrados de la CSJ.

FIGURA 4

DIAGRAMA DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



Fuente: Artículos 186 de la Constitución de la República y 49 al 59 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura

Aunque el proceso electoral realizado por la Federación de Asociaciones de Abogados debe ser mejorado, es una de las principales fortalezas que pueden destacarse, pues es el único contrapeso para la inclusión de candidatos distintos a los que pueden surgir a partir de las preferencias partidarias en la conformación de la CSJ.

La elección de los integrantes del pleno de la CSJ a partir del interés partidario de los institutos políticos que conforman la Asamblea Legislativa ha sido cuestionada por diversas organizaciones de la sociedad civil. El 27 de julio de 2015, un editorial de la UCA señalaba la necesidad de la despartidización de la CSJ como un factor de avance para el Estado de derecho y la democracia en El Salvador. A necesidad de superar los prejuicios o simpatías ideológicas, es un elemento que establece la normativa internacional especializada para garantizar la independencia de la administración y aplicación de justicia.

Uno de los parámetros más importantes a nivel internacional, relacionado con la selección de jueces, ha sido establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura; los cuales establecen que:

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

En este sentido, los repartos por cuotas partidarias de las magistraturas del Órgano Judicial dejan a un lado la necesidad de que en las valoraciones de escogitación prime la idoneidad, experiencia, expertise y cualificación de los participantes. Esta situación ya ha sido señalada por el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas, señalando la interferencia partidaria como la principal debilidad de este proceso.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)

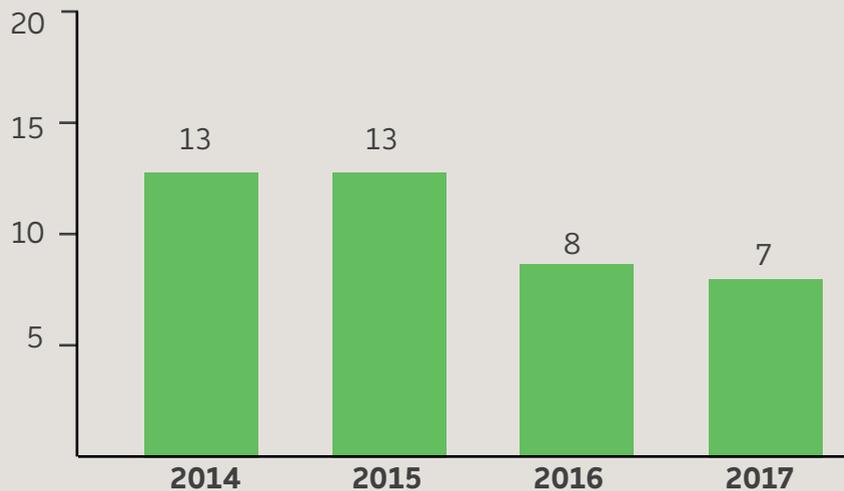
En el caso de la PGR, la Ley Orgánica de la institución y su reglamento establece la carrera administrativa de los servidores públicos. Dicha ley data de 1961 y se denomina Ley del Servicio Civil y de la carrera administrativa. El cuarto capítulo de este cuerpo normativo regula el proceso de selección, en el que únicamente se menciona la necesidad de realizar pruebas de idoneidad a las que deben someterse los participantes que reúnan requisitos básicos vinculados a la nacionalidad, la mayoría de edad, una titulación que habilite el desempeño del cargo a aplicar, el sometimiento a las pruebas que la entidad establezca, acreditación de su conducta y atestados, además de tener un periodo de prueba de tres meses. Sin embargo, las pruebas de idoneidad, según la documentación disponible de esta agencia estatal, no cuentan con parámetros claros para su implementación. Según esta ley debe existir una comisión de selección que remita una terna de los mejores candidatos a la institución que deba nombrar el nuevo empleado o funcionario. Sin embargo, la conformación y funciones de esta comisión no están programáticamente delimitadas en la ley de la institución. De acuerdo a los datos provistos por la PGR, la cantidad de defensores públicos de nuevo ingreso en la institución

durante el periodo 2014-2017 ha sido de 41; la coordinación de recursos humanos señala que

no existió en ninguno de los casos un nuevo ingreso por concurso.

GRÁFICO 6

DEFENSORES PÚBLICOS DE NUEVO INGRESO EN PGR 2014-2017



Fuente: Datos oficiales PGR

Los datos oficiales de la PGR disponibles indican que en el segundo semestre del año 2016, la PGR evaluó a 61 candidatos para ocupar plazas de defensoría pública o administrativas. En el año 2017 la PGR reporta la evaluación de 107 candidatos.

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR)

En el caso de la FGR, su Ley Orgánica establece que debe existir una reglamentación para normar la carrera fiscal. El reglamento de la carrera fiscal en su cuarto capítulo describe en cuatro artículos los procesos de reclutamiento y selección de personal. En primer lugar, se requiere de la determinación de necesidades que realice la Gerencia de Recursos Humanos del Departamento de Selección y Coordinación de la FGR. Luego de conocer la existencia del

puesto vacante y determinar que es necesario ocupar, se procede a realizar un requerimiento de personal, previo a la realización de convocatorias de potenciales candidatos. Al cierre de este informe no se obtuvo respuesta de parte de la FGR sobre la cantidad de personas que ingresaron como auxiliares fiscales. Según la información disponible para los años 2016 y 2017 publicada en el portal de transparencia de la institución, de enero a junio del año 2017 se habilitaron tres procesos externos de selección para elegir a tres auxiliares fiscales con competencia en materia penal; en cambio, entre enero y diciembre del año 2016 se habilitaron 49 procesos de selección, pero en ninguno de ellos se contempló la selección de auxiliares fiscales con competencia en materia penal; todas las plazas eran esencialmente administrativas.

Es importante señalar también la elección del Procurador General de la República y el Fiscal

General de la República es un proceso que se concentra en el seno de la Asamblea Legislativa y que, de nuevo, ha tenido señalamientos en relación a la distribución partidaria de los distintos cargos de segundo grado, al igual que lo que ya se ha señalado en el caso de la elección de magistrados de la CSJ. La forma en que han funcionado estos procesos electorarios no corresponden a parámetros internacionales; un ejemplo de ello es la ausencia de la

salvaguarda de la autonomía de estos cargos que está establecida en las Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; lo cual dificulta el compromiso y la transparencia de las gestiones en el combate y persecución del delito y sobre todo, en la reducción de la impunidad en el país.

PROCESOS DE EVALUACIÓN

ÓRGANO JUDICIAL (OJ)

Respecto a la evaluación judicial, el CNJ señala que es un proceso cuantitativo y cualitativo de medición de la actividad realizado por los jueces y magistrados de primera y segunda instancia, con el objetivo de procurar la mejora en la administración de justicia²⁴.

Sin embargo, al cierre de 2017 el CNJ no contaba con un documento pormenorizado y actualizado que definiera con claridad y especificidad el proceso de evaluación de la judicatura. Pese a lo anterior, según la información pública del CNJ, desde el año 2011, se han realizado dos tipos

de evaluaciones de la actividad judicial. Esta evaluación se realiza a nivel nacional en las sedes judiciales que conocen de las distintas materias del derecho.

En un año el CNJ realiza una evaluación presencial que toma como referencia dos áreas de evaluación: la forma en cómo se administra el tribunal o sede judicial y otra que evalúa la administración de justicia. Llama la atención que aunque porcentualmente tiene más peso la segunda, es la que menos criterios evalúa. El cuadro a continuación muestra el detalle de los criterios de evaluación de estas áreas.

CUADRO 1

CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN PRESENCIAL Y NO PRESENCIAL DE JUECES

ÁREA 1- COMO ADMINISTRA EL TRIBUNAL: 30%	
Criterio 1: Asistencia puntual, orden y disciplina del funcionario y del personal en las horas de audiencia 4%	Subcriterio 1: Asistencia Puntual del funcionario y del personal
	Subcriterio 2: Orden del funcionario y del personal
	Subcriterio 3: Disciplina impuesta por el funcionario

Criterio 2: Atención y diligencia con el público 4%	Subcriterio 1: Atención con el debido respeto al público y profesionales
	Subcriterio 2: Diligencia con que se atiende a los usuarios y profesionales
Criterio 3: Orden en la oficina, conservación de los archivos y foliaje de los expedientes 2%	Subcriterio 1: Orden en la oficina y conservación de los archivos
	Subcriterio 2: Conservación y foliaje de los expedientes
Criterio 4: Llevar los libros establecidos por la ley y demás que se estimen convenientes 4%	Subcriterio 1: Llevar los libros
	Subcriterio 2: Llevar al día los libros
Criterio 5: Despacho oportuno de documentos, recepción en forma de los escritos o peticiones; y, tramitación y remisión oportuna de las comisiones procesales 6%	Subcriterio 1: Despacho Oportuno de documentos
	Subcriterio 2: Escritos recibidos en formas
	Subcriterio 3: Tramitación y remisión de las comisiones procesales dentro del plazo fijado por la ley o el funcionario delegante y en ausencia de estos, dentro del plazo de cinco días hábiles
Criterio 6: Otras actividades administrativas objeto de evaluación, Informes únicos de Gestión y Capacitación 10%	Subcriterio 1: Remisión en plazo de los informes únicos de gestión
	Subcriterio 2: Remisión correcta de los datos contenidos en los informes únicos de Gestión solicitado por el Consejo Nacional de la Judicatura
	Subcriterio 3: Asistencia y Aprovechamiento de actividades de capacitación judicial y actualización de conocimientos en el período evaluado

ÁREA 2- COMO ADMINISTRA JUSTICIA: 70%

Criterio 7: Cumplimiento de Plazos Procesales 30%	Subcriterio 1: Cumplimiento de Plazos Procesales
Criterio 8: Eficiencia Judicial 30%	Subcriterio 1: Producción
	Subcriterio 2: Tiempo de respuesta

Criterio 9: Omisión de Resoluciones en los casos en que las leyes claramente imponen el deber de resolver 5%	Subcriterio 1: Omisión de Resoluciones en los casos en que las leyes claramente imponen el deber de resolver
Criterio 10: Actuaciones que revelen arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo 5%	Subcriterio 1: Actuaciones que revelen arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNJ

Por otra parte, esta institución también cuenta con un proceso de evaluación no presencial basado en el sexto y octavo criterio del cuadro anterior. Y enfocado, básicamente, en la remisión oportuna de informes de gestión y en la producción y tiempos de respuesta de la actividad judicial.

