

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2007
PLAN DE ESTUDIOS 1993



**LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN O TUTELA DE
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR PARTE DE LA
PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
HUMANOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO Y TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTA:
LUIS ALBERTO HERNÁNDEZ ASCENCIO

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN:
DOCTOR JOSÉ RODOLFO CASTRO ORELLANA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO DE 2008

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ
RECTOR

MASTER MIGUEL ÁNGEL PÉREZ RAMOS
VICERRECTOR ACADÉMICO

MASTER ÓSCAR NOÉ NAVARRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHÁVEZ
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMÉNEZ
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES
DECANO

LICENCIADO ÓSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ ÁGUILA
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

DOCTOR JOSÉ RODOLFO CASTRO ORELLANA
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

No es posible separar la protección de los derechos fundamentales, de los cambios que se han venido produciendo en los países iberoamericanos en el último cuarto de siglo, cambios que se han impulsado como parte de los procesos de democratización, que a su vez se producen por causas históricas, políticas, económicas, sociales, etc.

Cada país tiene en esto su propia historia y su propio drama. Nada de lo que los sistemas constitucionales reconocen ha sido otorgado o dado gratuitamente. Lo que ahora abordamos académicamente, ha sido escrito en la lucha diaria de los pueblos, con enormes cuotas de sangre, de lágrimas y de muertos; el mejor homenaje que podemos hacer a sus protagonistas es ofrecer nuestro aporte jurídico, para su perfeccionamiento y realizaciones.

Mario Antonio Solano Ramírez, ¿Qué es una Constitución?, Capítulo Séptimo.

ABREVIATURAS:

- A. E. = Acuerdo Ejecutivo.
- A. R. C. = Acuerdo de Reformas Constitucionales.
- Art. = Artículo.
- Cn. = Constitución.
- D. L. = Decreto Legislativo.
- D. O. = Diario Oficial.
- Inc. = Inciso.
- Lit. = Literal.
- LPDDH = Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- No. = Número.
- Ord. = Ordinal.
- Pág. = Página.
- PDDH = Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- RLPDDH = Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Rom. = Romano.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I.
CAPÍTULO I: EL OMBUDSMAN Y SU PAPEL COMO DEFENSOR DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DENTRO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO	1.
1.1 Sinopsis capitular	1.
1.2 El Estado Constitucional de Derecho y su compromiso con la defensa de los derechos humanos	2.
1.3 El Ombudsman como un mecanismo para la defensa de la Constitución.....	11.
1.4 El Ombudsman y su misión constitucional como parte del sistema nacional de protección de los derechos humanos	25.
1.5 El Ombudsman como un órgano de control constitucional del Estado y como una garantía constitucional de los derechos humanos	30.
1.6 Las tres funciones constitucionales básicas del Ombudsman en El Salvador: Fiscalización del Estado, Tutela de los Derechos Humanos y Promoción de los Derechos Humanos	36.

1.7 Consideraciones doctrinarias acerca de la Administración Pública	41.
----------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES REMOTOS Y EVOLUCIÓN

HISTÓRICA DEL OMBUDSMAN.....	50.
------------------------------	-----

2.1 Sinopsis capitular.....	50.
-----------------------------	-----

2.2 Antecedentes remotos del Ombudsman como un medio para la supervisión de la actuación de la Administración Pública	51.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

2.3 El nacimiento de la institución jurídica del Ombudsman en Suecia.....	57.
---------------------------------------------------------------------------	-----

2.4 La expansión del Ombudsman a otros países de Europa y del mundo.....	67.
--------------------------------------------------------------------------	-----

2.5 La aparición del Ombudsman en América Latina	70.
--------------------------------------------------------	-----

2.6 La figura jurídica del Ombudsman en El Salvador: el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	76.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

2.7 Una breve reseña histórica sobre la Administración Pública	91.
----------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO III: MARCO JURÍDICO NORMATIVO DE LAS

ACTIVIDADES DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	130.
-----------------------------------------------------------------------------	------

3.1 Sinopsis capitular.....	130.
-----------------------------	------

3.2 Constitución de la República	130.
----------------------------------------	------

3.3	Declaraciones y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.....	142.
3.4	Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.....	159.
3.5	Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.....	181.
3.6	Jurisprudencia constitucional en materia de derechos humanos y doctrina jurídica de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.....	187.
3.7	Normativa propia del campo de aplicación de la Administración Pública Central que contempla la protección de los derechos humanos	190.
<p>CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN INSTITUCIONAL SOBRE LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN O TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR PARTE DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL</p>		
4.1	Sinopsis capitular.....	201.
4.2	Significado jurídico del mandato constitucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos	202.

4.3	Las investigaciones sobre los casos de violaciones a los derechos humanos que son atribuidas a la Administración Pública Central	206.
4.4	La asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son afectadas por la actuación de la Administración Pública Central.....	214.
4.5	Las resoluciones sobre las investigaciones de los casos de violaciones a los derechos humanos que son imputadas a la Administración Pública Central	218.
4.6	Las recomendaciones y los informes emitidos a la Administración Pública Central y su seguimiento.....	222.
4.7	La principal consecuencia jurídica del incumplimiento de las recomendaciones hechas a la Administración Pública Central: la censura pública.....	227.
CAPÍTULO V: SÍNTESIS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO		230.
5.1	Sinopsis capitular.....	230.
5.2	Situación problemática	230.
5.3	Objetivos propuestos	235.
5.4	Hipótesis planteadas.....	237.

5.5	Métodos y técnicas utilizados	239.
5.6	Resultados de la investigación de campo	242.
5.7	Comprobación de hipótesis	276.
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		281.
6.1	Sinopsis capitular	281.
6.2	Conclusiones generales	281.
6.3	Conclusiones específicas	283.
6.4	Recomendaciones	287.
BIBLIOGRAFÍA		292.
ANEXOS		304.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación ha sido concebido con la inquietud de responder a una pregunta fundamental, la cual si bien es cierto que no es novedosa en sí misma, no por eso deja de tener importancia en la actualidad: ¿Cuál es la situación de los derechos humanos en El Salvador? Como se sabe, el Estado salvadoreño se encuentra obligado, por mandato expreso de la Constitución de la República, a proteger los derechos humanos de todas las personas que viven dentro de su territorio; pero muchas veces, el principal violador de los derechos humanos es el propio Estado, ya sea o por acción o por omisión, e inclusive, por tolerar dichas violaciones cuando son cometidas por personas particulares.

Así pues, la realidad cotidiana nos ha demostrado que las simples palabras de reconocimiento de los derechos humanos no bastan por sí solas para hacer que los mismos tengan una vigencia real en la vida de las personas, por lo que es necesaria la existencia de diversos medios que aseguren que un Estado Constitucional de Derecho, si verdaderamente quiere ser considerado como tal, cumpla con su obligación de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos. Es por ello, que uno de dichos mecanismos constitucionales de protección de los derechos humanos en El Salvador está conformado, precisamente, por un funcionario público especial e independiente de los demás entes estatales, el cual es conocido como el “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos”. Su incorporación al ordenamiento jurídico salvadoreño se produjo como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, realizada por la Presidencia de la República de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en 1992, que pusieron fin a una guerra civil, que desde su inicio en 1980, cobró la vida de miles de salvadoreños; y con los cuales se buscaba asegurar que

en la nueva etapa que se abrió en la historia nacional con motivo de la terminación de este conflicto armado, los derechos humanos fueran realmente respetados, a fin de garantizar una convivencia social pacífica y solidaria, en donde todos los habitantes de la República pudieran conquistar sus aspiraciones de lograr una vida digna.

La creación de la figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, en ese sentido, ha tenido su fuente de inspiración en un funcionario público conocido con el nombre de “Ombudsman”, el cual nació en Suecia a principios del siglo XIX con la misión esencial de supervisar la actuación de la Administración Pública y de otras dependencias del Estado, a fin de proteger a los ciudadanos en contra de la actuación ilegal de las diferentes autoridades existentes en dicho país. Pero con el trascurso del tiempo, el Ombudsman se expandió hacia muchos países del mundo, adaptándose a la realidad de cada uno de ellos y cuya labor se desplazaría a la defensa de los derechos humanos, o derechos fundamentales, como también se les conoce.

Es por ello, que hemos de reconocer que el trabajo que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos ejerce en el país con la finalidad de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, indudablemente, ya ha sido abordado anteriormente por diversos autores; por lo que se podría pensar que no hay ninguna razón para que nosotros agregáramos algo más sobre dicho tema. Sin embargo, las cosas no son tan sencillas como pueden parecer a simple vista. En primer lugar, porque si bien es cierto que en El Salvador ya existen libros y tesis de graduación que hablan sobre la figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y de la institución estatal que está bajo su dirección, la cual es denominada, en base al mismo nombre de su titular, como la

“Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”; la mayor parte de estos textos publicados en el país fueron elaborados durante la década de 1990, y por lo cual, se hace necesario contar con un diagnóstico más actualizado con relación al funcionamiento de la PDDH. Y en segundo lugar, no hay que olvidar que la PDDH, al igual que toda creación humana, evoluciona con el paso del tiempo; y es por ello, que un nuevo estudio de la realidad de la PDDH nunca está de más porque permite evidenciar las condiciones en que ella se puede encontrar en un momento determinado, y al contrastarlo con las obras jurídicas anteriores que se publicaron sobre dicho tema, un lector acucioso podrá descubrir los diferentes enfoques abordados sobre la PDDH y los cambios que ella ha experimentado en el transcurso de los años.

Así las cosas, debemos aclarar algunos puntos muy importantes que permitirán la adecuada comprensión de los alcances de la presente tesis de graduación y para evitar confusiones posteriores con respecto a su contenido, así:

- El enfoque del presente trabajo de investigación no se ha centrado en los derechos humanos como tales, sino en la tutela de los mismos que debe ser llevada a cabo por parte del Ombudsman. Esto es así, porque ya existe una abrumadora bibliografía sobre los derechos humanos y no tiene ningún sentido repetir simplemente lo que muchos juristas han expresado magistralmente en sus textos publicados con respecto a la definición, naturaleza, historia, clasificación, características, etcétera, de los derechos humanos; y además, no llegaríamos a ninguna parte si nos detenemos a enfrascarnos, por ejemplo, en debates sobre cuestiones tan complejas como la de averiguar si la correcta fundamentación de los derechos humanos es la iusnaturalista o la positivista, lo cual nos llevaría

a un callejón sin salida, pues este problema tan intrincado está muy lejos de ser resuelto. Por dichas razones, nuestro interés está más enfocado en la tutela de los derechos humanos que en las consideraciones que la doctrina jurídica ha expuesto sobre los propios derechos humanos en sí mismos; pues si bien es cierto que esto también es muy importante, debemos tener presente que toda elucubración académica será estéril si a la postre no se lleva a la práctica lo que hemos aprendido en los libros y seguimos permitiendo que la temática de los derechos humanos siga siendo percibida, al igual que en el pasado, como algo ajeno y extraño a la realidad cotidiana de la mayoría de los ciudadanos que carecen de toda especie de formación jurídica; y los cuales, por ende, están más preocupados en saber cómo podrán ganarse el pan de cada día para llevarlo a sus hogares que en escuchar bonitas y pomposas retóricas sobre los derechos humanos, si los mismos no significan nada para ellos en sus propias vidas. De esta manera, sólo nos limitaremos a hacer unas pocas reflexiones, en forma muy general, sobre los propios derechos humanos, para pasar lo más rápidamente posible al estudio sobre la labor de la tutela que el Ombudsman debe ejercer sobre ellos.

- La propia PDDH ha afirmado que ella debe realizar tres funciones constitucionales básicas que han sido definidas por ella misma como fiscalización del Estado, tutela de los derechos humanos y promoción de los derechos humanos. Es por ello, que la segunda de dichas funciones constitucionales básicas es la que constituye el objeto de estudio de la presente tesis de graduación; pero circunscribiéndola a la actuación del Órgano Ejecutivo, que de aquí en adelante será denominado como la Administración Pública Central; pues hubiera sido imposible, por falta de tiempo y de recursos materiales, abarcar un estudio de la labor que la PDDH lleva a cabo frente a todas las dependencias del Estado salvadoreño, o más aún, ante violaciones a los derechos humanos que

son atribuidas a personas particulares. De esta manera, al tomar en cuenta esta delimitación del presente trabajo de investigación, se comprenderá mejor la razón por la que se eligió el nombre del mismo y que fue enunciado de la siguiente manera: *La función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos frente a la Administración Pública Central.*

- De la lectura del título asignado a la presente tesis de graduación, podemos deducir que su objeto de estudio no es la Administración Pública Central en sí misma, sino la labor que la PDDH realiza frente a ella; y por lo cual, nuestro análisis se concentrará, primeramente, en la PDDH; y sólo de manera secundaria, en el trabajo de gabinete se abordarán algunas consideraciones doctrinarias, históricas y normativas sobre la Administración Pública, que a manera de apéndice, se expondrán en los capítulos I, II y III del presente trabajo de investigación, respectivamente. La importancia de este examen radica en el reconocimiento del gran poder que es ejercido por la Administración Pública en los Estados contemporáneos y las implicaciones que este hecho posee en lo concerniente al deber del Estado de asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos. Es por ello, que también hemos de aclarar que el trabajo de campo fue planificado para ser desarrollado únicamente en la sede central de la PDDH y no en las diversas oficinas pertenecientes a la Administración Pública Central.
- De las catorce atribuciones contenidas en el Art. 194 Rom. I Cn., y que de manera clara e inequívoca, conforman el mandato constitucional que le corresponde cumplir al titular de la PDDH; sólo nos ocuparemos, en la presente tesis de graduación, de dos de ellas, las cuales consisten en la investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos y la asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

- El punto medular del presente trabajo de investigación está conformado por la eficacia demostrada por la PDDH en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales, así como los factores que limitan dicha eficacia en su actuar cotidiano, tales como la voluntad de las autoridades correspondientes de colaborar con la labor de la PDDH, los tipos de casos atendidos por ella, las condiciones laborales del personal técnico de la misma PDDH y la escasez de recursos económicos que le son asignados por el Estado.
- Por las razones expuestas anteriormente, debemos comprender que la presente tesis de graduación ha sido elaborada desde la perspectiva del Derecho Constitucional en relación con los Derechos Humanos; y no desde la visión del Derecho Administrativo, si bien es cierto que una parte del contenido de la misma está dedicada al análisis exclusivo de la propia Administración Pública.

