



Posición institucional

El proceso de elección de la PGR debe cumplir con la jurisprudencia constitucional

I. ANTECEDENTES:

El 13 de abril de 2019 concluye el plazo para el cual fue electa en el cargo la actual Procuradora General de la República (PGR), Sonia Cortez de Madriz, por lo que el 15 de enero del presente año, el Pleno de la Asamblea Legislativa dio por iniciado el proceso para elegir al nuevo Procurador General de la República, cargo de suma importancia para garantizar el acceso a la justicia y la defensa técnica de los ciudadanos, entre otros.

En un primer momento, se postularon 31 candidatos, pero luego de que uno desistiera de continuar con su candidatura, solo quedaron 30, entre los cuales se encuentran 10 mujeres y 20 hombres, provenientes de distintos sectores: jueces, abogados, una magistrada del Tribunal Supremo Electoral y la actual PGR, quien busca la reelección para completar un tercer periodo al frente de la institución. Al postular su candidatura, los interesados debieron presentar su hoja de vida, así como una serie de atestados para acreditar su trayectoria profesional y su honorabilidad. El 4 de marzo iniciaron las entrevistas con los candidatos, las cuales han sido abiertas al público, luego de que la jurisprudencia constitucional estableciera la obligatoriedad de dar publicidad a los procesos de elecciones de segundo grado a cargo de la Asamblea Legislativa y de que la sociedad civil lo demandara insistentemente para la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en 2018.

II. NORMATIVA:

Constitución:

Art. 131.-Corresponde a la Asamblea Legislativa:

19) Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

Art. 192.- El Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, serán elegidos por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos.

Durarán tres años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos. La destitución solamente procederá por causas legales, con el voto de los dos tercios de los diputados electos.

Para ser Fiscal General de la República o Procurador General de la República se requieren las mismas cualidades que para ser magistrado de las cámaras de segunda instancia.



Jurisprudencia constitucional:

Procesos de inconstitucionalidad 49-2011 del 23.01.2013; 19-2012 del 05.06.2012 y 3-2015 del 24.06.2016, entre otros.

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa

Art. 98.- Inicio del proceso

Los funcionarios y las funcionarias cuya elección corresponda a la Asamblea Legislativa, serán elegidos previa postulación y evaluación, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en las leyes correspondientes, mediante los procedimientos y términos establecidos en el presente capítulo.

Si la Constitución o la ley no establecen otra forma o procedimiento, la Asamblea hará del conocimiento público el inicio del proceso de elección de los funcionarios, con el propósito de recibir las propuestas de los candidatos, a las que deberá adjuntarse la hoja de vida de cada uno. Dichas propuestas deberán presentarse, por lo menos sesenta días antes de que concluya el período de los funcionarios en el cargo.

Art. 99.- Estudio en la Comisión Política

Conocidas por la Asamblea las propuestas, a las que deberán agregarse los atestados en que se comprueben los requisitos constitucionales o legales, pasarán a estudio de la Comisión Política, para que antes de la elección pueda determinarse, por cualquier medio, si las personas propuestas para el cargo reúnen los requisitos referidos; para ello, la Comisión podrá solicitar un informe de los antecedentes de los candidatos a los funcionarios que estime conveniente, quienes para contestar dispondrán de un plazo máximo de cinco días hábiles; luego, analizará las hojas de vida y comprobará todos los atestados y, si lo considera procedente,

entrevistará a los candidatos que cumplan los requisitos establecidos y depurará la lista, a fin de viabilizar la búsqueda del consenso, con el propósito de que la Asamblea tome la decisión al respecto. Este proceso será público.

El funcionario a quien se le solicite un informe y no lo extienda en el plazo señalado en el inciso anterior, incurrirá en el delito de incumplimiento de deberes.

Art. 100.- Subcomisión

Para desarrollar las actividades mencionadas en el artículo anterior, la Comisión Política podrá acordar nombrar de su seno una subcomisión, estableciéndole el alcance del mandato. Esta subcomisión deberá presentar un informe sobre su actuación, a efecto de que la Comisión Política presente su dictamen a la Asamblea.