Los resultados publicados por el CNJ muestran que en las evaluaciones presenciales se ha

registrado un incremento porcentual del 8% para jueces evaluados, pasando de 740 jueces evaluados de forma presencial en el año 2014 a 800 para el año 2017. Otro aspecto a destacar es que en las evaluaciones presenciales aproximadamente solo el 3% de jueces evaluados reporta niveles por debajo del 60%, es decir no satisfactorio (entre 11 a 22 jueces durante el periodo analizado). Esta información se detalla en la tabla a continuación.

TABLA 6

ELEMENTOS GENERALES DE LAS EVALUACIONES A JUECES 2014-2017

Elementos generales de las evaluaciones	2014		2015		2016		2017	
	Evaluación presencial	Evaluación no presencial						
Sedes evaluadas	564	564	566	566	n/d	n/d	n/d	n/d
Jueces evaluados [†]	740	764	766	772	792	733	800	777
Sedes evaluadas con un 100%	68	217	94	202	81	196	96	214

Sedes evaluadas con menos del 60%	22	30	20	43	11	36	17	41
-----------------------------------	----	----	----	----	----	----	----	----

Fuente: CNJ, Resultados de evaluaciones <http://www.cnj.gob.sv/index.php/resultados-de-evaluaciones>

*Incluye jueces propietarios, suplentes, interinos y en funciones.

Respecto al criterio de administración de justicia en el que se concentra el cumplimiento de plazos procesales, solo fue posible tener acceso a las evaluaciones presenciales de 2015 y 2016 con este nivel de desagregación. Según los datos oficiales en ambos años, puede decirse que alrededor del 35% de los jueces dejaron de

cumplir los plazos procesales en los juicios que fueron de su conocimiento. Por otro lado, las actuaciones más graves, como la omisión de resolver y el cometimiento de arbitrariedades flagrantes, se registró en un poco más de la quinta parte de los jueces. La tabla a continuación muestra estos datos.

TABLA 7

EVALUACIÓN DE PRINCIPALES ASPECTOS DEL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 2014-2015

Aspecto evaluado	2014	2015
Jueces que incumplen plazos procesales	264 (35.7%)	266 (34.7%)
Jueces que omitieron resolver	168 (22.7%)	165 (21.5%)
Jueces con arbitrariedades flagrantes	212 (28.6%)	165 (21.5%)

Fuente: CNJ, Resultados de evaluaciones <http://www.cnj.gob.sv/index.php/resultados-de-evaluaciones>

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)

Al cierre de este informe no se obtuvo información sobre el proceso de evaluación de los defensores públicos al interior de esta

institución del sistema de justicia.

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR)

El reglamento de la Ley Orgánica de la FGR

establece la necesidad de una evaluación de desempeño para cualquier funcionario, auxiliar fiscal o empleado administrativo. Según este cuerpo normativo, el propósito de la evaluación es tener información válida y confiable sobre el desempeño de los operadores de la institución, además de institucionalizar un mecanismo formal para informar a los distintos colaboradores que se espera y las metas que deben alcanzar.

Resulta llamativo que la FGR no tiene a

disposición del público un manual de evaluación ni los resultados de las mismas. Aunque un elemento a destacar es que programáticamente esta institución cuenta con normas técnicas de control interno específicas. Estas normas, que entraron en vigencia en el año 2008, contemplan la evaluación de los riesgos para la realización de las actividades. Al cierre de este informe no se recibió respuesta sobre el personal evaluado durante el periodo 2014-2017.

PROCESOS DISCIPLINARIOS

En términos generales los regímenes disciplinarios de la PGR, la FGR y el OJ son bastante similares. Los tres se basan en una clasificación de infracciones similar. En términos de severidad es posible afirmar que el régimen disciplinario de la PGR es tolerante, pues la amonestación escrita se aplica incluso a las faltas graves. Además, a partir del análisis de las normas

que regulan estos regímenes, se advierte que en todos los casos de negligencia en la realización de sus funciones, o el beneficiarse de su cargo, son causales en las que procede la destitución. El siguiente cuadro comparativo muestra los tipos de infracciones tras las entidades del sistema de justicia y las sanciones que aplican a cada infracción.



CUADRO 2

CUADRO COMPARATIVO DE SANCIONES E INFRACCIONES CONTEMPLADAS EN LOS REGÍMENES DISCIPLINARIOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA

PGR			FGR			CSJ		
Reglamento interno de trabajo PGR y Ley del Servicio Civil			Reglamento de la carrera fiscal			Ley de la carrera judicial		
Leves	Graves	Muy graves	Leves	Graves	Muy graves	Leves	Graves	Muy graves
Amonestación oral	Amonestación escrita	Suspensión sin goce de sueldo hasta por 30 días/Despido o destitución	Amonestación escrita	Suspensión de 2 a 30 días y suspensión de carrera fiscal	Remoción del cargo y excedencia de la carrera fiscal	Amonestación	Suspensión en el desempeño del cargo de 3 a 15 días	Suspensión en el desempeño del cargo de 15 a 60 días/ Remoción del cargo
Faltar injustificadamente al trabajo	Inasistencia o abandono injustificado	Aprovecharse del cargo para obtener beneficios personales	La inasistencia a las labores por un día o más de o más de dos llegadas tardías en un mismo mes sin causa que las justifiquen	La inasistencia a las labores por dos días alternos, o más de cuatro llegadas tardías en mismo mes	Inasistencia injustificada a las labores por más de dos días consecutivos en un mismo mes	No asistir a las labores ordinarias sin causa justificada	No cumplir con los turnos de trabajo	No asistir a las labores durante dos o más días, consecutivos o alternos, sin causa justificada, dentro de un mismo mes
Realizar acciones tendientes a influir a los compañeros de trabajo en el ámbito político, religioso o gremial	Hacer propaganda política o religiosa	Ofender o maltratar a compañeros o usuarios de la PGR	La realización de actividades políticas, religiosas o comerciales durante la jornada de labores	La participación en huelgas	Auspicio, dirección de huelgas, paros o abandonos colectivos de trabajo	Omitir o retardar injustificadamente los asuntos del despacho o incumplir los términos procesales	Incumplir las comisiones que se le asignen	Ejercer influencias indebidas
Dedicarse durante horas de trabajo a realizar actividades diferentes a sus funciones	Utilizar para beneficio personal o de un tercero la información reservada o privilegiada	Asistir a sus labores en evidente estado de embriaguez o bajo la influencia de cualquier droga	El retraso injustificado en la ejecución de las tareas	El retraso injustificado en la ejecución de sus tareas	Inasistencia a turnos especiales o extraordinarios de trabajo	No cumplir con los turnos de trabajo	No concurrir a las audiencias o retirarse sin causa justificada	Ingerir bebidas embriagantes o usar drogas en el lugar de trabajo, o presentarse en estado de ebriedad
Fumar dentro de las instalaciones de la Procuraduría o en vehículos oficiales	Consumir en el lugar de trabajo bebidas embriagantes o drogas	Actuar negligentemente en las diligencias	El incumplimiento negligente de las instrucciones que se les impartan o las misiones	La inasistencia a diligencias, administrativas o judiciales	Ejecución de actos arbitrarios	Negarse a asistir a los cursos y eventos de capacitación	Negarse a suministrar a sus superiores la información	Causar maliciosamente daños materiales
No tener los expedientes bajo su cargo ordenados, limpios y foliados adecuadamente	No desempeñar el trabajo en forma cuidadosa y diligente	Alterar maliciosamente los libros, registros, comprobantes de la PGR	Inasistencia en las actividades de inducción, capacitación o desarrollo	Conductas que intencionalmente dañen la integridad de las personas y bienes de la FGR	Conductas que intencionalmente dañen la integridad de las personas y bienes de la FGR	Cerrar la oficina injustificadamente	Negar, sin causa razonable, los expedientes a personas autorizadas	Firmar resoluciones sin haber participado en su discusión
El ingreso a la Procuraduría cuando esté suspendido por faltas disciplinarias	Ejecutar o consentir, negligentemente el deterioro de los bienes	El ingreso o la permanencia a las instalaciones portando armas	Proferir expresiones que irrespeten la dignidad	Ingestión de bebidas embriagantes, drogas durante las jornadas de labores	El asesoramiento o dirección a terceros, en asuntos que estén bajo su responsabilidad	Proferir expresiones irrespetuosas	No practicar las diligencias judiciales	Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina
	Sustraer de las instalaciones de la PGR vehículos, equipo, mobiliario e implementos de trabajo	Solicitar o aceptar directamente o por interpósita persona dádivas	La negativa a ejecutar actividades	El asesoramiento o dirección a terceros, en asuntos que estén bajo su responsabilidad	La solicitud o recepción de obsequios	Mal comportamiento dentro del tribunal	Permitir dentro del tribunal actividades comerciales	
	Discriminar a compañeros por su condición de género, social, política, religiosa y/o orientación sexual		La realización de actos indecorosos en el lugar de trabajo	Comisión de cualquier delito durante el desempeño de sus funciones		Fomentar la promoción publicitaria de su persona		
			La falta de atención al público					

PGR			FGR			CSJ		
Reglamento interno de trabajo PGR y Ley del Servicio Civil			Reglamento de la carrera fiscal			Ley de la carrera judicial		
Leves	Graves	Muy graves	Leves	Graves	Muy graves	Leves	Graves	Muy graves
Amonestación oral	Amonestación escrita	Suspensión sin goce de sueldo hasta por 30 días/Despido o destitución	Amonestación escrita	Suspensión de 2 a 30 días y suspensión de carrera fiscal	Remoción del cargo y excedencia de la carrera fiscal	Amonestación	Suspensión en el desempeño del cargo de 3 a 15 días	Suspensión en el desempeño del cargo de 15 a 60 días/ Remoción del cargo
No presentarse correctamente vestido al desempeño de sus funciones	Hacer uso de lenguaje sexista Mantener en el área de trabajo mensajes o imágenes pornográficas Realizar cualquier acción/ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina constitutiva de acoso laboral o sexual Realizar transacciones comerciales dentro de las instalaciones	Cometer actos inmorales o indecorosos dentro o fuera de la institución, en horas laborales o en misiones oficiales fuera del país Dilatar, obstaculizar o impedir el goce y disfrute de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres		Emprender acciones, administrativas o judiciales, no apegadas a la Ley Reincidencia en infracciones leves	Facilitar a terceros información confidencial Reincidencia de faltas graves	No atender al público con el debido respeto y diligencia Permitir que persona no idónea litigue en el tribunal		

Fuente: Reglamento interno de trabajo PGR, Ley del Servicio Civil, Reglamento de la carrera fiscal y Ley de la carrera judicial

El cuadro anterior muestra que en relación a las suspensiones de cargo, la PGR y la FGR tienen contemplado un plazo máximo de 30 días; sin embargo, la CSJ contempla un plazo de sanción de hasta 60 días. Otro elemento a destacar es que en el caso de la normativa que regula el régimen disciplinario de la FGR, es la única que contempla expresamente la reincidencia como infracción.