Ahora bien, entre las dificultades enfrentadas en la elaboración del presente trabajo de investigación, nos encontramos con poca información jurídica creada en El Salvador sobre el Ombudsman, pues la inmensa mayoría de textos publicados sobre dicho tema son extranjeros; y por lo mismo, su contenido se refiere a la realidad de España y de algunos países de América Latina; lo que no deja de llamar nuestra atención al considerar, si exceptuamos a las tesis de graduación, que son muy pocas las obras jurídicas salvadoreñas que abordan un análisis del Ombudsman, así como también se puede apreciar la ausencia de jurisprudencia constitucional referente a la propia PDDH y al titular de la misma. En ese sentido, dicha situación no deja de ser perturbadora para nosotros; pues es evidente que el estudio sobre el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no ha sido muy atractivo para la comunidad jurídica salvadoreña, a pesar de que su mandato constitucional en favor del respeto irrestricto de los derechos

humanos es mucho más amplio que el de otras figuras jurídicas similares que funcionan en otros países del mundo. Sin embargo, un aspecto positivo sobre este punto es que la misma PDDH ha tratado de llenar este vacío doctrinario en El Salvador al publicar algunos opúsculos relativos a la labor que ella misma realiza para llevar a cabo el cumplimiento de su deber de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.); y los cuales, por consiguiente, fueron de suma utilidad para la redacción de la presente tesis de graduación, así como también fueron de mucha ayuda los diversos informes anuales de labores publicados por dicha institución estatal. Todas estas obras jurídicas, al igual que los libros (extranjeros en su mayor parte); algunos documentos oficiales; unos pocos catálogos de jurisprudencia constitucional, cuyo contenido extraído no se refiere a la PDDH ni a su titular, sino a otras cuestiones jurídicas; un reducido número de artículos publicados en revistas y compilaciones jurídicas; así como una pequeña cantidad de obras generales; constituyen las fuentes bibliográficas en que se sustenta el presente trabajo de investigación.

En lo que respecta al trabajo de campo, nuestro propósito inicial era el de entrevistar a víctimas de violaciones a los derechos humanos que hubieran sido asistidas por la PDDH; pero esto no fue posible debido a la confidencialidad de la información que maneja la misma PDDH con respecto a la identidad de los usuarios de sus servicios y su divulgación a terceras personas que son ajenas a los problemas denunciados ante dicha institución estatal. Ante esta situación, decidimos realizar una encuesta a un reducido número de ciudadanos particulares con el propósito de conocer la opinión popular que los salvadoreños se han formado sobre la PDDH; y de esa manera, podríamos contar con un indicador sobre la eficacia de la PDDH en el cumplimiento de su función constitucional de promoción de los derechos humanos en el país; pues si bien es cierto que la presente tesis de

graduación ésta enfocada en la protección de los derechos humanos, la promoción de los mismos también es importante al considerar que mientras más informada se encuentre la población en materia de derechos humanos, tanto mayor será su nivel de exigencia ciudadana para que el Estado respete en todo momento los derechos humanos de todas las personas que viven dentro de sus fronteras. Lo que sí pudimos cumplir fue el objetivo de entrevistar a un pequeño número de miembros que laboran en la PDDH atendiendo los casos que se le presentan a dicha institución estatal; y así poder contar con un testimonio fidedigno, y de primera mano, sobre la experiencia adquirida por el personal técnico de la PDDH en su misión diaria de auxiliar a las personas que son perjudicadas por una actuación abusiva del Estado que termina lesionando sus derechos humanos.

Por otra parte, también fue palpable descubrir la existencia de una información estadística a la que todavía le hace falta un mayor nivel de sistematización, pues, por ejemplo, se descubrió que los datos referentes a la edad, sexo, ocupación, nivel socioeconómico y grado de escolaridad de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son asistidas por la PDDH, sencillamente brillan por su ausencia; así como también, en otros casos, se pudo comprobar que la información recolectada por dicha institución estatal es muy incompleta o demasiado general para los propósitos trazados con la elaboración del presente trabajo de investigación.

Básicamente, estos han sido los mayores obstáculos enfrentados en la realización de la presente tesis de graduación; pues las demás dificultades afrontadas, tales como la falta de mayores recursos financieros y materiales, el limitado tiempo disponible para dedicarlo a la ejecución del presente trabajo de investigación, la carga de trabajo que implica su misma creación, los trámites burocráticos que deben hacerse para conseguir la realización de

entrevistas, entre otras; son inherentes, hasta cierto punto, a la elaboración de toda tesis de graduación.

De esta manera, y teniendo en cuenta las observaciones anteriormente expresadas, a continuación describimos una exposición sumaria del contenido de cada uno de los capítulos que integran el presente trabajo de investigación, así:

En el capítulo I, presentamos las diversas reflexiones doctrinarias que han sido expresadas en torno a la figura jurídica del Ombudsman; tanto en su modelo originario sueco, en donde su misión se encuentra delimitada, más que todo, a la supervisión de la actuación de la Administración Pública; como en su concepción contemporánea, en donde es considerado, fundamentalmente, como un mecanismo de protección de los derechos humanos; y por lo cual, entramos a considerar, desde la perspectiva del Derecho Constitucional, el papel que el Ombudsman debe ejercer como defensor de los derechos humanos dentro del Estado Constitucional de Derecho; siendo precedido dicho estudio por la exposición de algunas ideas generales sobre el mismo Estado Constitucional de Derecho y su compromiso con la defensa los derechos humanos. Seguidamente, abordamos, más específicamente, la propia naturaleza de la institución jurídica del Ombudsman, las razones que justifican su existencia y su actuación como un mecanismo para la defensa de la Constitución, una parte del sistema nacional de protección de los derechos humanos, un órgano de control constitucional del Estado y una garantía constitucional de los derechos humanos. Posteriormente, explicamos en qué consisten las tres funciones constitucionales básicas en que la PDDH ha agrupado a las distintas atribuciones que el Art. 194 Rom. I Cn., de manera expresa, le ha otorgado al titular de la misma; y las cuales, han sido denominadas por ella

como fiscalización del Estado, tutela de los derechos humanos y promoción de los derechos humanos. Y por último, exponemos algunas consideraciones doctrinarias acerca de la Administración Pública; pues es imposible pasar por alto el tratamiento que la doctrina jurídica le ha dado a la Administración Pública como uno de los pilares fundamentales para el cumplimiento de los fines que todo Estado Constitucional de Derecho se ha trazado para beneficio de la población que vive dentro de sus fronteras.

En el capítulo II, presentamos, de manera concisa, los antecedentes remotos del Ombudsman existentes desde los albores de la civilización humana y en la Edad Media hasta las postrimerías de la Edad Moderna, para examinar más detalladamente la historia del Ombudsman de Suecia, desde su mismo origen en ese reino europeo hasta su funcionamiento en la actualidad; y para lo cual, nos enfocamos en la situación política imperante en dicho país nórdico que condicionó el nacimiento de este peculiar funcionario público dentro de sus fronteras, pues si no se comprenden las condiciones históricas que Suecia tuvo que atravesar en todo el siglo XVIII y en los comienzos del siglo XIX, no será posible entender las razones por las que el Ombudsman apareció en dicho Estado escandinavo en lugar de hacerlo en otro lugar del mundo y en otra época determinada. En ese sentido, debemos recordar que las instituciones jurídicas, lejos de surgir de la nada y por meros caprichos del destino, en realidad, responden a necesidades históricas muy concretas dentro de una sociedad específica; las cuales pretenden ser satisfechas con cambios políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos. Seguidamente, estudiamos la vertiginosa expansión que el Ombudsman ha experimentado, desde la segunda mitad del siglo XX, hacia otros países del mundo, sin omitir las causas y las consecuencias que este fenómeno ha implicado en los ordenamientos jurídicos nacionales en donde ha sido adoptado; pero restringiendo este análisis a la realidad existente en Europa,

y de manera muy especial, en América Latina, en donde el Ombudsman es mayoritariamente conocido como el Defensor del Pueblo; y cuya primordial misión, a diferencia del modelo originario sueco, se orienta más a la defensa de los derechos humanos que a la supervisión de la actuación de la Administración Pública. Posteriormente, examinamos el advenimiento del Ombudsman a El Salvador con el nombre de Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y cuya incorporación a nuestro ordenamiento jurídico se llevó a cabo mediante reformas constitucionales pactadas dentro del proceso de negociación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz; así como también relatamos, muy someramente, la evolución experimentada por la propia PDDH durante sus primeros años de existencia con respecto a la elección de sus anteriores titulares. Y por último, exponemos una breve reseña histórica sobre la Administración Pública, tanto a nivel mundial como en El Salvador; pues es imposible dejar de abordar algunas nociones concernientes tanto a su evolución histórica desde la Edad Antigua como al pensamiento académico forjado sobre ella en los siglos XVIII y XIX, especialmente con respecto a su naturaleza y al funcionamiento que debía desempeñar originalmente en los otrora poderosos Estados absolutistas y que prepararía el camino para el nacimiento, en los umbrales de la Edad Contemporánea, de la moderna Administración Pública del actual Estado Constitucional de Derecho.

En el capítulo III, presentamos un análisis del marco jurídico aplicable a la PDDH, el cual ha sido realizado desde la perspectiva del sistema de ordenamiento de las fuentes formales del Derecho Salvadoreño. Es por ello, que dicho estudio comienza por la regulación que la propia Constitución ha establecido con respecto al titular de la PDDH, continuando después por las declaraciones y los tratados internacionales sobre derechos humanos; pues esta clase de cuerpos normativos, al igual que la Constitución y las leyes de

Derecho Interno del Estado, conforman el parámetro de protección de los derechos humanos de la PDDH. En estos dos tópicos, es decir, los referentes tanto a la Constitución como a las declaraciones y a los tratados internacionales sobre derechos humanos, se han abordado consideraciones jurídicas de carácter general sobre dichas materias; y por lo cual, no se ha profundizado mucho en ellas, aunque sí se ha intentado, en la medida de lo posible, de relacionarlas con la PDDH. Seguidamente, examinamos exhaustivamente el contenido de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos al señalar los errores, vacíos y contradicciones que adolece la referida normativa; sin que ello impida, de ningún modo, que se resalte lo bueno y novedoso que existe en dicho cuerpo legal; así como también, en el mismo sentido, se ha hecho un estudio análogo sobre el Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Posteriormente, estudiamos la jurisprudencia constitucional sobre derechos humanos y la doctrina jurídica elaborada por la propia PDDH en la misma materia, así como el valor que ambas fuentes formales del Derecho Salvadoreño poseen como medios imprescindibles para que la PDDH pueda fundamentar técnicamente sus resoluciones e informes. Y por último, señalamos, sólo a manera de ejemplo, la competencia total o parcial que posee la Administración Pública Central, según el caso, en la aplicación de algunas de las leyes más representativas que contemplan la protección de los derechos humanos en El Salvador; con el objetivo de destacar que en el caso de que la Administración Pública Central incumpla su deber de protección de los derechos humanos existentes en dichas normativas, la PDDH tiene la facultad de intervenir en defensa de las personas afectadas por la actuación nociva de aquélla.

En el capítulo IV, presentamos un resumen acerca de la evaluación institucional que la misma PDDH, a manera de autocrítica, efectuó en su

momento sobre la eficacia del cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales; tratando de orientarlo, hasta donde sea factible para los efectos de la presente tesis de graduación, a la actuación de la Administración Pública Central. La importancia de este análisis radica, esencialmente, en el tipo de resultados que son apreciados sobre la aplicación del marco jurídico de la PDDH en la realidad cotidiana salvadoreña y su contraste observado con la teoría que lo sustenta. De esta manera, se expone, en primer lugar, el significado jurídico que la misma PDDH ha interpretado en relación a su mandato constitucional de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, el cual se encuentra contemplado en el Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn. Seguidamente, abordamos, con mayor amplitud, las atribuciones constitucionales de la PDDH que consisten en la investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos y en la asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Posteriormente, analizamos las temáticas relativas a la emisión de resoluciones, informes y recomendaciones, por parte de la PDDH, hacia las autoridades correspondientes como resultado de la conclusión de las investigaciones sobre casos de violaciones a los derechos humanos que fueron llevadas a cabo por ella; así como el seguimiento de dichas recomendaciones para comprobar su cumplimiento. Y por último, examinamos la principal consecuencia jurídica del incumplimiento de las recomendaciones hechas por la PDDH a la Administración Pública Central, la cual consiste en la censura pública.

En el capítulo V, presentamos los resultados del trabajo de campo que fue enfocado en las actividades realizadas en el Departamento de San Salvador por la PDDH durante los dos períodos consecutivos, de tres años cada uno, en que la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo se desempeñó como titular de dicha institución estatal; y los cuales, en su conjunto, abarcaron un

mandato constitucional de seis años que se extendió de julio de 2001 a junio de 2007. Seguidamente, examinamos, de manera retrospectiva, la planificación del presente trabajo de investigación, comenzando primeramente con la exposición de la situación problemática que se consideró importante de investigar en su momento debido, los objetivos propuestos y las hipótesis planteadas; pero haciendo la aclaración de que hemos omitido la inclusión de la justificación del tema estudiado y del marco teórico (doctrinario, histórico, normativo y coyuntural) que fueron construidos en su respectivo momento, debido a que el contenido de los mismos fue utilizado en la redacción de los anteriores capítulos; y por lo cual, no tenía sentido alguno reproducirlos de nuevo porque eso implicaba una lectura repetitiva de muchos de los puntos que ya se encuentran tratados en las páginas previas a este capítulo. En ese sentido, sólo nos resta decir que el contenido original de la justificación del tema estudiado podrá deducirse de la lectura de las ideas fundamentales expresadas en los capítulos anteriores; así como también aclaramos que de los marcos doctrinario, histórico, normativo y coyuntural, respectivamente, se han derivado las redacciones de cada uno de los cuatro capítulos precedentes, en el referido orden en que han sido ubicados. Posteriormente, analizamos los métodos y técnicas que fueron utilizados para la realización del trabajo de campo. Y por último, abordamos el procesamiento de los datos que se obtuvieron como resultado de la ejecución de la presente tesis de graduación, así como también exponemos una breve reseña acerca de la comprobación de las hipótesis formuladas para dicho fin.