III. ANÁLISIS:

De conformidad con el numeral 19 del art.131 Cn., el Pleno de la Asamblea Legislativa tiene a su cargo la elección de una serie de funcionarios de alto rango, entre los que se encuentra el PGR. Dicho proceso de elección, al igual que todos los procesos de elecciones indirectas, es decir, aquellas que no se deciden por voto popular directo de la población, sino que quedan a cargo de un organismo como la Asamblea Legislativa en virtud de su legitimidad popular, se rigen por solo 3 artículos del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL,) por lo que existe un amplio margen para la arbitrariedad.

No obstante ello, en los últimos 10 años, la Sala de lo Constitucional ha desarrollado abundante jurisprudencia sobre los procesos de elecciones indirectas, en la que se han fijado *“una serie de estándares que configuran el régimen jurídico fundamental de las elecciones de segundo grado”* (Inc. 3-2015), que la Asamblea Legislativa debe respetar al momento de evaluar las candidaturas y de elegir al o a los funcionarios. **Sin embargo, en las**

elecciones recién pasadas, tanto de los magistrados de la CSJ, en noviembre, como del Fiscal General de la República en diciembre, ambos de 2018, se han observado muchas resistencias de los partidos para abandonar prácticas que no respetan los parámetros constitucionales en materia de elecciones indirectas de funcionarios, ya que ello supone, en muchos casos, el riesgo de que candidatos que tengan el apoyo político no cumplan con los estándares establecidos y no resulten electos por falta de idoneidad.

A modo de resumen, cabe recordar los estándares mínimos a los que la Asamblea Legislativa debe apearse al momento de elegir al nuevo PGR. En primer lugar, los procesos deben estar dotados de la mayor transparencia posible para permitir la veeduría y participación ciudadana, ya que se trata de procesos de elección realizados por y para la población. En los procesos de elecciones de segundo grado la jurisprudencia ha prescrito que ***“la Asamblea Legislativa debe también dar cumplimiento a los principios que estructuran el procedimiento legislativo –ya sea para la producción de normas generales y abstractas o para la elección de funcionarios–, entre ellos el de publicidad parlamentaria”*** (Inc. 19-2012), así como también los de ***“democracia, pluralismo, participación, publicidad y transparencia”*** (Inc.3-2015). **Es decir que la documentación, las discusiones, las entrevistas y la deliberación tanto en comisiones como en el Pleno de la Asamblea Legislativa deben hacerse de forma pública.** En los procesos recientes, se han observado mejoras en la realización de entrevistas abiertas al público y un poco más a profundidad que las que se acostumbraban en procesos más antiguos; sin embargo, lamentablemente dichas entrevistas no han sido tomadas en cuenta al momento de elegir y parecen más una mera formalidad que un verdadero ejercicio de evaluación.

En segundo lugar, con base en la documentación presentada y en las entrevistas realizadas, los procedimientos deben considerar las fortalezas y deficiencias de los candidatos específicos al cargo, para que la selección pueda recaer en la persona con el mejor perfil, por tener las mejores competencias técnicas, los conocimientos específicos necesarios para el cargo y

la moralidad requerida para ejercerlo con integridad e independencia. La jurisprudencia ha establecido que para ello es necesario que la Asamblea Legislativa haya preestablecido el perfil requerido para cada cargo, así como los criterios objetivos de evaluación de cada uno de los elementos que integran dicho perfil (Inc. 3-2015). Este requisito todavía no ha podido ser cumplido y los procesos de evaluación de funcionarios de elección popular indirecta toman como único parámetro los requisitos mínimos que la Constitución requiere para cada cargo, los cuales si bien operan como primer filtro negativo, no dan muchas luces sobre las aptitudes concretas que cada cargo exige para ser desempeñado de forma óptima.