La información oficial de estas entidades muestra que la PGR es la institución con menores cantidades de personal removido y sancionado. La PGR destituyó a 7 personas y sancionó a 10 durante el periodo 2014-2017. En cambio, la FGR es la entidad que reporta la mayor cantidad de empleados sancionados y destituidos; un total de 94 personas fueron destituidas y 112 sancionadas durante el periodo analizado. La tabla a continuación muestra estas estadísticas.

TABLA 8

FUNCIONARIOS REMOVIDOS Y SANCIONADOS PARA LOS AÑOS 2014-2017

Año	Personal removido o destituido			Personal sancionado		
	PGR	FGR	CSJ	PGR	FGR	CSJ
2014	0	28	3	n/d	34	10
2015	0	21	10	1	24	25
2016	2	25	12	1	30	30
2017	5	20	12	8	24	49

Fuente: Datos oficiales PGR, FGR y CSJ

En general, se advierten algunos vacíos de información respecto a la independencia interna de las instituciones del sistema de justicia. En algunos casos, no se cuenta con un sistema de información que permita procesar los datos de forma eficiente para proporcionar una respuesta ágil a las solicitudes de información realizadas. En otros ha sido el vacío de información procedimental el que no permite mayor precisión de los mecanismos de reclutamiento, selección, evaluación y disciplina de las entidades de justicia.

La falta de delimitación de los actores intervinientes en las distintas fases de estos procesos, sus competencias y los objetivos en términos de transparencia, contraloría evita alcanzar la necesaria garantía de elección de los candidatos más competentes, idóneos y calificados para asumir cualquier de las posiciones de los operadores de administración de justicia

en el país. En este sentido, cobra importancia la promoción del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se discute desde el año 2013, y pretende estandarizar los procesos administrativos de esta naturaleza, que se generen indicadores concretos de monitoreo de toda la actividad estatal; así como impulsar la cualificación del personal en la selección de los distintos servidores seleccionado para para distintos cargos públicos.

Es importante señalar que en el caso del IML, existe poca información relacionada al proceso de elección del personal especializado, los médicos forenses, y de la elección de su director; así como de la evaluación de los operadores y el régimen sancionatorio especial que pudiese aplicarseles. Sin embargo, la Ley Orgánica Judicial establece que la elección del director del IML es una atribución de la Corte Suprema de Justicia²⁵.

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EXTERNA

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe del año 2011 señaló que el efecto de la crisis financiera mundial de 2008 afectó la disponibilidad de recursos para los programas de fortalecimiento de la seguridad y la justicia. La información presupuestaria de las instituciones de justicia salvadoreñas durante el periodo 2014-2017 muestra que en conjunto la Procuraduría General de la República (PGR), la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto de Medicina Legal (IML) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) han absorbido un poco más del 7% del Presupuesto General de la Nación.

La única entidad del sector justicia que posee su asignación presupuestaria por disposición constitucional es el OJ. El artículo 172 de la Carta Magna, establece que el Órgano Judicial dispondrá de ingresos corrientes que no deben ser inferiores al 6%. Esta disposición legal es la principal razón por la que el OJ supera en 4

veces el presupuesto de la FGR y en 11 veces el presupuesto de la PGR.

En relación al presupuesto del Órgano Judicial, es importante recalcar que dado que organizacionalmente el IML forma parte de la estructura de el OJ, el 0.4% de presupuesto nacional asignado entre los años 2014 y 2017 a la actividad forense corresponden al 7.3% del presupuesto del OJ.

Por otra parte, según los datos del Ministerio de Hacienda, la institución de justicia con menor asignación de recursos de forma sostenida durante el periodo 2014-2017 es la PGR. Además, la FGR ha sido la entidad que ha registrado el mayor aumento de recursos durante el periodo analizado. Entre 2014 y 2017 su presupuesto se ha incrementado en 24,811,345 dólares. La tabla a continuación muestra la distribución porcentual de las instituciones de justicia.

TABLA 9

ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA* DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA, 2014-2017

Presupuestos	2014		2015		2016		2017	
General de la Nación	\$4,679,517,670	100%	\$4,823,010,660	100%	\$4,860,767,135	100%	\$4,957,831,280	100%
PGR	\$24,231,460	0.5%	\$24,733,505	0.5%	\$25,433,080	0.5%	\$25,751,842	0.5%
FGR	\$44,575,015	1%	\$44,626,045	0.9%	\$62,682,365	1.3%	\$69,386,360	1.4%
IML	\$16,592,315	0.3%	\$17,573,585	0.4%	\$17,412,910	0.4%	\$18,358,400	0.4%
CSJ	\$254,154,000	5.4%	\$264,848,202	5.5%	\$265,468,724	5.5%	\$265,123,186	5.4%

Fuente: Ministerio de Hacienda

*Para todas las instituciones de justicia se toma como referencia el presupuesto votado o asignado al año.

Al analizar las categorías dentro de las asignaciones presupuestarias del sector judicial, los salarios reciben la mayor asignación de recursos. Al desagregar los ingresos por el propósito de los fondos, el rubro de la defensa de la libertad individual es el más importante en términos de administración de justicia penal para el caso de la PGR; los rubros de Defensa de los intereses de la sociedad y el Estado son las más importantes en relación a la disposición

de recursos para la investigación del crimen y la promoción de la acción penal. Respecto a la OJ, los rubros de asuntos jurídicos, administración de justicia y peritaje son los más relevantes en relación a la investigación, el enjuiciamiento y condena del delito. El cuadro a continuación muestra la distribución presupuestaria de la PGR, FGR y el OJ; las secciones sombreadas son aquellas a las que se le dará énfasis en el análisis de esta sección.

CUADRO 3

RUBROS DE LA DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA CORRESPONDIENTES A LA DEFENSA PÚBLICA, LA PERSECUCIÓN DEL DELITO Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Institución	Asignación por área de gestión			Asignación por propósito de fondos	
PGR 2014 \$24,231,460	Gastos corrientes \$24,217,960	Gastos de gestión operativa \$24,030,070	Remuneraciones ^a \$22,182,400	Dirección y administración institucional \$3,551,760	Dirección y administración \$3,551,760
			Bienes y servicios \$1,847,670	Asistencia legal, preventivo psico-social, mediación y conciliación \$20,480,320	Defensa de la familia, niñez y adolescencia \$6,938,070
		Gastos financieros \$187,890	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$187,890		Defensa de la libertad individual ^b \$6,739,370
	Gastos de capital \$13,500	Inversiones en Activos fijos \$13,500	Bienes muebles --	Programa Ciudad Mujer \$163,990	Defensa de los Derechos Reales y personales \$1,500,015
			Intangibles \$13,500		Defensa de los derechos del trabajador \$1,780,380
		Servicios preventivos psico-sociales \$442,990			
		Servicios de mediación y conciliación \$1,238,515			
		Igualdad sustantiva y vida libre de violencia para las mujeres \$904,270			
		Servicios de fondos de terceros \$936,710			
					Ciudad Mujer Lourdes Colón, Usulután, Santa Ana, San Martín, San Miguel y Morazán \$163,990
PGR 2015 \$24,733,505	Gastos corrientes \$24,706,505	Gastos de gestión operativa \$24,534,508	Remuneraciones ^a \$22,370,440	Dirección y administración institucional \$3,624,505	Dirección y administración \$3,624,505
			Bienes y servicios \$2,164,065	Asistencia legal, preventivo psico-social, mediación y conciliación \$20,785,135	Defensa de la familia, niñez y adolescencia \$7,217,385
		Gastos financieros \$172,000	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$172,000		Defensa de la libertad individual ^b \$6,743,990
	Gastos de capital \$27,000	Inversiones en Activos fijos \$27,000	Bienes muebles \$3,000	Programa Ciudad Mujer \$323,865	Defensa de los Derechos Reales y personales \$1,529,445
			Intangibles \$24,000		Defensa de los derechos del trabajador \$1,910,485
		Servicios preventivos psico-sociales \$401,555			
		Servicios de mediación y conciliación \$1,249,465			
		Igualdad sustantiva y vida libre de violencia para las mujeres \$815,180			
		Servicios de fondos de terceros \$917,630			
					Ciudad Mujer Lourdes Colón, Usulután, Santa Ana, San Martín, San Miguel y Morazán \$323,865