En el capítulo VI, presentamos las conclusiones, tanto generales como específicas, que se formularon en base a los resultados obtenidos de la ejecución del presente trabajo de investigación; así como también se exponen las respectivas recomendaciones encaminadas a mejorar el nivel de

eficacia de la PDDH en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales en El Salvador.

A manera de conclusión, no nos queda más que expresar nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra forma prestaron su colaboración para la realización de la presente tesis de graduación, sin la cual, la terminación de la misma no hubiera sido posible. También pedimos las disculpas del caso por los defectos que puedan encontrarse en el presente trabajo de investigación, pues es más que obvio saber que ninguna obra humana es perfecta. Pero a pesar de todo, esperamos que la presente tesis de graduación, más allá de haber sido hecha con la finalidad de cumplir con uno de los requisitos exigidos por la Universidad de El Salvador para la obtención del grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas, se convierta en una obra universitaria de mucha utilidad para alguna persona que la consulte; y si este deseo se cumple, el autor de la misma se sentirá sumamente satisfecho por haber consumado la tarea que se propuso alcanzar con su elaboración.

CAPÍTULO I

EL OMBUDSMAN Y SU PAPEL COMO DEFENSOR DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DENTRO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

1.1. Sinopsis capitular.

En el presente capítulo, presentamos un estudio doctrinario sobre la institución jurídica del Ombudsman, comenzando por algunas reflexiones generales sobre el Estado Constitucional de Derecho y su compromiso con la defensa de los derechos humanos. Seguidamente, exponemos un análisis de la figura jurídica del Ombudsman, tal como ha sido entendida por la doctrina jurídica, desde su modelo originario, que lo consideraba como un instrumento para la supervisión de la actuación de la Administración Pública, hasta su actual perspectiva, producto de su evolución histórica, que lo concibe como un defensor de los derechos fundamentales; englobándolo, para ello, dentro de una visión que lo califica como un mecanismo para la defensa de la Constitución, una parte del sistema nacional de protección de los derechos humanos, un órgano de control constitucional del Estado y una garantía constitucional de los derechos humanos. Posteriormente, abordamos unas observaciones sobre las tres funciones constitucionales básicas del Ombudsman en El Salvador, que consisten en la Fiscalización del Estado, la Tutela de los Derechos Humanos y la Promoción de los Derechos Humanos. Y por último, concluimos este capítulo con unas breves consideraciones doctrinarias acerca de la Administración Pública.

1.2. El Estado Constitucional de Derecho y su compromiso con la defensa de los derechos humanos.

Corrientemente se utiliza la expresión “Estado de Derecho” en los discursos oficiales; es decir, que se reconoce, al menos oficialmente, que el ejercicio del poder del Estado no es arbitrario, sino que está regulado en normas jurídicas. No obstante, algunas personas piensan que un Estado de Derecho se caracteriza por el predominio de la ley, equiparándolo, entonces, a un “Estado Legal de Derecho”. Esta noción ignora el desarrollo histórico del constitucionalismo como un medio para limitar el poder del Estado, evitando así, que el mismo sea opresivo para los ciudadanos, pues la ley no ha sido un mecanismo idóneo para detener el exceso del poder estatal. Por esta razón, es evidente que un Estado de Derecho debe entenderse como aquel en donde existe una supremacía de la Constitución sobre la ley, relegando a esta última a un plano secundario, por lo cual, lo más conveniente es calificarlo como un “Estado Constitucional de Derecho”. Esto ha sido sostenido en diversas opiniones, como la siguiente: “El Estado de Derecho Contemporáneo es un Estado Constitucional; su carácter de tal, le viene dado por la Constitución, después es la ley; el principio de legalidad, sin dejar de serlo, es ante todo un principio de constitucionalidad o al Ser la Constitución norma suprema, lo es en el ámbito político. Como en el Jurídico, significa esto que no es necesario que una ley posterior desarrolle sus mandatos, pues se aplica de un modo directo e inmediato. [...]”¹

De esta manera, la Constitución es el instrumento jurídico que limita el poder del Estado, y a diferencia de los antiguos Estados absolutistas, en donde la voluntad del soberano - el rey - era la ley; en el Estado Constitucional de

¹ Solano Ramírez, Mario Antonio. ¿Qué es una Constitución?, Pág. 104.

Derecho, el pueblo, como único titular de la soberanía, es quien define hasta donde llega el poder del Estado, cuya voluntad, expresada en una Constitución, es vinculante tanto para gobernantes como gobernados, pues todos ellos se encuentran sometidos al imperio de la Constitución y al deber de observar el respeto irrestricto de los derechos humanos, lo que puede ser resumido en los siguientes términos: “El Estado contemporáneo se rige por una Constitución, generalmente escrita, expresada en una serie de normas o reglas que determinan, entre otras cosas, quien y como se ejerce el poder; al menos esto ocurre en la mayoría de los países europeos y algunos americanos; se determinan, además, los Derechos Fundamentales que pertenecen a todos y cada uno de los hombres que viven en cada Estado, derechos que les son reconocidos, por el sólo hecho de serlo, a su dignidad humana. [...]”²

En este mismo sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha definido, en su jurisprudencia constitucional, a los elementos que caracterizan al Estado Constitucional de Derecho, así: “Los postulados o rasgos esenciales del Estado Constitucional de Derecho son: la supremacía constitucional; la sujeción de los poderes públicos a la ley; la división de poderes; el reconocimiento de los derechos fundamentales y la articulación de cauces idóneos para garantizar la vigencia efectiva de éstos.”³

No puede negarse, entonces, la importancia que la idea de los derechos humanos ha jugado en el desarrollo del Derecho Constitucional, siendo impensable hablar del mismo sin hacer referencia a los derechos fundamentales de las personas, lo cual está comprobado en la siguiente

² Ibíd. Pág. 76.

³ Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2001), Pág. 174.

afirmación: “El derecho constitucional -y por lo tanto el estado de derecho- es inseparable de la formulación y defensa de estos derechos subjetivos y una prueba de que ya se lo concibió así en los inicios del constitucionalismo, la tenemos en el art. 16 de la célebre ‘Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano’, que dice: ‘Un estado *sin derechos fundamentales* y sin división de poderes, no tiene Constitución.’ Asimismo, casi está de más decir que todas las constituciones actuales tienen una parte dedicada a la enumeración y defensa de esos derechos que en cada estado se consideran fundamentales, razón por la cual se les da jerarquía constitucional.”⁴

Así las cosas, la importancia del respeto irrestricto de los derechos humanos es un tema de permanente actualidad, pues nunca pasa de moda. Sobre este punto, la doctrina jurídica hace la siguiente reflexión al respecto: “Sobre los Derechos Humanos se han escrito cientos de volúmenes y aún se escribirán muchos más, porque es uno de los temas más importantes para el hombre, es el que se refiere a su dignidad, y es una cuestión compleja que puede ser examinada desde múltiples perspectivas y por las más diversas disciplinas. [...]”⁵

Es por ello, que es inconcebible hablar de un Estado Constitucional de Derecho que ignore la temática de los derechos humanos, pues ésta es inherente a su naturaleza política y jurídica, lo que ha sido reconocido en opiniones formuladas como la siguiente: “Los derechos fundamentales, convertidos en normas positivas en las Constituciones, formalmente vinculan al Estado y a la persona humana. Entonces, por una parte el Estado tiene un deber de abstención de vulnerar las esferas de las libertades públicas, constituyendo un límite al poder estatal, y por otro tiene la obligación positiva

⁴ Torr , Abelardo. Introducción al Derecho, Pág. 501. El énfasis es del original.

⁵ Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman, Pág. 65.

de promover las condiciones para asegurar la efectividad de ejercicio de esos derechos y libertades públicas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio. Es el deber de respeto y garantía.”⁶

De esta manera, un Estado Constitucional de Derecho debe promover el respeto y la garantía de los derechos humanos, conocidos también como derechos fundamentales, los cuales son los que posee toda persona por el sólo hecho de serlo, comenzando su titularidad sobre ellos, inclusive, desde antes de su nacimiento, pues el Estado salvadoreño reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción (Art. 1 Inc. 2º. Cn.).⁷ Por consiguiente, los derechos fundamentales son considerados como inherentes a la dignidad de toda persona, y cuyo ejercicio es indispensable para asegurarle una vida digna.

Así las cosas, a los derechos humanos también se les han atribuido características especiales que los distinguen de otros derechos subjetivos, pues ellos se conciben como universales (toda persona, sin excepción alguna, es titular de los mismos), inalienables (no se transfieren a otros sujetos), irrenunciables (nadie puede renunciar a los mismos), imprescriptibles (no se adquieren ni se pierden con el transcurso del tiempo), interdependientes (todos ellos se comunican entre sí), complementarios (se apoyan unos en otros), paritarios (todos ellos gozan de paridad jurídica) y dotados de fuerza expansiva (su lista se va incrementado constantemente).

⁶ Sandoval Rosales, Rommel Ismael. El Ombudsman: Defensor de los Derechos Fundamentales, Pág. 9.

⁷ Por medio de una reforma efectuada al Art. 1 Cn.; la cual fue aprobada mediante A. R. C. No. 1, del 30 de abril de 1997, publicado en el D. O. No. 87, Tomo No. 335, del 15 de mayo de 1997; y ratificada por D. L. No. 541, del 3 de febrero de 1999, publicado en el D. O. No. 32, Tomo No. 342, del 16 de febrero de 1999; se le agregó al mismo un nuevo Inc. 2º.; y por consiguiente, su antiguo Inc. 2º., de este modo, pasó a ser el Inc. 3º., y también el último, de este mismo Art. 1 Cn.

Aunado a ello, una de las clasificaciones más aceptadas de los derechos humanos es aquella que los divide, en base a su aparición histórica, en derechos de primera generación (o derechos civiles y políticos), derechos de segunda generación (o derechos económicos, sociales y culturales) y derechos de tercera generación (o derechos de solidaridad). Así pues, los derechos de primera generación nacen a raíz de las conquistas políticas de la Revolución Francesa de 1789, por lo que algunos juristas explican que estos derechos humanos se encuentran “conformados por los derechos típicamente individuales, es decir, otorgados a la persona con independencia de su ubicación como parte de un grupo social. Su fin principal es la protección de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona.”⁸ Por otra parte, los derechos de segunda generación surgen en el siglo XIX, debido a las conquistas conseguidas en las luchas sociales que fueron emprendidas en contra de la burguesía capitalista por un proletariado obrero, principalmente de inspiración socialista, que perseguía con ellas el objetivo de mejorar sus condiciones materiales de vida. Por consiguiente, algunos juristas expresan que estos derechos humanos “están concebidos, en su mayoría, para el individuo como parte de un grupo. Su fin principal es garantizar el bienestar económico, una verdadera justicia social, como también el goce pleno de los beneficios de la educación y de la cultura.”⁹ Con respecto a los derechos humanos que son conocidos con el nombre de derechos de tercera generación, a algunos juristas no les queda más que decir que “se empezó a hablar de ellos en la década de los setenta [del siglo XX], por lo que se encuentran en estado naciente, en proceso de elaboración y de reconocimiento, y carecen por lo general, salvo excepciones, de regulación normativa. [...]”¹⁰ Es así, entonces, que los derechos de tercera

⁸ Bertrand Galindo, Francisco y otros. Manual de Derecho Constitucional, Tomo II, Pág. 704.

⁹ *Ibíd.* Págs. 704 y 705.

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 705.

generación han ido surgiendo “como resultado de las necesidades y los problemas que actualmente tiene la Humanidad. Entre estos derechos se encuentran: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a ser diferente.”¹¹

Por todo lo anteriormente dicho, es evidente que todos los derechos humanos deben ser protegidos por el Estado, porque sólo darle énfasis a unos derechos fundamentales en detrimento de los otros, sólo implica, en la práctica, desconocer la integralidad de los mismos, lo que ha sido reconocido en la siguiente opinión formulada al respecto: “Los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales forman una unidad. Realmente no se podrá llevar una vida digna si falta libertad, igualdad y seguridad jurídica, pero éstas poco dirán si no existen satisfactores económicos y sociales mínimos para poder subsistir como ser humano.”¹² Lo mismo podemos decir, por nuestra parte, con respecto a los derechos de solidaridad en relación con los demás derechos humanos existentes en el mundo.

En la actualidad, existen mecanismos de protección de los derechos humanos, siendo algunos de carácter legislativo, administrativo y jurisdiccional, sin contar con otros de carácter político y económico; los cuales, en su conjunto, buscan defender a los ciudadanos de los abusos del poder del Estado, pues no debemos olvidar que éste se encuentra muchas veces en una posición de superioridad con respecto a las personas particulares.

¹¹ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 83.

¹² *Ibíd.* Pág. 81.

Uno de los mecanismos de protección de los derechos humanos que ha ido ganando aceptación en todo el mundo es aquel que se encuentra conformado por un funcionario público de origen escandinavo, el cual es conocido con el nombre de “Ombudsman” y que ha sido la fuente de inspiración de otras figuras jurídicas análogas, tales como el “Defensor del Pueblo”, que fue adoptado tanto en España como en la mayoría de los países de América Latina. El Ombudsman nació en Suecia a principios del siglo XIX, y a partir de la segunda mitad del siglo XX se expandió por todo el mundo, llegando a El Salvador con el nombre de “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos”, como resultado de los “Acuerdos de Paz” que fueron firmados en 1992 por la Presidencia de la República de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), los cuales terminaron con una guerra civil, que desde su inicio en 1980, desangró a todo el país. Así las cosas, estos Acuerdos de Paz produjeron el nacimiento de una institución estatal sin precedentes históricos en El Salvador, denominada como la “Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”, la cual, junto con su titular, fue concebida con el objetivo de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.).