En el proceso actual, esto implica que luego de haber analizado las 30 candidaturas, se señale quiénes han sido los candidatos mejor evaluados y cuáles son los elementos objetivos y comprobados que han permitido llegar a tal conclusión, para que toda la población tenga la certeza que se ha elegido al candidato con el mejor perfil para el cargo de PGR. El mecanismo idóneo para evaluar este y los demás cargos de elección indirecta sería la elaboración de un baremo o tabla de evaluación que los candidatos deberían conocer con anticipación para saber cuáles serán los parámetros tomados en cuenta para su evaluación. Lamentablemente, en el proceso actual no se ha implementado dicho mecanismo, a pesar de existir ejemplos en la tabla para la evaluación de candidatos a magistrados de la CSJ, en el Manual de Selección de Magistrados/as y Jueces/zas aprobado por el CNJ en septiembre de 2017 o en los baremos elaborados por la sociedad civil durante el proceso de elección de magistrados de la CSJ de 2018.

Finalmente, toda decisión intermedia, y con mayor razón la decisión final, deben estar debidamente motivadas para que la población y los participantes en el proceso puedan conocer las razones concretas por las cuales la Asamblea Legislativa se decanta por uno y no por los otros candidatos, ya que *“la exigencia de motivación legislativa cumple una doble función: (i) desde una perspectiva social se intenta erradicar la arbitrariedad y fortalecer la confianza de los ciudadanos en la sujeción de la actividad pública al derecho; y (ii) desde un punto de vista individual, permite conocer las razones*

o motivos por los cuales ha resultado afectado negativa o positivamente en su esfera jurídica” (Inc. 49-2011). Eso significa que todas las decisiones que se tomen en el proceso deben contar con la exposición detallada de las razones que las justifican, para que todos podamos evaluar su razonabilidad. A la fecha, la decisión final de esta elección está pendiente y no ha habido decisiones ni filtros intermedios que hayan recortado la lista de aspirantes para ser el próximo PGR, por lo que se estará pendiente de la motivación que respalde las decisiones que puedan darse en las próximas semanas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- La jurisprudencia constitucional sobre elecciones indirectas es obligatoria, por lo que la Asamblea Legislativa debe cumplirla al momento de tramitar estos procesos. Concretamente, los estándares de transparencia, participación, evaluación objetiva basada en los méritos, así como la obligación de motivación de la decisión deben respetarse en el actual proceso de elección del PGR.
- Dado que las entrevistas con los candidatos recién iniciaron el 4 de marzo, exhortamos a los miembros de la subcomisión a cargo del proceso, así como a los miembros de la Comisión Política a elaborar

un baremo o tabla de evaluación, en el que puedan consignar las puntuaciones obtenidas por cada candidato al ponderar todos los elementos evaluables, como por ejemplo, su trayectoria profesional, su ética profesional y los resultados de la entrevista, entre otros.

- Dada la importancia del PGR en el entramado institucional y especialmente en aspectos relacionados con el acceso a la justicia y el derecho a una defensa técnica en juicios, exhortamos a los diputados a tomar en consideración los méritos de cada candidato para garantizar la elección de la persona con el perfil más idóneo para el cargo.
- En el corto plazo, es necesario que la Asamblea Legislativa apruebe reformas al RIAL, para mejorar los procesos de elección indirecta de funcionarios, a fin de que sean transparentes y estén orientados a lograr un resultado basado en la idoneidad, tal como propuso el Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción en el proyecto de reformas al RIAL, presentado a la Asamblea Legislativa para su discusión, en febrero de 2018, el cual recibió iniciativa de varios diputados¹.

¹ Ver nota de fecha 27 de febrero de 2018, dirigida a los Secretarios de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa por un grupo de varios diputados, principalmente de ARENA y PDC, para que las reformas al RIAL presentadas por el Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción sean recibidas por el Pleno Legislativo y subsiguientemente discutidas y aprobadas.



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador

Tel.: (503) 2248-5600

www.fusades.org