PGR 2016 \$25,433,080	Gastos corrientes \$25,207,080	Gastos de gestión operativa \$25,018,580	Remuneraciones ^a \$22,426,925	Dirección y administración institucional \$3,922,140	Dirección y administración \$3,922,140
		Gastos financieros \$188,500	Bienes y servicios \$2,591,655	Asistencia legal, preventivo psico-social, mediación y conciliación \$21,015,190	Defensa de la familia, niñez y adolescencia \$7,341,680
			Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$188,500		Defensa de la libertad individual ^b \$6,738,695
	Gastos de capital \$226,000	Inversiones en Activos fijos \$226,000	Bienes muebles \$116,910		Defensa de los Derechos Reales y personales \$1,514,320
			Intangibles \$14,000		Defensa de los derechos del trabajador \$1,977,695
					Servicios preventivos psico-sociales \$395,890
		Infraestructura \$95,090	Programa Ciudad Mujer \$315,750		Servicios de mediación y conciliación \$1,264,620
					Igualdad sustantiva y vida libre de violencia para las mujeres \$872,060
					Servicios de fondos de terceros \$910,230
					Ciudad Mujer Lourdes Colón, Usulután, Santa Ana, San Martín, San Miguel y Morazán \$315,750
Infraestructura física y financiamiento \$180,000					
PGR 2017 \$25,751,842	Gastos corrientes \$25,627,162	Gastos de gestión operativa \$25,410,407	Remuneraciones ^a \$23,478,375	Dirección y administración institucional \$4,114,022	Dirección y administración \$4,114,022
		Gastos financieros \$216,755	Bienes y servicios \$1,932,032	Asistencia legal, preventivo psico-social, mediación y conciliación \$21,311,180	Defensa de la familia, niñez y adolescencia \$7,353,785
			Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$216,755		Defensa de la libertad individual ^b \$6,847,640
	Gastos de capital \$124,680	Inversiones en Activos fijos \$124,680	Bienes muebles \$96,680		Defensa de los Derechos Reales y personales \$1,540,045
			Intangibles \$28,000		Defensa de los derechos del trabajador \$2,026,085
					Servicios preventivos psico-sociales \$394,705
		Programa Ciudad Mujer \$326,640	Programa Ciudad Mujer \$326,640		Servicios de mediación y conciliación \$1,342,120
					Igualdad sustantiva y vida libre de violencia para las mujeres \$878,465
					Servicios de fondos de terceros \$928,835
					Ciudad Mujer Lourdes Colón, Usulután, Santa Ana, San Martín, San Miguel y Morazán \$326,640

FGR 2014 \$44,575,015	Gastos corrientes \$42,575,015	Gastos financieros \$1,612,465	Remuneraciones ^a \$30,531,360	Dirección y administración institucional \$8,011,970	Dirección y administración \$8,011,970
			Bienes y servicios \$10,431,190	Defensa de los intereses de la sociedad ^c \$28,618,190	Delitos contra la sociedad ^c \$28,618,190
			Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$1,612,465	Defensa de los intereses del Estado ^d \$4,626,030	Acciones legales a favor del Estado ^d \$4,626,030
	Gastos de capital \$2,000,000	Inversiones en activos fijos \$2,000,000	Bienes muebles \$2,000,000	Financiamiento de gastos imprevistos \$291,465	Gastos imprevistos \$291,465
				Centro de Intervención de Tecomunicaciones \$1,027,360	Intervención de las Telecomunicaciones \$1,027,360
				Fortalecimiento institucional \$2,000,000	Infraestructura tecnológica o equipamiento \$2,000,000
FGR 2015 \$44,626,045	Gastos corrientes \$44,626,045	Gastos de gestión operativa \$43,270,280	Remuneraciones ^a \$30,780,685	Dirección y administración institucional \$8,951,470	Dirección y administración \$8,951,470
			Bienes y servicios \$12,489,595	Defensa de los intereses de la sociedad ^c \$32,264,490	Delitos contra la sociedad ^c \$32,264,490
		Gastos financieros \$1,355,765	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$1,355,765	Defensa de los intereses del Estado ^d \$2,557,565	Acciones legales a favor del Estado ^d \$2,557,565
				Centro de Intervención de Telecomunicaciones \$852,520	Intervención de las Telecomunicaciones \$852,520

Según los informes de presupuestos votados del Ministerio de Hacienda Según los informes de presupuestos votados del Ministerio de Hacienda estos rubros estratégicos se definen de la siguiente manera:

a. Indica el rubro en el que se presupuestan todas las plazas por contrato o por Ley de Salarios (modalidad de contratación de tiempo indefinido) en la institución

b. Rubro destinado a la defensa de la libertad individual de las personas adultas y adolescentes a quienes se les atribuye la comisión de un hecho punible, así como en la fase de ejecución de la pena o de medidas, en un marco de acceso a la justicia.

c. Rubro destinado a la investigación y promoción de la acción penal en los delitos de crimen organizado, homicidios, extorsiones, tráfico ilegal de personas, narcotráfico y corrupción que afectan a la población.

d. Rubro destinado a la investigación y promoción de la acción judicial y administrativa en todos los delitos que afectan al Estado

e. Rubro destinado al fortalecimiento institucional mediante la prestación de servicios jurídico-administrativos, apoyo técnico, servicios a tribunales, centros judiciales integrados y dependencias del Órgano Judicial, con el propósito de procurar una administración de justicia más eficiente.

FGR 2016 \$62,682,365	Gastos corrientes \$44,651,665	Gastos de gestión operativa \$41,351,665	Remuneraciones ^a \$30,979,305	Dirección y administración institucional \$10,066,250	Dirección y administración \$10,066,250
			Bienes y servicios \$10,372,360	Defensa de los intereses de la sociedad ^c \$30,962,265	Delitos contra la sociedad ^c \$30,962,265
		Gastos financieros \$3,300,000	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$3,300,000	Defensa de los intereses del Estado ^d \$2,544,295	Acciones legales a favor del Estado ^d \$2,544,295
	Gastos de capital \$18,030,700	Inversiones en activos fijos \$17,808,700	Infraestructura \$17,808,700	Centro de Intervención de Telecomunicaciones \$1,078,855	Intervención de las Telecomunicaciones \$1,078,855
		Inversión en capital humano \$222,000	Inversión en capital humano \$222,000	Infraestructura física \$18,030,700	Construcción y equipamiento de edificación \$18,030,700
	FGR 2017 \$69,386,360	Gastos corrientes \$47,380,960	Gastos de gestión operativa \$44,386,270	Remuneraciones ^a \$38,868,470	Dirección y administración institucional \$9,806,220
Bienes y servicios \$5,517,800				Defensa de los intereses de la sociedad ^c \$33,655,305	Delitos contra la sociedad ^c \$33,655,305
Gastos financieros \$2,994,690			Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$2,994,690	Defensa de los intereses del Estado ^d \$2,853,855	Acciones legales a favor del Estado ^d \$2,853,855
Gastos de capital \$22,005,400		Inversiones en activos fijos \$21,888,730	Infraestructura \$21,888,730	Centro de Intervención de Telecomunicaciones \$1,065,580	Intervención de las Telecomunicaciones \$1,065,580
		Inversión en capital humano \$116,670	Inversión en capital humano \$116,670	Infraestructura física \$22,005,400	Construcción y equipamiento de edificación \$22,005,400

f. Rubro destinado a contribuir al estado de derecho, la seguridad jurídica y la paz social a través de los casos presentados a los distintos tribunales de justicia. Así como administrar pronta y cumplida justicia mediante la atención, conocimiento y resolución de las causas judiciales que se presenten; disminuir el volumen procesal en casos de jurisprudencia y fortalecer la capacidad de los tribunales con nuevos modelos de administración de justicia promoviendo la resolución de conflictos a través de la mediación y herramientas en tecnología de la información.

g. Rubro destinado a practicar peritajes vinculados a la medicina forense y el análisis de muestras biológicas como elementos probatorios en la investigación de delitos, determinación de paternidad relacionados con estudios antropológicos, histopatológicos, psiquiatría, trabajo social y modelos de arcadas dental de cadáveres carbonizados y putrefactos no identificados, autopsias, levantamientos de cadáveres, exhumaciones, reconocimientos forenses de sangre, delitos sexuales a nivel nacional.

CSJ 2014 \$254,154,000	Gastos corrientes \$217,024,415	Gastos de gestión operativa \$210,305,040	Remuneraciones ^a \$171,264,135	Dirección y administración institucional \$49,248,065	Dirección superior \$8,958,910
			Bienes y servicios \$39,040,905		Administración y finanzas \$39,951,635
		Gastos financieros \$4,541,295	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$4,541,295		Igualdad de género y vida libre de violencia para las mujeres \$337,520
			Transferencias corrientes \$2,178,080		Transferencias corrientes al Sector Externo \$2,178,080
	Gastos de capital \$37,129,585	Inversiones en activos fijos \$37,129,585	Bienes muebles \$6,171,950	Administración de justicia ^f \$140,105,615	Administración de justicia en Salas ^f \$10,487,095
					Administración de justicia en Tribunales y Centros Judiciales Integrados ^f \$129,618,520
			Intangibles \$1,284,050	Infraestructura física \$29,673,585	Infraestructura física \$29,673,585
				Infraestructura \$29,673,585	Medicina Legal ^g \$16,592,315
			CSJ 2015 \$264,848,202.30	Gastos corrientes \$243,441,757.30	Gastos de gestión operativa \$235,231,737.30
Bienes y servicios \$39,082,405	Administración y finanzas \$43,556,225				
Gastos financieros \$4,606,375	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$4,606,375	Igualdad de género y vida libre de violencia para las mujeres \$330,680			
	Transferencias corrientes \$3,603,645	Transferencias corrientes al Sector Externo \$3,603,645			Asuntos jurídicos ^e \$20,537,095
Gastos de capital \$21,406,445	Inversiones en activos fijos \$21,406,445	Bienes muebles \$5,023,430		Administración de justicia ^f \$158,531,547.30	Administración de justicia en Salas ^f \$11,362,535
					Administración de justicia en Tribunales y Centros Judiciales Integrados ^f \$147,169,012.30
		Intangibles \$1,760,810		Infraestructura física \$14,622,205	Infraestructura física \$14,622,205
				Infraestructura \$14,622,205	Medicina Legal ^g \$17,573,585