El Estado Constitucional de Derecho ha sido concebido con el fin de ser un instrumento al servicio de las personas, por lo cual, éste debe garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos de la población que vive dentro de sus fronteras. Por eso se habla de los “fines del Estado”. Así las cosas, a esta corriente doctrinaria sobre los fines del Estado se le llama “personalismo”, pues en ella “el valor supremo lo constituye la personalidad humana y, el Estado, debe tender a asegurar la libertad y la dignidad del hombre en su más amplia y cabal realización (de ahí que el nombre destaque

precisamente el predominio de la persona). [...]”¹³ Y nosotros nos adherimos al personalismo por compartir las siguientes razones: “De la sintética enunciación hecha, resulta bien claro que para esta posición, el Estado es *un simple medio o instrumento*, organizado para la realización de fines que no son propios, puesto que son del hombre. Es por ello que para las tendencias personalistas, resulta hasta impropio hablar de ‘fines del Estado’.”¹⁴

Esta concepción personalista del Estado fue adoptada en nuestra vigente Ley Suprema, la cual establece que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, y que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común (Art. 1 Inc. 1º. Cn.). Las razones de su adopción se encuentran justificadas en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1983, la cual fue elaborada en un Informe Único por la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, para ser presentada a la Asamblea Constituyente que emitió la actual Ley Fundamental, cuyos miembros de aquella, por cierto, también pertenecieron a ésta. En dicho documento se establecieron las siguientes razones para la aceptación de esta posición jurídica: “[...] Para los miembros de la Comisión, el fin último del Estado es el hombre mismo, la persona humana. El Estado no se agota en sí mismo, no es una entelequia intrascendente, sino creación de la actividad humana que trasciende para beneficio de las personas. Por eso se dice en el Art. 1 que ‘la persona humana es el principio y el fin de la actividad del Estado’.”¹⁵ No obstante ello, el “personalismo” no debe ser confundido con el “individualismo”, sino que, al igual que los diputados constituyentes, hay que entenderlo como sinónimo de un “humanismo social”; y es por esto, que dicha concepción personalista del

¹³ Torr , Abelardo, Op. Cit., Pág. 481.

¹⁴ Ibíd. El énfasis es del original.

¹⁵ Asamblea Constituyente. Informe  nico. Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (Exposición de Motivos de la Constitución de 1983), Pág. 356.

Estado fue reconocida por ellos mismos en los siguientes términos: “Pero como creación misma del ser humano, el Estado no se concibe como organizado para el beneficio de los intereses individuales, sino el de las personas como miembros de una sociedad. La realidad social es tan fuerte como la realidad individual. El hombre no es simplemente un ser, es como dirían los iusfilósofos ‘un ser entre’, ‘un ser para’, ‘un ser con’. Persona humana aislada es imposible de concebir puesto que debe su vida a otros seres humanos con los cuales se relaciona. La regulación de estas relaciones, las relaciones de la sociedad y de sus miembros entre sí, es el objeto y la finalidad del Derecho y del Estado.”¹⁶

En esta misma línea de pensamiento jurídico se mantiene la PDDH al llegar a la siguiente conclusión: “Nuestra Constitución admite el carácter superior de la persona frente al Estado y, por tanto, acepta que sus derechos humanos son responsabilidad y límite principal de toda la actividad estatal. [...]”¹⁷

Por todo ello, la PDDH puede ser clasificada como un mecanismo de protección constitucional de los derechos fundamentales, pues a ella le corresponde garantizar el cumplimiento de la concepción personalista del Estado en la vida cotidiana. Dicha institución reconoce su primordial misión constitucional al hacer la siguiente aseveración: “El especial lugar otorgado por la Constitución a la Procuraduría la convierte en la principal entidad estatal garante de que la persona humana sea el origen y el fin de la actividad del Estado. De esta forma, la Procuraduría se convierte en una especie de ‘conciencia constitucional’ del Estado salvadoreño con el cometido de lograr que todas las instituciones del Estado salvadoreño

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Pág. 52.

respeten y promuevan los derechos humanos y, por ende, respeten y promuevan la dignidad humana.”¹⁸

1.3. El Ombudsman como un mecanismo para la defensa de la Constitución.

De acuerdo con la doctrina jurídica, la defensa de la Constitución se encuentra “integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad jurídico-social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. Por este motivo nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la Constitución formal y la Constitución material.”¹⁹

Así las cosas, la defensa de la Constitución ha sido dividida en dos grandes sectores: La protección constitucional y las garantías constitucionales. La protección constitucional se encuentra conformada “por todos aquellos instrumentos políticos, económicos y sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados a través de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales, con el propósito de limitar el poder y

¹⁸ Ibíd. Pág. 59.

¹⁹ Fix-Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, Pág. 258.

lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos por la propia Constitución. [...]”²⁰ Dentro del sector de la protección constitucional se encuentra la llamada protección política, basada en la teoría de la división de poderes y en el control constitucional, la cual, como se verá más adelante, es aplicable al Ombudsman, aunque el mismo, estrictamente hablando, sólo pertenece al sector de las garantías constitucionales. Ahora bien, con respecto a las garantías constitucionales, no nos queda más que decir que las mismas “pueden describirse como los instrumentos jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que tiene[n] por objeto lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando existe incertidumbre, conflicto o violaciones de las referidas normas.”²¹ Dentro de las garantías constitucionales se encuentra ubicada la llamada jurisdicción constitucional de la libertad, la cual ha sido definida como “el conjunto de instrumentos jurídicos y predominantemente procesales dirigidos a la tutela de las normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales de la persona humana en sus dimensiones individual y social. [...]”²²

De esta manera, una de las garantías constitucionales que ha sido ubicada “bajo la denominación de la jurisdicción constitucional de la libertad, está representada por el llamado *Ombudsman* (palabra sueca que significa representante), institución que surgió en los países escandinavos como comisionados del organismo legislativo para ejercer una función de fiscalización sobre las autoridades administrativas y para tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados.”²³ No obstante ello, debemos tener presente que el Ombudsman no constituye un medio procesal en sentido estricto, pues como se verá más adelante, éste ha sido calificado

²⁰ Ibíd. Pág. 259.

²¹ Ibíd. Pág. 289.

²² Ibíd. Pág. 293.

²³ Ibíd. Págs. 310 y 311. El énfasis es del original.

como un mecanismo extrajudicial de protección de los derechos humanos.

Si bien no existe un acuerdo unánime en materia doctrinaria sobre el significado preciso de la palabra “Ombudsman”, la posición mayoritaria, en ese sentido, considera que dicho vocablo “literalmente traducido al español, significa «persona que da trámite» (o «que tramita») (esto es, que no resuelve sobre el fondo del asunto, y ya esto significa algo) [...] En general se podría tratar del «representante» de otra persona.”²⁴ Sin embargo, otra posición doctrinaria sostiene que el término “Ombudsman proviene de la lengua inglesa: *ombuds*, que significa protector, y *man*, que significa hombre, o sea protector del hombre, y muy concretamente protector de los administrados frente a la Administración Pública.”²⁵

Así pues, podemos decir “que el ombudsman arquetípico es una figura independiente y no influida por el partidismo político, nombrado por el Parlamento y representante suyo [...] recibe «instrucciones» del Parlamento en forma de normas generales, pero aquél no puede dictar ninguna norma a imponerse «para casos particulares»; figura cuyos quehaceres básicos consisten: 1º, en supervisar a la Administración [Pública], con potestad de investigar, criticar, y publicar sus actuaciones (pero sin potestad de revocar ningún acto administrativo), y 2º, atiende a las «quejas» específicas de los ciudadanos contra lo que estimen injusticias administrativas (incluida la “mala administración”).”²⁶ Por ello, el marco jurídico de actuación del Ombudsman en Suecia, país de su nacimiento, se encuentra determinado, además de la

²⁴ Fairén Guillén, Víctor. El Defensor del Pueblo -Ombudsman-, Tomo I, Parte General, Pág. 33.

²⁵ Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. El Ombudsman -El Defensor del Pueblo-, Pág. 14. El énfasis es del original.

²⁶ Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Pág. 45.

Constitución, por las llamadas “Leyes de Instrucciones”, dictadas por el Parlamento.

Por “mala administración”, debemos entender “«aquel conjunto de conductas administrativas activas y pasivas que aún soportando o eludiendo con éxito el control formal de legalidad propuesto por un sistema de garantías deficiente e inadecuado resultan ‘injustas’»”²⁷

En algunos países del mundo, no obstante, el nombramiento del Ombudsman no es efectuado por el Órgano Legislativo, sino por el Órgano Ejecutivo, y en otros, por uno de ellos a propuesta del otro. El nombramiento del Ombudsman por parte del Órgano Ejecutivo no ha dejado de producir polémica, al considerar que “difícilmente se podría concebir una institución que surge para vigilar y controlar las actividades de la Administración [Pública], si precisamente su designación corresponde al propio [Órgano] Ejecutivo. Dicho con otras palabras: el simple hecho de que sea el propio sujeto «controlado» el que designe al sujeto «controlador» no puede por menos que suscitar dudas sobre la imparcialidad de este último.”²⁸ A pesar de ello, en la actualidad, se acepta esta posibilidad al preguntarse si en verdad “el nombramiento realizado por el Poder Legislativo es realmente el mejor. Lo puede ser, pero no necesariamente lo es. En los sistemas parlamentarios en los cuales un partido político tiene la mayoría en la cámara legislativa que realiza la designación, no necesariamente se suprimen los inconvenientes que se han manifestado con respecto a que la designación la realice el Poder Ejecutivo.”²⁹ Así pues, se ha concluido que independientemente de quien realice la elección, lo que realmente debe

²⁷ Carballo Armas, Pedro. El Defensor del Pueblo -El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado-, Págs. 43.

²⁸ *Ibíd.* Págs. 39 y 40.

²⁹ Carpizo, Jorge, *Op. Cit.*, Pág. 52.

considerarse es que el designado “no sea un hombre de partido, para evitar impugnaciones innecesarias que lo debilitarían, que tenga prestigio personal y que sea reconocida su independencia. En otras palabras, el *Ombudsman* debe poseer autonomía, valor civil y conocimientos.”³⁰ En ese sentido, lo que realmente importa es que el Ombudsman goce de independencia, y es por ello, que no se duda en formular la siguiente conclusión al respecto: “Un *Ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*. La autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento. La única verdad que existe para un Ombudsman es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, mismas que valora de acuerdo con la ley, la equidad y su consecuencia.”³¹ Es por ello, que la intromisión de otras autoridades en el trabajo del Ombudsman, indudablemente, sólo acarrearía consecuencias nefastas para la institución que él dirige, las cuales se pueden resumir perfectamente en esta idea, así: “Tratar de violentar las conclusiones del expediente es herir de muerte a esta institución.”³²

En ese sentido, a diferencia del originario modelo sueco, podemos definir al Ombudsman contemporáneo como un especial “organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el [órgano] ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, posee la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados realizada por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto y con motivo de esta investigación

³⁰ *Ibíd.* El énfasis es del original.

³¹ *Ibíd.* Pág. 51. El énfasis es del original.

³² *Ibíd.*

pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. [...]”³³

Por otra parte, el Ombudsman es calificado como un mecanismo extrajudicial de protección de los derechos humanos,³⁴ tal como lo reconoce la PDDH al afirmar que el trámite que se sigue ante ella “no comporta un proceso en el sentido procesal del término, pues no lo rige el principio de contradicción, es decir, que las partes no se apersonan para probar la legalidad de sus conductas o para demostrar la responsabilidad de aquella parte que hubiera incurrido en el acto ilícito. Tampoco existe un Juez que dirija el proceso, valore pruebas y ejecute la ley a través de la sentencia, lo cual tampoco causa estado y no son coercibles aunque sí vinculantes jurídicamente y moralmente [...]”³⁵

Por todo ello, las características básicas del Ombudsman arquetípico son las siguientes:

A) La falta de vinculación de sus decisiones:

Un aspecto que caracteriza al Ombudsman consiste en su falta de potestad coercitiva, pues “sus resoluciones, en forma de «sugerencias», «advertencias», «recordatorios», «admoniciones» o incluso «reprimendas»,

³³ Fix-Zamudio, Héctor, Op. Cit., Pág. 311.

³⁴ Preferimos la expresión “extrajudicial” en lugar de “no judicial”, que es la que se lee en las obras jurídicas que tratan sobre el Ombudsman, pues consideramos erróneo utilizar un vocablo precedido por el monosílabo “no” - en lugar de reemplazarlo con un antónimo o añadirle un prefijo de significado parecido a lo que se pretende expresar - con el propósito de manifestar la negación de una determinada cuestión, llegándose así a construir expresiones absurdas, tales como no oficial por extraoficial; no cumplimiento por incumplimiento; no violencia por paz o pacifismo; no conforme por disconforme o inconforme; no conocido por desconocido o ignoto; no vidente por invidente o ciego; no obligatorio por voluntario; no existencia por inexistencia; no necesario por innecesario o superfluo; etcétera.

³⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Doctrina Básica, Pág. 55.

no vinculan a la persona u órgano al cual se refieren. [...]”³⁶ Es por ello, que la peculiaridad de los Ombudsman consiste en que ellos “no son jueces ni tribunales; son [...] órganos -derivados de los Parlamentos- que intervienen como supervisores de la Administración [Pública] y como defensores de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos-, pero *sin potestad coercitiva directa* (clásico elemento de la potestad jurisdiccional); los ombudsman «no vencen», sino que «convencen». Se trata de una Magistratura de disuasión y no de imposición coercitiva. Además de estas funciones, en algunos países se le confía la labor de acusar [...] a los funcionarios, incluso a los más altos, según sus «Leyes de Instrucción».”³⁷ No obstante ello, no se duda en señalar que en la práctica “sus *sugerencias* son tenidas en cuenta por la Administración [Pública], que generalmente se inclina a obedecerlas.”³⁸ ¿Pero, entonces, por qué generalmente son obedecidas las resoluciones del Ombudsman si las mismas no pueden ser impuestas coercitivamente? La respuesta, sobre este punto, es la siguiente: “Sin la potestad de ejecutar por sí mismo -no puede aplicar de modo coercitivo sus «recomendaciones», «reproches», «recordatorios», «advertencias», etcétera-, los ombudsman cuentan con armas formidables para imponerlas indirectamente, como lo es la de la «publicidad» dada «oficialmente» a sus decisiones incluso en la prensa diaria, si lo estima el caso, y la de publicar asimismo los «Informes Anuales» que deben presentar a los respectivos Parlamentos.”³⁹

³⁶ Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Pág. 46.

³⁷ Ibíd. El énfasis es del original.

³⁸ Carballo Armas, Pedro, Op. Cit., Pág. 34. El énfasis es del original.

³⁹ Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Pág. 47.

B) Su prestigio (“auctoritas”):

Por lo anteriormente dicho, podemos afirmar que “la clave del éxito social del Ombudsman, su autentica fuerza (y al mismo tiempo quizás lo más extraordinario), reside en una *auctoritas* escasamente «ofensiva» u «opresiva» en el sistema en el que ejerce su función. Y es precisamente por ello por lo que la Administración [Pública] habitualmente atiende cumplidamente sus *sugerencias*, aunque jurídicamente éstas no tengan valor coercitivo alguno.”⁴⁰ Esta “auctoritas” del Ombudsman tiene su razón de ser en las siguientes consideraciones que se han establecido al respecto: “Por su falta de potestad resolutive sobre las «quejas» o mal funcionamiento de una Administración [Pública], la figura del ombudsman, mejor que sobre la Constitución o sobre la «Ley de Instrucciones» que se le dirija por un Parlamento, depende, en cuanto a su éxito -total en los países de Europa del Norte- *de la persona nombrada, de su auctoritas.*”⁴¹ Ahora bien, el término latino “auctoritas”, que ha dado origen, dentro de nuestro idioma español, a la palabra “autoridad”, constituye un vocablo “derivado del verbo *augere*, que significa aumentar, añadir y evoca el aspecto creador de la autoría.”⁴² Así pues, etimológicamente hablando, la autoridad (“auctoritas”) del Ombudsman debe entenderse en el sentido clásico que dicha expresión tenía en el Derecho Romano, en donde ella “venía a aumentar, añadir o completar el contenido de los actos de la voluntad popular (la *potestas* o poder) añadiendo *razones*. El elemento razonable de la autoridad consistía en someter las decisiones coyunturales del poder político a la estructura de valores, creencias e intereses compartidos por la comunidad romana. De esta forma, el poder político era sometido al *consensus* [o consenso] del pueblo, es decir,

⁴⁰ Carballo Armas, Pedro, Op. Cit., Pág. 35. El énfasis es del original.

⁴¹ Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Pág. 48. El énfasis es del original.

⁴² González Casanova, José Antonio. Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Pág. 25. El énfasis es del original.

a los principios del orden político democrático. Una decisión del poder, un mandato del soberano, carecían de fuerza vinculante -no obligaban- si no iban acompañados de autoridad, si no eran capaces de ser expresados mediante argumentos razonados y *razonables*.”⁴³ Es por ello, que si bien es cierto que la “auctoritas” del Ombudsman nunca implica por sí misma la vinculación de sus decisiones, a diferencia de lo que ocurría con la “auctoritas” de la Antigua Roma, ésta constituye, sin embargo, un elemento indispensable para que los funcionarios públicos acaten sus resoluciones, aunque las mismas carezcan de coerción. En ese sentido, es que se ha dicho acertadamente que los Ombudsman no vencen, sino que convencen.

¿Pero cómo es que el Ombudsman puede adquirir su “auctoritas”? Los medios para conseguirla son los siguientes:

1) Ser ajeno y estar alejado de la política.

La “auctoritas” del Ombudsman “no se basa tan sólo en las cualidades personales de quien desempeña el cargo, sino que tiene carácter institucional; el ombudsman no pertenece a la Administración [Pública], no es un funcionario burócrata que lleve consigo la carga de su mentalidad como único y auténtico intérprete de los intereses de la Administración [Pública]; es *ajeno a la política -cualidad indispensable para que un ombudsman triunfe-*, aunque haya sido nombrado por un Parlamento; «*se halla cercano al pueblo*», cuya confianza ha sabido captarse a través de sus actuaciones o las de sus predecesores; debe ser escogido entre personas que, a su ciencia y prudencia, unan la afabilidad, la cortesía y una casi infinita paciencia -que la han menestar [sic] para contestar correcta y amablemente a quejas por

⁴³ *Ibíd.* El énfasis es del original.

futesas o simplemente estultas-; no debe intentar «vencer», sino «convencer». [...]»⁴⁴ Por esta razón, se considera que este funcionario público “debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, porque el *Ombudsman* siempre debe ser imparcial, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales.”⁴⁵

2) La publicidad de su cargo público.

Por otra parte, podemos decir que es necesario “que el público conozca lo que ‘es’ el ombudsman y lo ‘que son’ sus atribuciones; ulteriormente, el público mismo, a través del Parlamento, juzgará si la actividad de ese órgano es satisfactoria o no por medio de la «publicidad» oficial dada por él mismo a dicho Parlamento -Informes anuales o Informes especiales que se publican-, o al público en general a través de los medios masivos de comunicación -la prensa, la radio, la televisión o entrevistas multitudinarias con partes del pueblo.”⁴⁶ En ese sentido, es totalmente acertada esta consideración formulada al respecto: “Una de las columnas sobre las cuales basa el *Ombudsman* su actuación es el principio de publicidad de sus acciones. Sin este principio, toda su actividad no tendría efectos. Figurémonos lo que sería la fórmula: recomendación más secrecía.”⁴⁷ ¿Cuál debe ser, entonces, la actitud que el *Ombudsman* debe adoptar frente a los medios de comunicación social? Lo que se recomienda al respecto es “que el *Ombudsman* debe de mantener un diálogo constante con los dueños, directores, jefes de información y funcionarios de los medios masivos de

⁴⁴ Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Págs. 50 y 51. El énfasis es del original.

⁴⁵ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 55. El énfasis es del original.

⁴⁶ Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Pág. 51.

⁴⁷ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 60. El énfasis es del original.

comunicación, así como con los reporteros y entrevistadores. Proporcionarles información y más información. Tratar de ganarlos para la causa del *Ombudsman* y lo que ella representa.”⁴⁸

3) Su fácil accesibilidad por los ciudadanos.

Indudablemente, existe un resultado lógico “de la publicidad del cargo del ombudsman: el gran número de ciudadanos que a su oficina llegan.”⁴⁹ Es por ello, que lo que debe distinguir al Ombudsman de otros funcionarios públicos son unas “características esenciales de la institución como su independencia, antiburocratismo, flexibilidad y que sus recomendaciones no vinculan a la autoridad [...]”⁵⁰ En otras palabras, los elementos que deben distinguir el proceso seguido ante el Ombudsman deben ser la rapidez de sus intervenciones, la gratuidad de sus servicios públicos y la publicidad de sus actuaciones, pues no cabe duda “que la adecuada combinación de todos estos factores -rapidez [...], gratuidad, y publicidad-, contribuyen decisivamente a generar confianza y credibilidad de los ciudadanos en la institución; y ayuda a explicar de paso, que pese a que sus resoluciones carecen de potestad coercitiva, son generalmente aceptadas por la Administración [Pública].”⁵¹

4) La mentalización por los ciudadanos de la institución jurídica del Ombudsman.

Aunado a ello, debemos considerar que la “«publicidad» de la existencia del ombudsman, es una de las claves de su éxito cuando penetra en

⁴⁸ *Ibíd.* El énfasis es del original.

⁴⁹ Fairén Guillén, Víctor, *Op. Cit.*, Pág. 53.

⁵⁰ Carpizo, Jorge, *Op. Cit.*, Pág. 55.

⁵¹ Carballo Armas, Pedro, *Op. Cit.*, Pág. 53.

determinado país; y esta «publicidad» hay que ponerla en conocimiento de todos los grupos sociales [...].”⁵² ¿Pero cómo hacer para que la gente tenga constantemente su existencia en la mente? La solución debe tomarse en base a la siguiente reflexión: “Este problema -que no se arregla con algunas publicaciones ni con breves charlas por radio o televisión, sino «explicando lo que sea el ‘Defensor del Pueblo’»- [...] hay que «explicarlo» [...] «visitando al público» en sus sedes ordinarias y del modo más llano y afable posible”.⁵³

5) La publicidad de las actividades y decisiones de los Ombudsman.

En base a lo dicho anteriormente, debemos afirmar que otro tipo de “«publicidad» que contribuye a dar la necesaria *auctoritas* al ombudsman es la de sus actividades mediante publicaciones de su labor, acudiendo, si es del caso, a la prensa diaria.”⁵⁴ ¿Pero, entonces, qué es lo que este funcionario público busca con ello? No debe perderse de vista que el objetivo “que se pretende por el ombudsman en sus públicas labores es causar un doble impacto en la comunidad social correspondiente y en los propios «quejosos» en particular.”⁵⁵ En ese sentido, algunos juristas no dudan en afirmar que el mejor modo de obtener “impacto directo es cuando el quejoso ve que se rectifica una actividad, como consecuencia de la intervención del Ombudsman. Pero ese impacto directo debe conseguirse también en los casos negativos. Si el Ombudsman es incompetente debe dar al quejoso todas las explicaciones necesarias para que comprenda la situación y sí hay vías alternativas mostrárselas y de ser posible auxiliarlo para que las emplee. Si se desestima la queja hay que fundamentar el resultado. [...]”⁵⁶ Por otra

⁵² Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Pág. 54.

⁵³ Ibíd.

⁵⁴ Ibíd. El énfasis es del original.

⁵⁵ Ibíd.

⁵⁶ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 553.

parte, según algunos juristas, el medio más efectivo “para conseguir el impacto indirecto del Ombudsman es que la medida consiga resultados que vayan más allá de lo que concierne al quejoso individual. Se debe tratar de construir una solución general a partir de la petición individual. El Ombudsman debe tratar de auxiliar para que se resuelva el problema individual, pero si localiza una práctica indebida generalizada, debe extender su esfuerzo para obtener que se erradique. [...]”⁵⁷

¿Pero por qué apareció el Ombudsman en un país nórdico o escandinavo como Suecia? La respuesta a esta interrogante es la siguiente: “La razón originaria de «ser» [...] se halla (además de su inclinación a no confiar en los Tribunales el control de la Administración [Pública]) en que algunos cargos públicos disfrutaban de gran autonomía y en régimen de descentralización administrativa jerárquicamente considerada. Allí se sintió, antes que en otros países, la urgente necesidad de vigilar la actividad de estos funcionarios y, en general, la de la Administración [Pública], a través de una institución que los vigilase y que pudiera intervenir por iniciativa propia [...] para prevenir o corregir los abusos o errores que más tarde pudieran incrementarse, hasta resultar mucho más difícil su corrección o prevención, y a la cual institución pudieran también acudir los ciudadanos en cualquier caso en que estimaren lesionado un interés o derecho público subjetivo propio -o aún ajeno.”⁵⁸

Así las cosas, algunos juristas no dudan en afirmar que ante dicha situación, lo más conveniente era establecer “un órgano que sin formalismos exagerados y costosos como los existentes en la rama judicial, con poderes discrecionales y no resolutorios, satisficiera [sic] las necesidades de las

⁵⁷ Ibíd. Pág. 554.

⁵⁸ Fairén Guillén, Víctor, Op. Cit., Págs. 45 y 46.

personas que 'no saben a quien dirigirse' cuando estiman perjudicados sus derechos e intereses por las actuaciones de la administración pública.”⁵⁹

Aunado a ello, no se ha dejado de advertir el problema que genera la constante expansión de la Administración Pública, al considerar “cómo han crecido los organismos oficiales y cómo se han ampliado sus atribuciones, todo lo cual ha aumentado las posibilidades de enfrentamiento entre la burocracia y la persona.”⁶⁰ Por dicha razón, se ha afirmado que cuando “los mecanismos tradicionales de control han resultado insuficientes, se busca uno nuevo que venga a reforzarlos, precisamente donde aquéllos han mostrado sus debilidades.”⁶¹

De esta manera, podemos afirmar que la función originaria del Ombudsman es la de supervisar la actuación de la Administración Pública, aunque en la actualidad, su función primordial es la protección de los derechos humanos. En ese sentido, debemos tener muy claro que esta labor de supervisión de actuación de la Administración Pública por parte del Ombudsman “no implica impartir órdenes, ni rever decisiones o reabrir casos. Su función de supervisión está fundamentada en las atribuciones especiales que le concede la ley orgánica.”⁶² Esto es así, porque, según ya se había dicho antes, las decisiones del Ombudsman carecen de coerción.

⁵⁹ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 548.

⁶⁰ Quinzio Figueiredo, Op. Cit., Pág. 19.

⁶¹ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 46.

⁶² Pareja Rosales de Conrad, María Teresa. El Defensor del Pueblo -Un estudio con especial referencia al Ecuador-, Pág. 49.

1.4. El Ombudsman y su misión constitucional como parte del sistema nacional de protección de los derechos humanos.

Los sistemas nacionales, los sistemas regionales y el sistema universal de protección de los derechos humanos, constituyen los tres grandes grupos de mecanismos jurídicos que han sido concebidos para garantizar el respeto irrestricto de los mismos en todos los países del mundo. Los sistemas de protección de los derechos humanos existentes en El Salvador son el nacional, contemplado por la Constitución; el regional americano o interamericano, regido por la Organización de Estados Americanos (OEA); y el universal, regulado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Desde la segunda mitad del siglo XX se ha observado un proceso de internacionalización de los derechos humanos, tanto así que hoy en día es indiscutible la existencia de un Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así las cosas, las obligaciones de asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos dejaron de ser una competencia exclusiva de los Estados, para constituir una misión primordial de la comunidad internacional en su conjunto. Es por ello, que más que el simple reconocimiento de un sistema universal de protección de los derechos humanos por parte de todos los Estados, lo que se considera “realmente trascendente es la existencia de controles internacionales sobre su cumplimiento; o como bien se ha dicho: la eficacia del sistema internacional depende de su aptitud para imponer sus garantías contra el poder estatal. De ahí la existencia de Comisiones y Cortes internacionales y regionales.”⁶³ En ese sentido, también es importante destacar que aparte “de la protección universal de los Derechos Humanos, existen tres grandes sistemas regionales de protección: el europeo, el americano y el africano. Desde luego, los tres tienen muchos puntos

⁶³ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 79.

comunes, pero también divergencias. Los aspectos que en un sistema prueban ser buenos y útiles, y que no existen en algunos de ellos, deben irse aceptando en los otros [...].”⁶⁴

De esta manera, el Ombudsman se ha constituido en un nuevo y valioso elemento de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos en los diferentes países en que ha sido acogido, tanto así que al agotar las posibilidades de acción dentro de éstos, se encuentra facultado para activar, en determinados casos, el sistema universal o uno de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, tal como se verá más adelante con la atribución del titular de la PDDH de promover procesos, tanto judiciales como administrativos, encaminados a la protección de los derechos humanos. Esto es así, debido a que con el paso del tiempo, y a medida que el Ombudsman - o Defensor del Pueblo, como se le conoce en América Latina - se expandía por el mundo, el énfasis de su misión se desplazaría a la protección de los derechos humanos, sin abandonar, por supuesto, la función originaria del mismo, que es la de la supervisión de la actuación de la Administración Pública. Este punto ha sido aclarado por la doctrina jurídica con la siguiente afirmación: “Aún cuando el *Ombudsman* surgió con el propósito de tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados, particularmente en el campo de la legalidad administrativa, el crecimiento espectacular de sus atribuciones y su difusión por un sector cada vez más amplio de los ordenamientos de los más diversos sistemas o familias jurídicas [...] e inclusive en muchos países en vías de desarrollo (para no hablar de la muy poco simpática y extremadamente imprecisa expresión del

⁶⁴ Ibíd.