CSJ 2016 \$265,468,724	Gastos corrientes \$247,485,454	Gastos de gestión operativa \$236,302,739	Remuneraciones ^a \$197,629,330	Dirección y administración institucional \$55,042,445	Dirección superior \$10,024,840
			Bienes y servicios \$38,673,409		Administración y finanzas \$44,778,280
		Gastos financieros \$746,780	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$746,780		Igualdad de género y vida libre de violencia para las mujeres \$239,325
			Transferencias corrientes \$2,019,000		Transferencias corrientes al Sector Externo \$2,019,000
	Gastos de capital \$17,983,270	Inversiones en activos fijos \$17,983,270	Bienes muebles \$6,893,495	Administración de justicia ^f \$160,072,069	Administración de justicia en Salas ^f \$12,549,885
					Administración de justicia en Tribunales y Centros Judiciales Integrados ^f \$147,522,184
			Intangibles \$11,377,275	Infraestructura física \$9,712,500	Infraestructura física \$9,712,500
				Infraestructura \$9,712,500	Medicina Legal ^g \$17,412,910
CSJ 2017 \$265,123,186	Gastos corrientes \$250,287,076	Gastos de gestión operativa \$238,831,681	Remuneraciones ^a \$196,038,381	Dirección y administración institucional \$56,338,771	Dirección superior \$10,034,865
			Bienes y servicios \$42,793,300		Administración y finanzas \$45,998,300
		Gastos financieros \$9,500,645	Impuestos, Tasas, Derechos, Seguros, Comisiones y gastos bancarios \$9,500,645		Igualdad de género y vida libre de violencia para las mujeres \$305,606
			Transferencias corrientes \$1,954,750		Transferencias corrientes al Sector Externo \$1,954,750
	Gastos de capital \$14,836,110	Inversiones en activos fijos \$14,836,110	Bienes muebles \$8,659,385	Administración de justicia ^f \$161,727,315	Administración de justicia en Salas ^f \$12,176,240
			Bienes inmuebles \$600,000		Administración de justicia en Tribunales y Centros Judiciales Integrados ^f \$149,551,075
			Intangibles \$1,000,000	Infraestructura física \$5,146,250	Infraestructura física \$5,146,250
				Infraestructura \$4,576,725	Medicina Legal ^g \$18,358,400

Esta distribución presupuestaria muestra, en primer lugar, que en el caso de la PGR durante el periodo 2014-2017, las remuneraciones han absorbido aproximadamente el 90% del total de su presupuesto. En cambio, al desagregar el presupuesto por el propósito de los fondos, un poco más de la cuarta parte de los recursos es destinada a la defensa de la libertad individual, es decir, asistencia jurídica y defensa técnica de las personas adultas y menores de edad a quienes se les atribuye la comisión de un hecho punible. Llama la atención que en comparación con la representación y asistencia legal de los derechos fundamentales de la familia, niñez y adolescencia, la defensa de la libertad individual registre 506,145 dólares menos en el año 2017.

Por otro lado, la distribución de ingresos por área de gestión muestra que el rubro de remuneraciones en la FGR ha absorbido en promedio el 61% del presupuesto asignado durante el periodo 2014-2017. Al desagregar el presupuesto total por el propósito de los fondos en la defensa de los intereses del Estado y la sociedad, se ha invertido un 65%

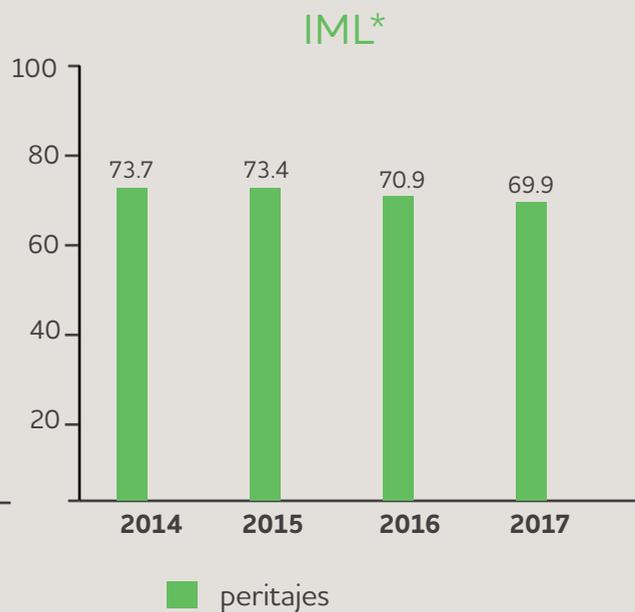
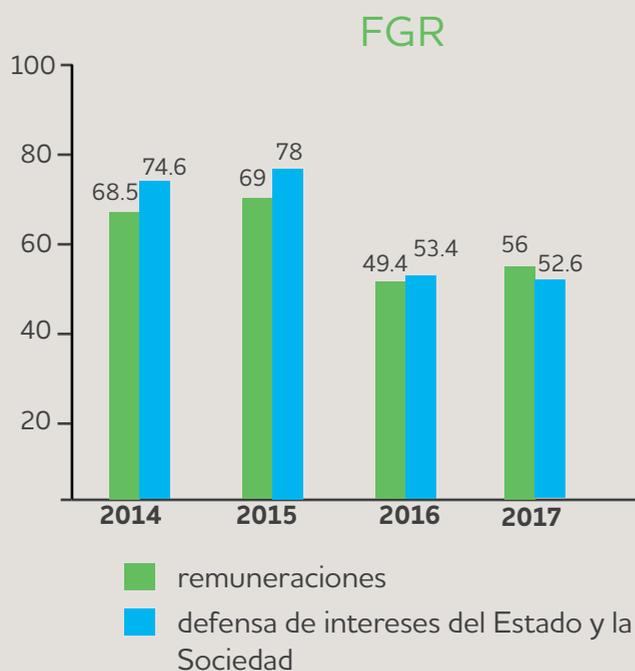
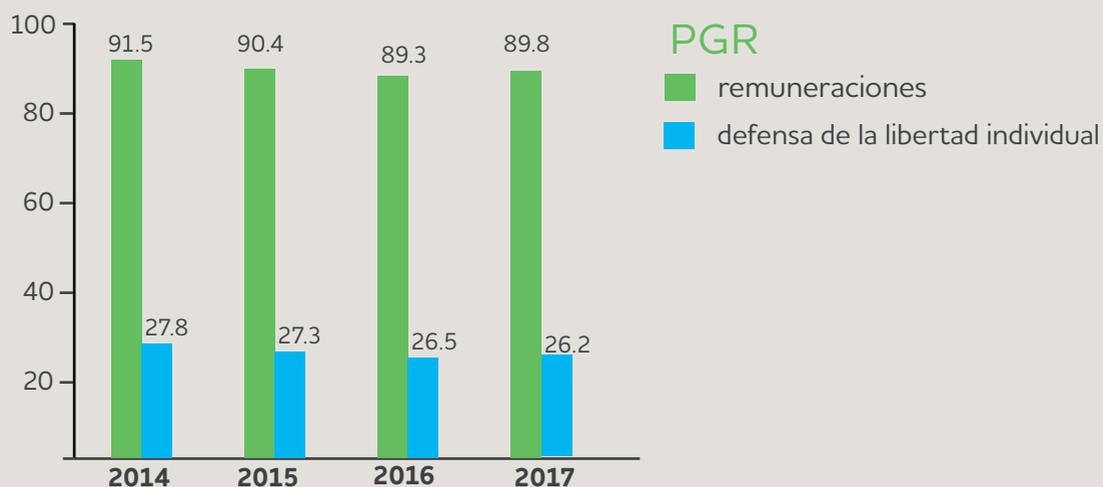
en la investigación y promoción de la acción penal.

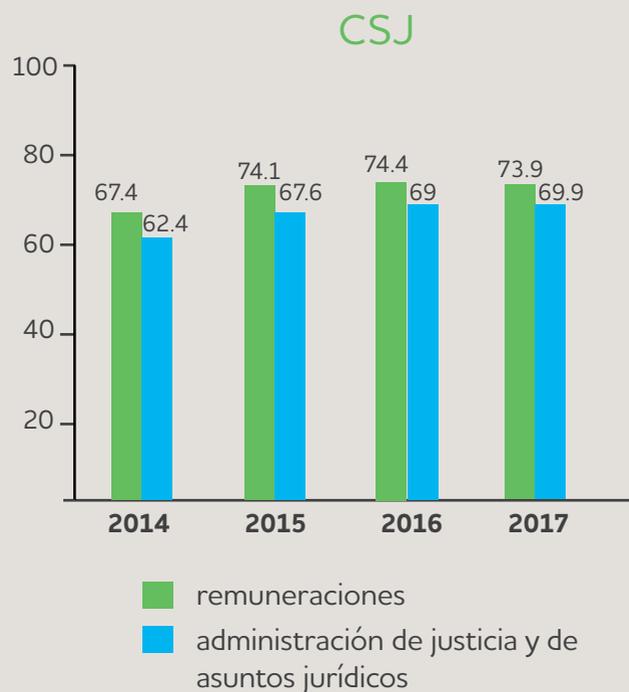
En el caso de la entidad forense del país, el IML, al cierre de este informe no se obtuvo la información desagregada de las remuneraciones. Sin embargo, del presupuesto total asignado al IML por la CSJ muestra que durante el periodo analizado más del 70% de los recursos fueron destinados a la práctica de los peritajes vinculados con la medicina forense y al análisis de muestras biológicas como elementos probatorios a nivel nacional.

En relación al presupuesto de la CSJ, en promedio el 73.5% ha sido absorbido por el rubro de remuneraciones. Sin embargo, al desagregar el presupuesto total de este órgano en cuanto al propósito de los fondos, el 67.3% ha sido destinado a la resolución de los procesos judiciales conocidos por las salas, tribunales y juzgados del país. El gráfico a continuación muestra los resultados descritos con anterioridad.