'tercer mundo'), lo ha vinculado cada vez más con la tutela directa de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales. [...]"⁶⁵

No cabe duda, entonces, que si bien es cierto que el Ombudsman ha sido adoptado en muchos países del mundo, éste siempre conserva las propias "características esenciales de la institución como su autonomía, antiburocratismo, flexibilidad y que sus recomendaciones no vinculan a la autoridad, pero cada país va dándole a la institución contornos propios de acuerdo con su tradición, realidad y orden jurídico. Es decir, no se puede copiar textualmente al *Ombudsman* de otro país y pensar que no hay que establecerle modalidades. El *Ombudsman* debe adaptarse al régimen jurídico-político de un país con la sola condición de que realmente se desee que actúe dentro de ese régimen democrático y que se garantice su independencia funcional."⁶⁶ Pero la independencia del Ombudsman puede ser severamente afectada con el otorgamiento de una baja asignación presupuestaria por parte del Estado, por lo cual, nos adherimos a la siguiente opinión expresada sobre este punto, así: "Un aspecto que hay que cuidar es el presupuesto con que cuenta el *Ombudsman*, porque a través de su asignación, se le puede tratar de controlar."⁶⁷ De esta manera, es totalmente evidente "que el *Ombudsman* debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para poder llevar a cabo sus funciones. Si no, la calidad de su tarea sufrirá. Por ejemplo, si el salario de los abogados asesores o de los investigadores es bajo o no es competitivo con el que reciben otros funcionarios del sector público."⁶⁸

⁶⁵ Fix-Zamudio, Héctor, Op. Cit., Pág. 312. El énfasis es del original.

⁶⁶ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 55. El énfasis es del original.

⁶⁷ *Ibíd.* Pág. 54. El énfasis es del original.

⁶⁸ *Ibíd.* El énfasis es del original.

Es por ello, que la figura jurídica equivalente del Ombudsman en el ámbito latinoamericano, conocida como el “Defensor del Pueblo”, fue creada pensando más en la protección de los derechos humanos que en la supervisión de la actuación de la Administración Pública, lo que ha sido admitido al formular las siguientes consideraciones: “Si fuera necesario definir al Defensor del Pueblo con un nombre y un semblante, éste se asemejaría, sin duda, al de un paladín de los derechos y libertades en la sociedad moderna, que emerge con claridad como una de las tendencias del Derecho constitucional contemporáneo.”⁶⁹

Esta opinión es compartida por la PDDH al reflexionar sobre la actuación que ella debe realizar ante la aprobación de leyes injustas que restringen el goce de los derechos humanos en el país, no dudando, por consiguiente, en afirmar “que los peores atropellos a los derechos humanos se dan a través de políticas estatales expresadas en una ley y por razones ideologizadas que tratan de justificarlos. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos debe defender a los ciudadanos y ciudadanas de los atropellos que el Estado y su legalidad cometen en el seno de la misma, atendiendo a las exigencias de los derechos humanos. Es por ello que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos tiene por mandato constitucional la autoridad de hacer propuestas de modificación de ley, de opinar sobre prácticas estatales, de criticar el comportamiento del poder público. Aquí radica la diferencia entre el *Ombudsman*, institución originaria del derecho nórdico, y el Defensor del Pueblo latinoamericano, un defensor de la justicia y del derecho, más que de la legalidad.”⁷⁰ Es por ello, que la labor que el Ombudsman está llamada a realizar en favor del respeto irrestricto de los

⁶⁹ Carballo Armas, Pedro, Op. Cit., Pág. 17.

⁷⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2002-Junio 2003), Págs. 18 y 19. El énfasis es del original.

derechos humanos “no sólo será desde el punto de vista legal, sino también desde el de la justicia, la equidad, los principios de coexistencia social y la conducta que deben seguir los funcionarios públicos.”⁷¹

Así las cosas, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que en los países donde existe la figura jurídica del Ombudsman, la misma “ha sido y es exitosa como instrumento flexible y antiburocrático para combatir la arbitrariedad y la impunidad, y en muchos países se ha convertido en una de las mejores armas para la protección de los Derechos Humanos.”⁷² Es por ello, que también nos es posible asegurar “que el *Ombudsman* sólo puede existir en donde hay democracia. En los sistemas totalitarios o autoritarios está de más o se convierte en una figura sin ninguna importancia o sin resultados prácticos.”⁷³

En base a las razones anteriormente dichas, el trabajo de la PDDH se enmarca primordialmente en el Derecho Constitucional, porque, como bien lo apuntan algunos juristas, dicha institución es “un órgano estatal por cuanto la actividad que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos realice se imputa al Estado y es un órgano constitucional porque la estructura básica de su función se halla determinada directamente por la Constitución, con arreglo a la cual (a sus disposiciones, valores y principios) deberán ser interpretadas las normas que lo regulen.”⁷⁴

La figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos fue creada mediante reformas efectuadas en 1991 a la Constitución de 1983, ubicándolo dentro del Ministerio Público junto con el Fiscal General de la

⁷¹ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 59.

⁷² Ibíd. Pág. 71.

⁷³ Ibíd. Pág. 47. El énfasis es del original.

⁷⁴ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 558.

República y con el Procurador General de la República. Es por ello, que podemos decir que este funcionario público se aparta del modelo arquetípico del Ombudsman de Suecia (y aún del Ombudsman de España), pues es evidente que “el Ombudsman salvadoreño, no es un ‘Alto Comisionado de las Cortes [Generales]’ o un ‘Comisionado del Congreso’ o un ‘Comisionado Parlamentario’, sino que es un ‘Órgano Constitucional del Estado’, pues las reformas constitucionales lo ubicaron dentro del Ministerio Público, reiterando su independencia y autonomía frente a cualquier otro órgano estatal. [...]”⁷⁵

1.5. El Ombudsman como un órgano de control constitucional del Estado y como una garantía constitucional de los derechos humanos.

En un Estado Constitucional de Derecho, el poder no está concentrado en una sola persona o institución, sino en muchas de ellas, pues en base a la teoría de la división de poderes, se busca que el mismo poder del Estado pueda ser controlado, evitando así, que el mismo sobrepase los límites que el titular de la soberanía - el pueblo - le ha otorgado por medio de la Constitución. Esta posición es sostenida por la Sala de lo Constitucional al manifestar la siguiente opinión al respecto: “El control que uno de los Órganos del Estado ejerce sobre cualquiera de los otros tiene como principal finalidad impedir que los mismos excedan de la cuota del poder que el [legislador] constituyente les ha reservado, con la teleología de proteger la institucionalidad del Estado, entendida ésta como la esfera jurídica reconocida a la persona humana y las normas relativas a la organización y funcionamiento de las principales entidades del [Estado y su] gobierno.”⁷⁶

¿Pero cuáles son estos tipos de control constitucional y quiénes los ejercen

⁷⁵ Sandoval Rosales, Rommel Ismael, Op. Cit., Pág. 80.

⁷⁶ Corte Suprema de Justicia, Op. Cit., Pág. 165.

específicamente? La Sala de lo Constitucional nos expone la respuesta a dicha interrogante, así: “Básicamente dos son los tipos de control constitucional: el control intraorgánico y el control interorgánico; por el primero, se entiende el que opera dentro de la organización de un mismo titular del poder; mientras que por el segundo, se concibe al que funciona entre diversos titulares del poder que cooperan en la gestión estatal, vale decir que se trata de un control entre diferentes órganos.”⁷⁷

De esta manera, con el ejercicio de su función de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.), el titular de la PDDH realiza un control constitucional interorgánico hacia el resto de las instituciones del Estado, lo que es admitido por algunos juristas, al expresar la siguiente consideración: “El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos está llamado a realizar un importante control sobre el respeto y garantía de los mismos. A tal efecto, se le conceden facultades de investigación, de asistencia a las víctimas, de representación de éstas y de inspección y supervisión [...]”⁷⁸ Sobre este punto, la misma PDDH reconoce “que el rol esencial del Procurador(a) es propiamente el de ‘controlar’ el cumplimiento de la constitucionalidad del Estado en materia de derechos humanos, y de activar los mecanismos necesarios para prevenir las eventuales violaciones en tal ámbito. Es cabalmente por este importante rol que se le asignó en el momento de su creación, al Procurador(a) [para la Defensa] de [los] Derechos Humanos de El Salvador que se vuelve tan ‘poderosa’ a nivel constitucional, su actuación y su función, respecto a buena parte de las demás Defensorías de Derechos Humanos.”⁷⁹ Este control constitucional es ejercido por el Ombudsman hacia el resto de las

⁷⁷ *Ibíd.* Pág. 164.

⁷⁸ Bertrand Galindo, Francisco y otros, *Op. Cit.*, Tomo I, Pág. 302.

⁷⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador -Reflexiones para un Mandato-*, Pág. 60.

instituciones del Estado en base a la teoría de la división de poderes, que pertenece al sector de la protección constitucional, y más específicamente, dentro de la protección política; la cual, como ya se había dicho antes, junto con el sector de las garantías constitucionales, forma parte de la teoría de la defensa de la Constitución; aunque según la misma, la ubicación doctrinaria del Ombudsman le corresponde más bien dentro de las garantías constitucionales, y más concretamente, dentro de la jurisdicción constitucional de la libertad.

Así las cosas, como se admite que los derechos humanos son el límite del poder del Estado, es necesario que éste desarrolle mecanismos que eviten que un ejercicio excesivo de su poder llegue a reducir, o en el peor de los casos, a suprimir, la esfera personal de la libertad y la dignidad de los ciudadanos. Pero el simple hecho de que el Estado reconozca la importancia de consagrar la existencia de mecanismos de protección de los derechos humanos, no es, de ningún modo, una garantía de que realmente se asegure el permanente respeto irrestricto a los mismos. ¿Qué es lo que se espera, entonces? Una respuesta a esta inquietud sería la siguiente: “La necesidad de contar con esos mecanismos, de ninguna manera significa que el ‘poder’ no cometerá más atentados en contra de los ciudadanos. No, lo que significa es que el ciudadano debe tener o contar y el Estado se obliga a poner a disposición de aquél los mecanismos o dispositivos por medio de los cuales se pueda reclamar y que el derecho quebrantado pueda ser reparado, ya sea haciendo que las cosas vuelvan a como estaban antes de la comisión u omisión del acto reclamado, o en su caso, que exista la posibilidad de un resarcimiento razonable de los perjuicios ocasionados o que el derecho se cumpla, mediante la sustitución por otros medios o medidas equivalentes a las situaciones que la norma tenía previstas, en caso de que no se hubiese

violado.”⁸⁰ En otras palabras, es necesaria la existencia de mecanismos jurídicos, como el Ombudsman, que aseguren una protección efectiva de los derechos humanos en caso de violación, los cuales son conocidos, dentro de la teoría de la defensa de la Constitución, como las garantías constitucionales.

Ahora bien, las garantías constitucionales no deben ser confundidas con los derechos fundamentales, tal como lo hace el Art. 29 Inc. 1º. Cn., el cual, en lugar de referirse a la suspensión del ejercicio de ciertos derechos fundamentales durante el régimen de excepción, los menciona como garantías constitucionales. En realidad, tal como lo indican algunos juristas, es necesario aclarar que “existen diferencias entre derechos y garantías constitucionales, el primero es el reconocimiento que el Estado hace de una gama de facultades que la persona tiene por el hecho de ser tal y que son universalmente reconocidos por la humanidad, en cambio las segundas estimadas en el sentido estricto son los instrumentos procesales específicos para la tutela de los derechos humanos.”⁸¹ Por dichas razones, aunque el Ombudsman, como ya se ha visto anteriormente, no es medio procesal en sentido estricto, sino un mecanismo extrajudicial de protección de los derechos humanos, siempre debe ser considerado como un medio de garantía constitucional de los derechos fundamentales, pues su finalidad es la misma, la cual consiste en prevenir las violaciones a los derechos humanos, y repararlas si éstas ya se hubieren producido, o en su defecto, asegurar una justa indemnización a las víctimas por los daños materiales y morales ocasionados a ellas. Es por ello, que al considerar la trascendental importancia del Ombudsman como un medio de garantía constitucional de los derechos humanos, podemos llegar a la siguiente conclusión al respecto:

⁸⁰ Solano Ramírez, Mario Antonio, Op. Cit., Págs. 112 y 113.

⁸¹ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo II, Pág. 713.

“Los profesores de Derecho Constitucional y de Derecho Procesal han estudiado profundamente las garantías que todo juez debe gozar. Estas ideas deben aplicarse también al *Ombudsman*, quien ciertamente, no es un juez, pero necesita de éstas para asegurar su autonomía e independencia.”⁸²

Por otra parte, no debemos pensar que el Ombudsman resolverá todos los problemas existentes en materia de derechos humanos, pues ante la creación de falsas expectativas sobre su actuación, debemos tomar muy en cuenta la siguiente advertencia que nos hace la doctrina jurídica al respecto: “Previamente debemos ubicar la institución del Ombudsman dentro de su cabal y efectiva realidad. No es ni una utopía ni una panacea; no es la varita mágica que va a solucionar todos los problemas ni menos será un Quijote que desface por doquier entuertos.”⁸³ ¿Pero cuál es el propósito de contar con un Ombudsman y cuál es la actuación que debe realizar? La respuesta ante dicha interrogante sería la siguiente: “El Defensor del Pueblo debe ser un instrumento jurídico-político que, como tal, actuará para afianzar la democracia y para perfeccionarla a fin de establecer una sociedad democrática avanzada, pues sólo así se podrán vivir a fondo los valores de libertad, justicia, paz, y solidaridad, los que dan auténtico sentido a un Estado con pleno Estado de Derecho y de Bienestar.”⁸⁴

Por todo ello, sería utópico pretender que el Ombudsman acabe con todas las violaciones a los derechos humanos, pero sí que su intervención contribuya a disminuirlas, y que las mismas sean corregidas oportunamente, teniendo muy en cuenta la siguiente reflexión: “Violaciones a los Derechos Humanos las habrá probablemente mientras el hombre viva en este planeta,

⁸² Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 53. El énfasis es del original.