GRÁFICO 7

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA EN REMUNERACIÓN Y RUBRO DE PRINCIPAL ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA SEGÚN INSTITUCIÓN, 2014-2017





Fuente: Presupuestos votados, Ministerio de Hacienda PGR, FGR y CSJ 2014-2017

*Dado que las remuneraciones del IML están contempladas en el presupuesto de la OJ los reportes del Ministerio de Hacienda no especifican este rubro.

Al analizar la diferencia entre el presupuesto asignado a las instituciones del sistema de justicia y la ejecución efectiva de fondos durante el periodo 2014-2017, los datos muestran que la PGR, al ser la entidad con menores recursos, es la que por tres años ha gastado más de lo asignado durante el periodo de análisis; y por tanto ha requerido refuerzos presupuestarios o aprobaciones extraordinarias de fondos para finalizar actividades al cierre de cada año. En el caso de la FGR, el IML y la CSJ, los datos provistos por el Ministerio de Hacienda muestran que, en

general, estas entidades no han logrado ejecutar la totalidad de fondos asignada en la mayoría de los años comparados. La FGR ha reportado un remanente de cuatro millones de dólares en promedio durante los cuatro años reportados, el IML registró un excedente promedio de tres millones anuales, y la CSJ registra un excedente que supera los 26 millones de dólares anuales en promedio. La tabla a continuación muestra los datos oficiales del Ministerio de Hacienda reportados para las instituciones del sistema de justicia.

TABLA 10

ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA Y EJECUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA, 2014-2017

PGR	2014		
	\$ 24,231,460.00	\$ 25,066,772.87	\$ (835,312.87)
	2015		
	\$ 24,733,505.00	\$ 25,171,096.53	\$ (437,591.53)
	2016		
	\$ 25,433,080.00	\$ 25,430,118.61	\$ 2,961.39
	2017		
	\$ 25,751,842.00	\$ 26,133,812.23	\$ (381,970.23)
FGR	2014		
	\$ 44,575,015.00	\$ 44,557,037.30	\$ 17,997.70
	2015		
	\$ 44,626,045.00	\$ 48,955,747.42	\$ (4,329,702.42)
	2016		
	\$ 62,682,365.00	\$ 47,739,161.35	\$ 14,943,203.65
	2017		
	\$ 69,386,360.00	\$ 63,780,513.89	\$ 5,605,846.11
IML	2014		
	\$ 16,592,315.00	\$ 14,172,919.01	\$ 2,419,395.99
	2015		
	\$ 17,573,585.00	\$ 13,367,032.34	\$ 4,206,552.66
	2016		
	\$ 17,412,910.00	\$ 14,537,714.20	\$ 2,875,195.80
	2017		
	\$ 18,358,400.00	\$ 14,205,375.30	\$ 4,153,024.70
CSJ	2014		
	\$ 254,154,000.00	\$ 217,211,471.44	\$ 36,942,528.56
	2015		
	\$ 264,848,202.30	\$ 239,656,091.46	\$ 25,192,110.84
	2016		
	\$ 265,468,724.00	\$ 240,568,979.55	\$ 24,899,744.45
	2017		
	\$ 265,123,186.00	\$ 246,835,809.60	\$ 18,287,376.40

Fuente: Presupuestos votados y ejecutados, Ministerio de Hacienda PGR, FGR y CSJ 2014-2017

Se puede afirmar, a partir de las cifras oficiales, que la mayoría de las instituciones del sistema de justicia, excepto la PGR, durante el periodo 2016-2017 ejecutaron menos recursos financieros de los que la Asamblea Legislativa les asignó en el Presupuesto General de la Nación para cada año fiscal en comparación con el período 2014-2015. La tendencia más distante entre los fondos presupuestados y la ejecución efectiva se

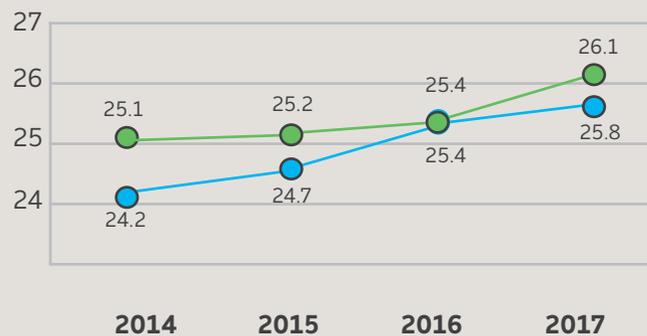
identifica en el IML, lo cual se ilustra en el gráfico a continuación. Esta situación resultó llamativa cuando en el período 2014-2017 ocurrieron manifestaciones del personal, que reclamó la sobrecarga de trabajo y reprochó las condiciones laborales en términos de seguridad ocupacional y mecanismos de higiene debido al contacto con material biológico en descomposición.

GRÁFICO 8

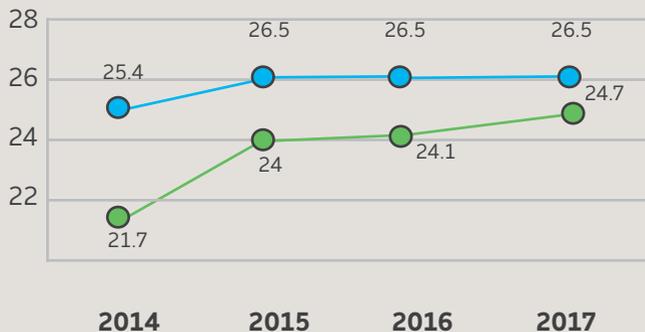
COMPARACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA 2014-2017

(en millones de dólares)

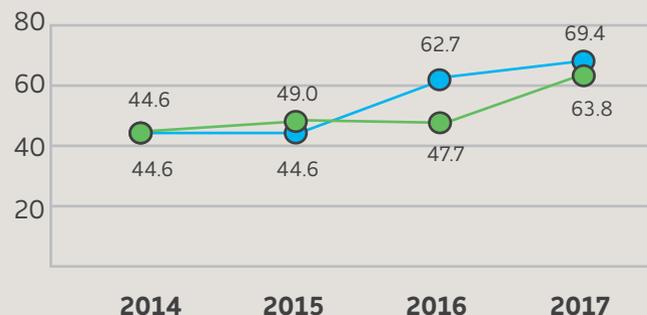
PGR



OJ



FGR





Fuente: Presupuestos votados y ejecutados,
Ministerio de Hacienda PGR, FGR y OJ
2014-2017

En este sentido, las brechas entre los presupuestos votados y ejecutados en la mayoría de los casos muestran que las entidades no logran ejecutar el total de los fondos que les son asignados en el Presupuesto General de la Nación. Se ha advertido la dificultad de encontrar información oficial sobre las dificultades de las agencias de administración de justicia analizadas para ejecutar el total de su asignación presupuestaria. Por otro lado, en los casos de los refuerzos presupuestarios otorgados a la PGR y a la FGR es importante señalar que esta eventualidad se justifica ante la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa quien evalúa las necesidades de la institución y previo al informe del Ministerio de Hacienda se determina si es posible otorgar la cantidad total del refuerzo presupuestario solicitado o solo un porcentaje de este. Finalmente la Asamblea Legislativa en pleno debe aprobar dicho ajuste en el Presupuesto General de la Nación.

Información divulgada por los medios de comunicación nacionales ha determinado que en el caso de la PGR este tipo de ajustes no solo ha obedecido a la necesidad de cubrir salarios sino también a cubrir compromisos de arrendamientos de inmuebles. El arrendamiento de distintas sedes utilizadas por las distintas instituciones del sector justicia ha sido señalado por diferentes funcionarios como una de las

principales fugas de fondos en las que deben incurrir para operar.

Por otra parte, dado que el pago de salario es en general el área de gestión en la que se invierte más de la mitad de los fondos de las instituciones de justicia, al realizar un análisis comparativo de la distribución de los fondos en este rubro se advierte, en primer lugar, que mientras en el 2014 la FGR reportaba el salario mensual promedio del personal a tiempo completo más bajo, cierra en el año 2017 con el salario promedio más alto, en comparación con el resto de instituciones.

En segundo lugar, la PGR prácticamente ha mantenido igual su promedio de salario mensual del personal a tiempo completo adscrito a la institución durante el periodo 2014-2017. Por otro lado, resulta paradójico que en el caso del OJ, en el año 2014, cuando se reportó, según las cifras oficiales, el monto más alto de excedente en su ejecución presupuestaria fue el año en el que se registró el salario promedio de su personal a tiempo completo más bajo.

En relación a las brechas salariales, la PGR reporta que para los años 2014 y 2015, los salarios más bajos dentro de la institución fueron, en realidad, los más altos comparados con las otras entidades del sector justicia; aun teniendo la menor cantidad de plazas habilitadas. La FGR

es la entidad que posee mayor cantidad de plazas asignadas a su salario más bajo, en comparación con las otras entidades. En contraste, el OJ es la institución con mayor cantidad de plazas asignadas al salario más alto de la institución. Esto probablemente responda a la inversión que realiza el Órgano Judicial para pagar jueces,

magistrados y colaboradores judiciales que conforman la médula del personal responsable de aplicar justicia. La tabla a continuación muestra una comparación desagregada de las remuneraciones de la PGR, la FGR y el OJ del periodo 2014-2017.

TABLA 11

EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN A REMUNERACIONES, PLAZAS A TIEMPO COMPLETO Y SALARIO PROMEDIO DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA, 2014-2017

Institución	Rubro	2014	2015	2016	2017	
PGR	Remuneraciones	\$22,182,400	\$22,370,440	\$22,426,925	\$23,478,375	
	Asignación destinada a plazas a tiempo completo	\$19,516,985	\$19,651,980	\$19,680,180	\$19,716,360	
	N° de plazas a tiempo completo	1,393	1,402	1,405	1,405	
	Promedio del salario mensual del personal a tiempo completo	\$1,167.56	\$1,168.09	\$1,167.27	\$1,169.42	
	Salario más bajo	\$601-650.99	\$601-650.99	\$601-650.99	\$451-500.99	\$451-500.99
		3 plazas	3 plazas	1 plaza	1 plaza	
	Salario más alto	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	
10 plazas		10 plazas	10 plazas	10 plazas		
FGR	Remuneraciones	\$30,531,360	\$30,780,685	\$30,979,305	\$38,868,470	
	Asignación destinada a plazas a tiempo completo	\$24,680,340	\$24,669,575	\$24,649,020	\$31,059,580	
	N° de plazas a tiempo completo	1,859	1,837	1,797	1,889	
	Promedio del salario mensual del personal a tiempo completo	\$1,106.35	\$1,119.11	\$1,143.06	\$1,370.19	
	Salario más bajo	\$451-500.99	\$451-500.99	\$451-500.99	\$551-600.99	
		263 plazas	259 plazas	246 plazas	48 plazas	
	Salario más alto	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	
53 plazas		56 plazas	69 plazas	89 plazas		

Institución	Rubro	2014	2015	2016	2017	
OJ	Remuneraciones	\$171,264,135	\$196,149,332.30	\$197,629,330	\$196,038,381	
	Asignación destinada a plazas a tiempo completo	\$133,360,015	\$152,130,440	\$151,344,220	\$150,057,500	
	N° de plazas a tiempo completo	10,373	10,282	10,303	10,219	
	Promedio del salario mensual del personal a tiempo completo	\$1,071.37	\$1,232.98	\$1,224.11	\$1,223.68	
	Salario más bajo		\$451-500.99	\$601-650.99	\$451-500.99	\$451-500.99
			38 plazas	45 plazas	2 plazas	2 plazas
	Salario más alto		\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más	\$2,301.00 a más
		295 plazas	577 plazas	549 plazas	552 plazas	

Fuente: Ministerio de Hacienda

Resulta llamativo que estas cifras, en algunos casos, no corresponden a las declaraciones de las autoridades sobre las dificultades presupuestarias de las instituciones para responder a las exigencias y demandas de la aplicación de justicia. A excepción de la PGR, el resto de entidades, según los reportes del Ministerio de Hacienda, ejecutan menor cantidad de recursos de los que tienen disponibles. Existen factores que no pueden establecerse a partir de las estadísticas oficiales sobre el heraldo público, entre ellas, la inversión que realizan distintas organizaciones internacionales cuyos proyectos de trabajo tienen una duración mayor a un año

fiscal específico, es decir fondos de cooperación internacional cuya ejecución supera un año fiscal. Además, aún persisten dificultades para dar seguimiento pormenorizado a los préstamos internacionales que son adquiridos para solventar necesidades en distintas instituciones. Por otra parte, es difícil precisar las posibilidades reales de las instituciones de administración de justicia para responder a los objetivos de ejecución propuestos en los presupuestos anuales, entre otros factores relacionados con el tipo de información que, hasta hoy, producen y divulgan las instituciones del Estado.

PROTECCIÓN Y SEGURIDAD

Existe una amplia gama de mecanismos de protección para la seguridad e integridad de los funcionarios de justicia en El Salvador.

Con respecto a la PGR, al cierre de este informe no se obtuvo información sobre las medidas que ha implementado la institución para garantizar la seguridad de los defensores públicos en el ejercicio de sus funciones. En el caso de la FGR, se

obtuvo conocimiento de medidas de contención, por ejemplo durante la administración del Fiscal Luis Martínez, donde los operadores de la institución lograron obtener la implementación de un seguro de vida que cubre las potenciales eventualidades que puedan ocurrir en el ejercicio de sus actividades investigativas y de persecución del crimen. Por otra parte, algunos auxiliares fiscales han implementado el uso de

gorros navarones para evitar ser identificados por estructuras criminales mientras se realizan diligencias en la escena del delito. En algunos casos, las oficinas fiscales especializadas no cuentan con una identificación que vincule a los edificios con la institución, lo cual permite que el perfil de los auxiliares fiscales sea bajo y minimiza el riesgo de persecución.

El Órgano Judicial probablemente sea la entidad que implementa un mayor número de medidas para proteger a los funcionarios judiciales. Por ejemplo, existe la asignación de un vehículo para algunos jueces, y a los jueces especializados que conocen delitos de crimen organizado y realización compleja se les asigna uno o varios guardaespaldas. Además, algunas sedes judiciales han sido acondicionadas para dividir el acceso a las instalaciones de los usuarios, de los detenidos, del personal operativo y de los jueces.

Por otra parte, en los años 2016 y 2017 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al tipo penal de homicidio agravado en contra de un funcionario público o autoridad pública que incorporó el asesinato de parientes de

estos operadores hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Al cierre de este informe no se obtuvo conocimiento de la existencia de un protocolo de seguridad integral para los operadores del sector justicia, pero la evidencia empírica muestra que los defensores públicos son los funcionarios que en comparación con el resto tienen mayores niveles de vulnerabilidad.

Aunque las medidas descritas anteriormente parecen ser disuasivas o de contención, la cantidad de asesinatos de operadores de justicia que han sido publicitados a través de los medios de comunicación no ha sido alta. Durante el periodo analizado se identificaron dos casos ocurridos entre el 2014 y 2015 correspondientes a un magistrado de la CSJ y a un mando medio de la FGR, de los cuales solo uno, según las hipótesis policiales, estaba relacionado directamente con el desempeño de sus funciones. El cuadro a continuación precisa esta información.

CUADRO 4

HOMICIDIOS DE FUNCIONARIOS DEL SECTOR JUSTICIA CON MAYOR COBERTURA MEDIÁTICA 2014-2015

Año	2014 ²⁶	2015 ²⁷
Fecha	10/08/2014	6/03/2015
Institución	CSJ	FGR
Cargo	Magistrado de Cámara Segunda de lo Penal de la Tercera Sección de Oriente	Jefe de la Unidad de Vida de la Fiscalía General de la República (FGR)
Hipótesis	Robo	Por conseguir la condena de un pandillero

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

A.C.	Asamblea Constituyente
art.	Artículo
Cn.	Constitución de la República
CP	Código Penal
CPP	Código Procesal Penal
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CSJ	Corte Suprema de Justicia
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos
D.L.	Decreto Legislativo
D.O.	Diario Oficial
FMM	Fundación Myrna Mack
FGR	Fiscalía General de la República
IML	Instituto de Medicina Legal
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública
IUDPAS	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LOCNJ	Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura
LOFGR	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
LOPNC	Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil
LOJ	Ley Orgánica Judicial
OJ	Órgano Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGR	Procuraduría General de la República
PNC	Policía Nacional Civil
SIF	Fundación Internacional de Seattle
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UIF	Unidad de Investigación Financiera
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, J. y Andrade, L. (2017) La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas. Cuarta medición de indicadores del Plan de Acción del Asocio para el Crecimiento. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). El Salvador. Recuperado de: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00mpd8.pdf el 20 de marzo de 2019

Andrade, L. y Carrillo, A. (2015) El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones. Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). El Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/El-Sistema-penitenciario-salvadore%C3%B1o-y-sus-prisiones.pdf> el 20 de marzo de 2019

Asamblea Constituyente de El Salvador [A.C.] (1983) Constitución de la República. Decreto Constitucional N° 38, D.O. N° 234, Tomo N° 281 del 16 de diciembre de 1983. Recuperado de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf el 29 de febrero de 2019

Asamblea Legislativa [A.L.] (1984) Ley Orgánica Judicial. Decreto Legislativo N° 123, D.O. N° 115, Tomo N° 283 del 20 de junio de 1984. Recuperado de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072959054_archivo_documento_legislativo.pdf el 12 de febrero de 2019

Asamblea Legislativa [A.L.] (2006) Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Decreto Legislativo N° 1037, D.O. N° 95, Tomo N° 371 del 25 de mayo de 2006. Recuperado de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072930339_archivo_documento_legislativo.pdf el 13 de febrero de 2019

Asamblea Legislativa [A.L.] (2008) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Decreto Legislativo N° 775, D.O. N° 241, Tomo N° 381 del 22 de diciembre de 2008. Recuperado de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072930996_archivo_documento_legislativo.pdf el 10 de febrero de 2019

Fusades (2015) Incidencia de la jurisprudencia en la elección de magistrados de la CSJ 2015 por el CNJ. Serie de investigación 1-2015. Departamento de Estudios Legales. Recuperado de: <http://fusades.org/sites/default/files/Incidencia%20de%20la%20jurisprudencia%20en%20la%20elección%20de%20magistrados%20de%20la%20CSJ%202015%20por%20el%20CNJ.pdf> el 25 de junio de 2019

Instituto Universitario de Opinión Pública [Iudop] (2014) La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Aguilar, J. [Coord.] Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador: Talleres Gráficos UCA. Recuperado de: http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situaci%C3%B3n_de_la_seguridad.pdf el 17 de marzo de 2019

Policía Nacional Civil [PNC] (s/f) Director PNC presenta Plan Estratégico Institucional en San Miguel y Usulután. [en línea]. Recuperado de: <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Director%20PNC%20presenta%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional%20en%20San#.XPB4eRZKiU> el 30 de mayo de 2019

Ortega, J. y Sánchez, G. (2017) Índice Global de impunidad 2017. Dimensiones de la impunidad global. Universidad de las Américas Puebla; UDLAP Jenkins Graduate School y Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Recuperado de: https://www.udlapmx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf el 25 de junio de 2019

ONU (2010) Informe del Secretario General: Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo. 1 de febrero de 2010. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050611s.pdf el 25 de junio de 2019

ESTADÍSTICAS OFICIALES

POLICÍA NACIONAL CIVIL, 2014-2017

[Solicitud de información N° C-318-2019]

- Número total de sedes policiales

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2014-2017

[Solicitud de información N° 137-UAIP-FGR-2019]

- Número total de auxiliares fiscales
- Número total de auxiliares fiscales especializados
- Número total de auxiliares fiscales que fueron removidos o suspendidos de su cargo
- Número total de auxiliares fiscales que fueron sancionados
- Cantidad de requerimientos fiscales elaborados por todos los delitos a nivel nacional
- Número total de auxiliares fiscales que fueron contratados a nivel nacional
- Número promedio de casos asignados a auxiliares fiscales