⁸³ Quinzio Figueiredo, Op. Cit., Pág. 13.

⁸⁴ *Ibíd.* Pág. 22.

porque es un ser complejo, capaz, por un lado, de actos heroicos y de bondad infinita, y por el otro, de grandes atrocidades, alimentadas de pasiones incomprensibles y abismos internos. Lo importante es que si un funcionario público viola los Derechos Humanos de un gobernado, a aquel se le aplique la ley, y que, de acuerdo con el Derecho, esa violación no quede impune, porque si por desgracia la impunidad triunfa en uno y otro caso, los funcionarios públicos sentirán que tienen las manos libres para cometer arbitrariedades. No hay nada más nocivo que el mal ejemplo. En cambio, la aplicación de la ley para impedir la impunidad tiene efectos multiplicadores y es una advertencia para todo funcionario público.”⁸⁵

No obstante, no debe pensarse que el único violador de los derechos humanos - aunque sí el principal de ellos - es el Estado, pues también ha sido aceptado que los mismos pueden ser vulnerados por personas particulares al considerar que actualmente “se admite que a veces la violación no la realiza directamente el funcionario público, sino algún otro agente social que cuenta con la anuencia, la tolerancia o el apoyo de un servidor público, y que en estos casos debe considerarse que sí existe violación a un Derecho Humano. Desde luego que así debe ser, porque en estas situaciones el individuo también está sufriendo una arbitrariedad, cometida por alguien que está respaldado por el poder del Estado.”⁸⁶ Es por ello, que se considera acertadamente que el Estado debe activar sus mecanismos de protección de los derechos humanos en estos casos, dado que “el individuo actualmente se enfrenta a organizaciones y poderes fuertes que, en su actuación, pueden lesionar sus derechos al encontrarse en una situación de superioridad, como acontece en su relación con el Estado. Estas organizaciones pueden ser sindicatos, organismos profesionales o medios

⁸⁵ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Págs. 80 y 81.

⁸⁶ *Ibíd.* Pág. 69.

masivos de comunicación.”⁸⁷ Nosotros, por nuestra parte, agregaríamos a esta enumeración, sin pretender que sea exhaustiva, a las sociedades mercantiles, las asociaciones cooperativas, los partidos políticos, los centros educativos privados y las denominaciones religiosas.

En este sentido, la misma PDDH también admite la protección de los derechos fundamentales frente a personas particulares al afirmar que “no puede entender que su mandato se circunscriba únicamente al conocimiento de las afectaciones a los derechos humanos causados o provocados, directa o indirectamente por el Estado, sino también de aquellas realizadas por personas que [...] no están prevalidas del poder del Estado.”⁸⁸

1.6. Las tres funciones constitucionales básicas del Ombudsman en El Salvador: Fiscalización del Estado, Tutela de los Derechos Humanos y Promoción de los Derechos Humanos.

Comparado con otros Ombudsman, el mandato del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en favor del respeto irrestricto de los derechos fundamentales es muy amplio, pues el mismo abarca a todas las instituciones del Estado, sin excepción alguna, e inclusive, puede ser realizado frente a personas particulares. En ese sentido, las atribuciones que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos debe cumplir, se encuentran establecidas por el Art. 194 Rom. I Cn., según las cuales, a dicho funcionario público le corresponde velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos (Ord. 1º); investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los derechos humanos (Ord. 2º); asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos (Ord. 3º);

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Doctrina..., Pág. 47.

promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos (Ord. 4º.); vigilar la situación de las personas privadas de su libertad, para lo cual, será notificado de todo arresto y cuidará que sean respetados los límites legales de la detención administrativa (Ord. 5º.); practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto a los derechos humanos (Ord. 6º.); supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas (Ord. 7º.); promover reformas ante los Órganos del Estado para el progreso de los derechos humanos (Ord. 8º.); emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos (Ord. 9º.); promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los derechos humanos (Ord. 10º.); formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente (Ord. 11º.); elaborar y publicar informes (Ord. 12º.); desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos (Ord. 13º.); y las demás que le atribuyen la Constitución o la ley (Ord. 14º.).

Dichas atribuciones han sido divididas por la PDDH en tres funciones constitucionales básicas, así: “Fiscalización del Estado”, “Tutela de los Derechos Humanos”, y “Promoción de los Derechos Humanos”. Esto puede comprobarse en uno de sus informes anuales de labores, en donde dicha institución afirma trabajar siempre “de acuerdo a las tres funciones básicas de la Procuraduría, las cuales son: fiscalización, tutela y promoción de los derechos humanos.”⁸⁹ En dicho documento, ella misma expresa las razones que justifican la separación de las funciones constitucionales que le corresponden cumplir, así: “En su concepto más elemental, fiscalizar significa *‘criticar y traer a juicio las acciones u obras, de alguien’*. En este sentido, la

⁸⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2004-Junio 2005), Pág. 169.

PDDH fiscaliza las actuaciones de las instituciones estatales, en cumplimiento del mandato constitucional, desarrollado de forma amplia en el Art. 194 [Rom.] I, ordinales 1º. y 7º. [Cn.]: ‘Velar por el respeto y la garantía a los Derechos Humanos’ y ‘Supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas’.”⁹⁰ Y ella misma continúa justificando dicha decisión en los siguientes términos: “La fiscalización incluye las funciones siguientes: Promover reformas ante los Órganos del Estado para el progreso de los Derechos Humanos (Art. 194 [Rom.] I [Ord.], 8º. C[n.]); Emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afectan [sic] el ejercicio de los Derechos Humanos (Art. 194 [Rom.] I [Ord.], 9º. C[n.]), y Promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los Derechos Humanos (Art. 194 [Rom.] I [Ord.], 10º. C[n.]). Esta actividad implica además el Formular conclusiones y recomendaciones públicas [sic] o privadamente (Art. 194 [Rom.] I [Ord.], 11º. C[n.]); [y] Elaborar y publicar informes (Art. 194 [Rom.] I [Ord.], 12º. C[n.]).”⁹¹ Y por último, ella misma llega a confirmar la diferenciación de sus funciones constitucionales al realizar la siguiente afirmación: “El área de tutela es desarrollada sobre la base del mandato constitucional de la PDDH establecido en los ordinales 2º., 3º., 4º., 5º., y 6º. del artículo 194 [Rom.] I [Cn.]”⁹² De lo anterior se concluye, entonces, en base a lo expresado por la propia PDDH en otro de sus informes anuales de labores, que su restante función constitucional, es decir, la de la promoción de los derechos humanos, existe porque “la Constitución establece que la PDDH debe ‘desarrollar un programa permanente de

⁹⁰ Ibíd. Pág. 170. El énfasis es del original. La definición de la palabra “fiscalizar”, citada por la PDDH en este informe anual de labores, fue tomada del Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española (RAE), en su edición correspondiente, según la PDDH, al año 2002; por lo que debemos aclarar que la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española, y también la última que fue publicada por la RAE hasta el momento de la elaboración del presente trabajo de investigación, corresponde realmente al año 2001 y no como equivocadamente lo expresa la PDDH.

⁹¹ Ibíd.

⁹² Ibíd. Pág. 196.

actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos' (Art. 194 [Rom.] I [Ord.], 13º. C[n].).”⁹³

Así las cosas, la función constitucional de fiscalización del Estado ha sido entendida por la PDDH “como control, como supervisión ecuánime y apegada a la Constitución y, en fin, como medio para recomendar al Estado su papel, cuando lo extravíe en materia, evidentemente, de derechos humanos.”⁹⁴ Por otra parte, la función constitucional de tutela de los derechos humanos es reconocida por dicha institución como “la atención a las violaciones a los derechos humanos de la sociedad civil, ya sea de carácter individual, como social, sea en base a las denuncias activadas por las personas, como de oficio, por iniciativa del mismo Procurador(a).”⁹⁵ Y en cuanto a la función constitucional de promoción de los derechos humanos, ésta es definida por la misma institución como “toda actividad, esfuerzo, iniciativa, reflexión y estudio, que conlleve al logro de la aplicación y la implementación de los derechos humanos por parte del Estado y al mismo tiempo, conlleva la siempre mejor toma de conciencia de los ciudadanos y ciudadanas, en cuanto a sus derechos y, sobre todo, en cuanto a la exigibilidad de los mismos.”⁹⁶

Ahora bien, en base a lo anteriormente dicho, y para evitar malentendidos, es necesario aclarar que la realización de la función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos frente a la Administración Pública Central - que es la que nos interesa en el presente trabajo de investigación, al punto

⁹³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2005-Junio 2006), Pág. 323.

⁹⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Procuraduría... Reflexiones..., Pág. 88.

⁹⁵ *Ibíd.* Págs. 88 y 89.

⁹⁶ *Ibíd.* Pág. 89.

de constituir el título del mismo - no debe ser confundida con la facultad que la doctrina jurídica ha calificado como “originaria” del Ombudsman, la cual, en el caso de la PDDH, está definida como la atribución de supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas (Art. 194 Rom. I Ord. 7º. Cn.). Esto es así, porque sí bien es cierto que la función constitucional de tutela de los derechos humanos de las personas por parte de la PDDH puede llevarse a cabo frente a los actos lesivos provenientes de la Administración Pública, la supervisión de la actuación de ésta frente a las personas, como ya se ha visto antes, no es parte de la función constitucional de tutela de los derechos humanos por parte de dicha institución, sino que pertenece a la función constitucional de fiscalización del Estado, que es algo distinto, según lo ha sostenido la misma PDDH, al afirmar que ella “no se encuentra llamada a realizar una supervisión de la legalidad de la administración pública *per se*. Para este propósito se encuentra diseñada la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual, incluso, puede ser instada por la PDDH en ejercicio de su atribución constitucional de *promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos*”.⁹⁷ Por dichas razones, es la propia PDDH quien explica que “la labor de supervisión de la actuación de la administración pública frente a las personas posee un sentido de conservar la función originaria del *Ombudsman*, en atención al seguimiento de la calidad de los bienes y servicios que la administración pública ofrece a las personas, la razonabilidad de costos, y aspectos semejantes.”⁹⁸ No obstante ello, no puede desconocerse que las tres funciones constitucionales básicas de la PDDH están íntimamente relacionadas entre sí, por lo cual, el cumplimiento de la función constitucional de fiscalización del Estado, efectuada a través de la atribución de la

⁹⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Pág. 86. El énfasis es del original.

⁹⁸ *Ibíd.* El énfasis es del original.

supervisión de la actuación de la Administración Pública, podría dar inicio a la realización de la función constitucional de tutela de los derechos humanos, tal como lo admite la misma PDDH al manifestar la siguiente opinión: “El ejercicio de esta atribución constitucional no inhibe a la PDDH del cumplimiento de sus restantes funciones constitucionales, en especial cuando de tal supervisión se desprenden circunstancias que pueden significar una afectación a los derechos humanos. Por ejemplo, si de la supervisión de la administración pública en cuanto a la calidad del agua, se observa que ésta no satisface un estándar aceptable para el consumo humanos [sic], la PDDH puede iniciar una investigación por posible violación al derecho humano a la salud y a la alimentación.”⁹⁹

Es por ello, que el presente trabajo de investigación está enfocado, desde la perspectiva del Derecho Constitucional, en las actividades propias de la función constitucional de tutela de los derechos humanos de las personas por parte de la PDDH, reguladas en el Art. 194 Rom. I Ords. 2º. y 3º. Cn., y realizadas únicamente frente a las actuaciones de la Administración Pública Central.

1.7. Consideraciones doctrinarias acerca de la Administración Pública.

De acuerdo con la doctrina jurídica, es indudable que el Estado contemporáneo “realiza actividades que constituyen diferentes modos de ejercicio de la potestad estatal. El Estado en el ejercicio de su actividad persigue la obtención de distintos fines. Esos fines la doctrina clásica los calificó en esenciales o jurídicos y no esenciales, accidentales o sociales. Los esenciales serían aquellos cuya realización constituye el mínimo necesario

⁹⁹ Ibíd. Págs. 86 y 87.

para que el Estado pueda subsistir. Se encontrarían en todos los Estados, aun en los que tienen la forma más rudimentaria. En cuanto a los fines sociales, serían los que el Estado asume para hacer mejor y más proficua la vida en sociedad.”¹⁰⁰ En la actualidad, no obstante ello, es inconcebible pensar que el Estado sólo “puede mantenerse cumpliendo única y exclusivamente los llamados fines esenciales de la doctrina clásica. Vale decir que el Estado debe realizar también fines sociales, que serán aquellos que no se refieran a la existencia y a la conservación del Estado o a garantizar mínimas condiciones de convivencia del pueblo sino a hacer mejor y más útil la convivencia misma. [...]”¹⁰¹ Es por ello, que los fines del Estado salvadoreño, tal como lo establece la Carta Magna, consisten en cumplir la obligación del Estado de asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social (Art. 1 Inc. 3º. Cn.).

Así las cosas, para el cumplimiento de sus fines, el Estado desarrolla actividades conocidas como las funciones del Estado, las cuales han sido clasificadas, principalmente, desde los puntos de vista tanto material u objetivo, basado en el contenido de los actos; como orgánico o subjetivo, basado en el órgano estatal que cumple los actos.

Desde el punto de vista objetivo, las funciones del Estado han sido clasificadas en legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial o jurisdiccional. La función legislativa es aquella que “tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales y abstractas. Se distingue así de la función ejecutiva y de la judicial que producen actos concretos. En este sentido habrá que pensar que la actividad reglamentaria del órgano ejecutivo que tiene carácter general

¹⁰⁰ Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, Pág. 10.