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2014-2017

[Solicitud de información N° UAIP-26-04/2019]

- Número de defensores públicos con competencia en materia penal asignados a la unidad de defensoría pública

- Cantidad de casos activos asignados en promedio a cada defensor público con competencia en materia penal

- Presupuesto asignado

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL, SECRETARÍA GENERAL, INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL, 2014-2017

[Solicitud de información N° UAIP561/120/2019(3)]

- Resumen de la labor jurisdiccional realizada en el órgano judicial para los años 2014 a 2018
- Número de magistrados de Segunda Instancia por Materia y Territorio
- Total de jueces con competencia en materia penal de: paz, instrucción, sentencia, mixtos, instrucción especializados, sentencia especializados, magistrados de cámaras de lo penal, magistrados de cámaras mixtas, magistrados de cámaras especializadas, magistrados de sala de lo penal a nivel nacional
- Número total de jueces de vigilancia penitenciaria y ejecución de la pena
- Número total de jueces con competencia en materia de menores: jueces de menores, jueces de ejecución de medidas y magistrados de cámara de menores
- Número total de jueces con competencia en materia de extinción de dominio

- (instrucción y sentencia) y magistrados de cámara a nivel nacional
- Número total de peritos forenses a nivel nacional desagregado por sexo, antigüedad en la institución y departamento
- Número total de personal asignado a la Unidad de Patología Forense y Clínica Forense desagregado por sexo, antigüedad en la institución y departamento
- Número total de levantamientos de cadáver hospitalario, levantamientos de cadáveres por muerte violenta y autopsias asignados en promedio por peritos forenses
- Número total de levantamientos de cadáver y autopsias realizados anualmente

PORTALES DE TRANSPARENCIA CONSULTADOS

Asamblea Legislativa

<https://transparencia.asamblea.gob.sv/>

Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ)

<http://www.cnj.gob.sv/Transparencia/>

Fiscalía General de La República (FGR)

<http://portaldetransparencia.fgr.gob.sv/>

Ministerio de Hacienda

<http://www7.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Transparencia.html>

Órgano Judicial / Corte Suprema de Justicia (CSJ)

<http://www.transparencia.oj.gob.sv/es>

Policía Nacional Civil (PNC)

<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/pnc>

Procuraduría General de la República (PGR)

<http://www.informacionpublicapgr.gob.sv/index.php/es/>

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Asamblea Legislativa

<https://www.asamblea.gob.sv/>

Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ)

<http://www.cnj.gob.sv/>

Fiscalía General de La República (FGR)

<http://www.fiscalia.gob.sv/>

Ministerio de Hacienda

<http://www7.mh.gob.sv/pmh/es/>

Órgano Judicial / Corte Suprema de Justicia (CSJ)

<http://www.csj.gob.sv/idioma.html>

Policía Nacional Civil (PNC)

<http://www.pnc.gob.sv/>

Procuraduría General de la República (PGR)

<http://www.pgr.gob.sv/>

NOTAS

- ¹ La lista detallada de los indicadores está disponible en www.wola.org/es/cam
- ² El periodo tanto del Fiscal General como del Procurador General es de tres años.
- ³ Artículo 172 in fine de la Constitución de la República.
- ⁴ Instituto Universitario de Opinión Pública [Iudop] (2014) La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Aguilar, J. [Coord.] Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador: Talleres Gráficos UCA. Recuperado de: http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/libro_la_situaci%C3%B3n_de_la_seguridad.pdf el 17 de marzo de 2019.
- ⁵ Asamblea Constituyente de El Salvador [A.C.] (1983) Constitución de la República. Decreto Constitucional N° 38, Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281 del 16 de diciembre de 1983. Recuperado de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf el 29 de febrero de 2019
- ⁶ Asamblea Legislativa [A.L.] (1984) Ley Orgánica Judicial. Decreto Legislativo N° 123, Diario Oficial N° 115, Tomo N° 283 del 20 de junio de 1984. Recuperado de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072959054_archivo_documento_legislativo.pdf el 12 de febrero de 2019
- ⁷ Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.
- ⁸ Iudop, 2014, pág. 42.
- ⁹ En el caso del sistema penitenciario y del subsistema de internamiento de personas menores de edad, entre 2014 y 2017, la cantidad de centros penitenciarios a nivel nacional era de 26 para albergar a población adulta condenada o procesada. Y para albergar a la población que ha infringido la Ley Penal Juvenil se encuentran habilitados 5 establecimientos [4 administrados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y otro administrado por la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI)]. En el caso de los establecimientos destinados a la privación de la libertad de personas en el país, se calcula aproximadamente a un centro de este tipo por cada 679 kilómetros cuadrados.
- ¹⁰ Cuatro administrados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y otro administrado por la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI).
- ¹¹ En el caso de la PGR en el departamento de San Salvador tiene ubicadas sus oficinas centrales y coordinaciones nacionales, las cuales se han contabilizado como una sola sede. Además, se incluyen en el registro la Procuraduría auxiliar de Apopa, Soyapango y San Salvador.
- ¹² En el caso de la FGR en el departamento de San Salvador tiene sus oficinas centrales, así como las unidades fiscales especializadas.
- ¹³ ONU (2010) Informe del Secretario General: Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo. 1 de febrero de 2010. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/>
- crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050611s.pdf el 25 de junio de 2019.
- ¹⁴ Ortega, J. y Sánchez, G. (2017) Índice Global de impunidad 2017. *Dimensiones de la impunidad global*: Universidad de las Américas Puebla; UDLAP Jenkins Graduate School y Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Recuperado de: https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf el 25 de junio de 2019.
- ¹⁵ Andrade, L. y Carrillo, A. (2015) El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones. Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). El Salvador. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/El-Sistema-penitenciario-salvadore%C3%B1o-y-sus-prisiones.pdf> el 20 de marzo de 2019.
- ¹⁶ Datos reportados en memorias de labores de esta entidad gubernamental, en este caso la institución reporta desde junio de un año a mayo del siguiente.
- ¹⁷ Se reportan únicamente los porcentajes de personas que indicaron que confiaban mucho en las instituciones del sistema de justicia.
- ¹⁸ Dougherty en Aguilar y Andrade, 2017, pág. 14.
- ¹⁹ Adaptado de Aguilar y Andrade, 2017, pág. 9.
- ²⁰ El CNJ publica datos del 1 de julio del primer año al 30 de junio del siguiente.
- ²¹ Asamblea Legislativa [A.L.] (2006) Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Decreto Legislativo N° 1037, Diario Oficial N° 95, Tomo N° 371 del 25 de mayo de 2006. Recuperado de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072930339_archivo_documento_legislativo.pdf el 13 de febrero de 2019.
- ²² Fusades (2015) Incidencia de la jurisprudencia en la elección de magistrados de la CSJ 2015 por el CNJ. Serie de investigación 1-2015. Departamento de Estudios Legales. Recuperado de: <http://fusades.org/sites/default/files/Incidencia%20de%20la%20jurisprudencia%20en%20la%20elección%20de%20magistrados%20de%20la%20CSJ%202015%20por%20el%20CNJ.pdf> el 25 de junio de 2019.
- ²³ Los 15 magistrados de la Corte Suprema de Justicia se distribuyen en Salas de la siguiente manera: cinco en la Sala de lo Constitucional, tres en la Sala de lo Civil, tres en la Sala de lo Penal y cuatro en la Sala de lo Contencioso Administrativo.
- ²⁴ Artículo 86 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura.
- ²⁵ Artículo 102-A.
- ²⁶ Insy Mendoza. Asesinan a magistrado y a su esposa en el interior de su casa en San Miguel. ElSalvador.com. 10 de agosto de 2014. <https://historico.elsalvador.com/133249/asesinan-a-magistrado-y-a-su-esposa-en-el-interior-de-su-casa-en-san-miguel.html>; A juicio vinculados en muerte de magistrado y su esposa. ElSalvador.com. 29 de mayo de 2015. <https://historico.elsalvador.com/150902/a-juicio-vinculados-en-muerte-de-magistrado-y-su-esposa.html>
- ²⁷ Más allá de la muerte de un fiscal. La Prensa Gráfica. 26 de

abril de 2015. [https://www.laprensagrafica.com/revistas/Mas-
alla-de-la-muerte-de-un-fiscal-20150426-0065.html](https://www.laprensagrafica.com/revistas/Mas-alla-de-la-muerte-de-un-fiscal-20150426-0065.html); Jorge
Beltrán Luna y Jaime García. Asesinan a jefe de la Fiscalía

antihomicidios de Usulután. ElSalvador.com. 7 de marzo de
2015. [https://historico.elsalvador.com/147382/asesinan-a-
jefe-de-la-fiscalia-antihomicidios-de-usulután.html](https://historico.elsalvador.com/147382/asesinan-a-jefe-de-la-fiscalia-antihomicidios-de-usulután.html).

SOBRE LAS ORGANIZACIONES

LA OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA) es una organización de investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Imaginamos un futuro en el que las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y donde la justicia se imponga a la violencia.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA es un centro de investigación de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) que, en colaboración con otros centros de la universidad, busca dar seguimiento sistemático y de forma científica a la opinión de los salvadoreños sobre la situación social, política y económica del país, y realizar estudios sobre diversos fenómenos sociales que afectan al país.

SOBRE EL PROYECTO

El Monitor Centroamericano es un proyecto subregional que busca evaluar el nivel de avance que están realizando los países de Guatemala, Honduras y El Salvador en los temas de fortalecimiento del Estado de derecho, reducción de la violencia, combate a la corrupción y criminalidad organizada, y protección de los derechos humanos mediante el uso de una serie de indicadores. El proyecto también monitorea y analiza los programas de la cooperación internacional en las áreas mencionadas.

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos agradecer a la Agencia Suiza para Desarrollo y Cooperación, a la Fundación Internacional Seattle, a la Fundación Tinker, y al Fondo Moriah por su apoyo financiero y excelente asesoramiento que han hecho posible este proyecto.

Para obtener más información, visite: www.wola.org/es/cam