¹⁰¹ *Ibid.*

implicaría el ejercicio de funciones legislativas y que las leyes formales emanadas del Parlamento con contenido individual no serían actividades legislativas.”¹⁰² En este último caso, basta sólo con pensar en la elección de funcionarios públicos por parte de la Asamblea Legislativa, para comprobar que tales actos no son legislativos. Por otra parte, la función judicial puede ser definida como la “que interviene cuando hay controversia en materia jurídica, la que es resuelta por medio de una decisión que se impone a las partes y tiene la fuerza de verdad legal. En el ejercicio de la función judicial el Estado asegura que la voluntad legislativa sea observada e impone su voluntad a las partes.”¹⁰³ La función administrativa, por su parte, es “la actividad práctica que el Estado desarrolla para satisfacer de modo inmediato los intereses públicos que asume como propios. Dijimos que [...] satisface los intereses públicos de un modo inmediato. Esto no puede decirse de la legislación ni de la justicia que actúa en forma mediata. En la legislación el Estado establece cómo determinados intereses deberán ser satisfechos pero no los satisface directamente. Crea entes a los cuales confía el cumplimiento directo de algunos fines. En el ejercicio de la función judicial el Estado aplica la norma dictada por el legislador, exigiendo su cumplimiento y sustituye su voluntad a la de las partes. En el ejercicio de la función legislativa el Estado no satisface de un modo inmediato los intereses en juego sino que dirige, limita y condiciona la conducta de los particulares a que se refieren esas disposiciones. En la actividad administrativa el Estado ejerce una acción propia, análoga a la de los otros sujetos, sean personas físicas o jurídicas, que viven dentro del ordenamiento.”¹⁰⁴

¹⁰² *Ibid.* Pág. 20.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

Pero estas funciones legislativa, ejecutiva y judicial, desde el punto de vista subjetivo, son llevadas a cabo por los Órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) creados para dicho fin, siendo éstos los congresos o parlamentos (función legislativa), la Administración Pública (función ejecutiva) y los tribunales (función judicial). Esta posición se basa en la teoría de la división de poderes, la cual, si bien es cierto que ya había sido formulada por algunos pensadores desde la Antigüedad Clásica, debe su fama al ser expuesta más coherentemente por Montesquieu; pero no puede desconocerse que también los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial realizan otras funciones distintas para las que fueron creados, lo que nos lleva de nuevo a considerar a las funciones del Estado desde el punto de vista objetivo. Sólo pensemos, en ese sentido, y a manera de ejemplos, en que el Órgano Legislativo puede elegir a ciertos funcionarios públicos (función ejecutiva) o someter a uno de ellos al proceso de antejuicio (función judicial); en que el Órgano Ejecutivo puede sancionar administrativamente a sus miembros o a las personas particulares (función judicial) o emitir reglamentos por medio del Presidente de la República (función legislativa); o en que el Órgano Judicial puede nombrar a los miembros del personal que labora en sus oficinas (función ejecutiva) o emitir reglamentos, si lo faculta la ley, para el funcionamiento administrativo interno de sus mismas dependencias (función legislativa). Así pues, la función ejecutiva del Estado, en el sentido subjetivo, es realizada por la Administración Pública, la cual “implica una estructura orgánica, un ente o complejo de entes al que el ordenamiento jurídico le atribuye la función de administrar. En otros términos, la Administración Pública en sentido subjetivo equivale a *aparato administrativo*, dentro del ámbito más general del aparato estatal [...] que integra también el aparato legislativo y el jurisdiccional; de allí que se hable en ocasiones de un Estado administrador, frente a un Estado legislador y a un Estado juez. Con más propiedad, la Administración [Pública] en sentido

subjetivo está integrada por el conjunto de órganos que es *centro de función administrativa*.”¹⁰⁵

Se ha dicho así, etimológicamente hablando, que “el vocablo administración proviene de los términos latinos *administratio* y *administrare*, de *ad* (a) y *ministrare*, (servir), siendo su significado literal *servir a*, lo que traduce la idea de acción o actividad. Según otros, *administrare* resulta por contracción de *ad manus trahere*, integrada por el prefijo *ad*, el sustantivo *manus* y el verbo *trahere*, lo que implica alusión a la idea de dirección, manejo o gestión hacia un fin. [...]”¹⁰⁶ En base a ello, podemos definir, desde el punto de vista objetivo, que “la administración pública es la actividad correspondiente a la función administrativa. Es la actividad del Estado que actúa en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata. [...]”¹⁰⁷

Es por ello, que suele afirmarse que “la administración pública está consignada como parte de las facultades del órgano ejecutivo, que en un Estado de derecho no puede desbordarlas, lo que significa que los órganos de la administración pública, que son órganos del poder ejecutivo, con su titular el Presidente de la República [...] y sus órganos derivados solamente puede cumplir y llevar a cabo los actos a que se refieren las facultades que la Constitución y sus leyes reglamentarias les otorgan y que éstas no pueden concederles facultad que la primera les prohíbe. Esto significa que la administración pública es solamente una parte de la actividad que realiza el Estado a través de su órgano respectivo: el ejecutivo, que también recibe el nombre de administrativo, sin que pueda negarse, bajo ningún concepto, que

¹⁰⁵ Dromi, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*, Pág. 158. El énfasis es del original.

¹⁰⁶ *Ibíd.* Pág. 157. El énfasis es del original.

¹⁰⁷ Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Pág. 23.

los otros dos órganos estatales realizan la acción del Estado, de tal manera que el órgano legislativo también realiza una acción del Estado formulando leyes, que son inclusive, el orden jurídico bajo el cual se realiza la administración pública y la acción del Estado llevada a cabo por el órgano judicial, que realiza como la administración [pública], actos concretos que representan la acción del Estado y que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares siempre y cuando exista una controversia de derecho.”¹⁰⁸ Ahora bien, la existencia de la Administración Pública, además, debe entenderse al considerar que ésta, como cualquier “entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, del factor humano que dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano. La organización es un fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la Administración [Pública].”¹⁰⁹

En el Estado Liberal de Derecho, nacido como producto de los cambios políticos ocurridos en el mundo a raíz de la Revolución Francesa de 1789 y que señalarían la caída de los antiguos Estados absolutistas, es indudable que “la administración pública tuvo un marcado carácter abstencionista ya que la actividad administrativa se reducía al mínimo, dado el dogma fisiocrático ‘dejar hacer, dejar pasar’ y, por lo mismo, a la administración [pública] únicamente le correspondía asegurar el orden público, o sea la misión de gendarme, nombre con el cual se conoce este período, es decir: el Estado gendarme. Su actividad no debía traspasar los límites de la defensa, el orden y la justicia. Que cada quien haga lo que no perjudique a tercero.”¹¹⁰

¹⁰⁸ Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública, Pág. 96.

¹⁰⁹ Dromi, José Roberto, Op. Cit., Pág. 427.

¹¹⁰ Olivera Toro, Jorge, Op. Cit., Pág. 26.

En El Salvador, por su parte, el Estado Liberal de Derecho quedó establecido definitivamente con la Constitución de 1886, la cual “se fundamenta en la filosofía liberal, tanto en lo político, económico y social, prepara el camino para el desarrollo de la propiedad privada, [y] la protección de los derechos individuales, al estilo de John Locke, en que la propiedad, es uno de los bienes más preciados [...]”¹¹¹

En el Estado Social de Derecho, surgido en el siglo XX como el resultado, principalmente, de las luchas sociales efectuadas por los trabajadores en contra de sus patronos capitalistas, y con las cuales, buscaban mejorar sus condiciones materiales de vida, se concibió la noción actual de que “la sociedad constituye uno de los problemas principales a cargo del Estado, y se convirtió en un Estado de servicio, o bien, social, el cual en los países democráticos no desdeña al Estado de Derecho. Se diluyó la noción de potencia pública para aparecer una idea sustituta, la de servicio público, y se vio llegar el Estado de seguridad social o de bienestar, como forma de actuación genérica de la administración [pública]. Así, el Estado-administración es garante del máximo grado de bienestar social.”¹¹² En ese sentido, es fácil suponer, al menos en la teoría, que la Administración Pública constituye “una parte importante del Estado, que obviamente interesa a la sociedad porque su acción es más concreta y con mayores posibilidades de ser visualizada por la población del Estado y que inclusive esta acción pone de manifiesto con evidencia si la administración pública se lleva a cabo eficazmente para beneficio de la sociedad y si el Estado a través de su órgano correspondiente actúa en forma adecuada para resolver los problemas sociales.”¹¹³ En El Salvador, por su parte, el Estado Social de

¹¹¹ Solano Ramírez, Mario Antonio, Op. Cit., Pág. 13.

¹¹² Olivera Toro, Jorge, Op. Cit., Pág. 27.

¹¹³ Galindo Camacho, Miguel, Op. Cit., Págs. 96 y 97.

Derecho quedó plenamente consolidado con la Constitución de 1950, la cual ha sido definida como “una Constitución de carácter social y democrática, que responde a la idea de un constitucionalismo social, fundamento del Estado de Bienestar; reconoce la propiedad privada en función social, la justicia social, la libertad económica en lo que no se oponga al interés social, la seguridad social, el trabajo como función social, etc. De más está decir que muchas de las instituciones sociales en El Salvador, se fundamentaron en esa Constitución.”¹¹⁴

¿Pero cuál ha sido la actitud adoptada por la Constitución de 1983 con respecto a las instituciones sociales nacidas en la Constitución de 1950 y que fueron conservadas en la posterior Constitución de 1962? Sobre este punto, podemos decir que nuestra actual Carta Magna “mantiene estas instituciones sociales, sin embargo la influencia del Estado mínimo, la reducción de la intervención del Estado en los programas sociales, la privatización de patrimonios estatales, el autofinanciamiento de las pensiones, etc., promueve una transformación ideológica, destacando los beneficios de una sociedad más sujeta a las leyes del mercado. [...]”¹¹⁵ Es así, entonces, que a partir de la década de 1990, el Estado salvadoreño ha venido implantando una política neoliberal que pretende fortalecer el protagonismo del mercado en materia socioeconómica, y en un claro detrimento del papel que constitucionalmente le corresponde ejercer al mismo Estado en dicho rubro. Esta situación, en la práctica, ha evitado que la vida política en El Salvador trascienda de la “democracia formal”, que se reduce a la simple emisión del voto en las elecciones de las principales autoridades estatales y municipales; a la “democracia real”, en la que la ciudadanía ejerce una activa participación en la toma de las decisiones que resuelvan los problemas del país. Es por ello,

¹¹⁴ Solano Ramírez, Mario Antonio, Op. Cit., Pág. 13.

¹¹⁵ *Ibid.* Págs. 13 y 14.

que el tránsito de la democracia formal a la democracia real implica llevar a cabo “la conformación de una sociedad más igualitaria, es decir, más justa; o sea hacer más trabajo por una democracia sustancial. [...]”¹¹⁶ ¿Pero cómo puede corregirse este escenario nacional y reorientar el trabajo del Estado hacia la consecución de esta meta? La respuesta a dicha interrogante podría consignarse en los siguiente términos: “[...] Rousseau [...] señalaba que la igualdad se conseguía mediante la mayor participación en la formación de la voluntad general. La Constitución de El Salvador sustenta la necesaria intención del Estado para remover los obstáculos, para que la riqueza nacional tenga una distribución más equitativa, [y] a ese propósito se orientan la seguridad social, la función social de la propiedad y los límites en la tenencia de la tierra.”¹¹⁷

Así las cosas, la tarea del Estado salvadoreño de reasumir su papel de Estado Social de Derecho, implicaría, por su parte, abandonar las políticas neoliberales y efectuar una distribución equitativa de la riqueza nacional, lo cual se ha visto impedido porque la actividad del propio Estado ha respondido a los intereses de la gran empresa privada; y es por ello, que probablemente la Administración Pública de El Salvador sigue arrastrado elementos de las estructuras autoritarias del pasado, que la hacen proclive a las violaciones a los derechos humanos. Cambiar esta realidad es un reto fundamental que debe ser asumido por todo el pueblo salvadoreño; pues de lo contrario, el actual estado de cosas, que sólo beneficia a una minoría acaudalada en perjuicio del resto de los habitantes del país, se mantendrá intacto, y los derechos fundamentales, por consiguiente, sólo existirán en el campo académico, con poca o ninguna vigencia en la vida diaria de las personas.

¹¹⁶ *Ibíd.* Pág. 15.

¹¹⁷ *Ibíd.* Pág. 16.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES REMOTOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL OMBUDSMAN

2.1. Sinopsis capitular.

En el presente capítulo, presentamos una sucinta historia del Ombudsman, comenzando desde sus antecedentes remotos en la Antigüedad Clásica (Grecia y Roma), pasando después por otras civilizaciones antiguas como la China Imperial, el Imperio Persa, la España Medieval, el Imperio Otomano y la Rusia Zarista, hasta culminar con su nacimiento en Suecia a principios del siglo XIX. Seguidamente, exponemos, de forma somera, un vistazo sobre el funcionamiento de la institución jurídica del Ombudsman en Suecia, desde su aparición en dicho país europeo hasta la actualidad. Posteriormente, abordamos, a manera de esbozo, la progresiva expansión del Ombudsman a otros países, efectuada desde la segunda mitad del siglo XX, primeramente en Europa, y después, por todo el mundo; así como su llegada a América Latina y su adopción en El Salvador con el nombre de “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos”. Y por último, concluimos este capítulo, a manera de resumen general, con una breve reseña histórica sobre la Administración Pública existente en El Salvador y en el resto del mundo.

2.2. Antecedentes remotos del Ombudsman como un medio para la supervisión de la actuación de la Administración Pública.¹

A) La Antigua Grecia:

1) *Atenas:*

En 594 antes de nuestra era, Solón fue elegido como uno de los “Arcontes” o magistrados atenienses (eran nueve en total, elegidos por un año, y aparecieron en sustitución de la figura jurídica del rey), el cual llevó a cabo una reforma legislativa que determinó una nueva conformación del gobierno del Estado por el Areópago (tribunal superior de justicia), la Heliaia (tribunal de justicia popular o ciudadano), integrada por ciudadanos elegidos por sorteo, la Asamblea del Pueblo (*Eccllesia*), conformada por todos los ciudadanos mayores de dieciocho años de edad, y un nuevo organismo estatal, denominado como el Consejo de los Cuatrocientos (*Boulé* o *Bulé*), integrado por cien miembros de cada una de las cuatro tribus en que Solón dividió a la población, pudiendo formar parte del mismo todo ciudadano mayor de treinta años. Algún tiempo después, en 507 antes de nuestra era, Clístenes (considerado como el fundador de la democracia esclavista en dicho Estado griego) llega al poder en Atenas, quien aumentó a diez el número de las tribus en que se dividía a la población, creó una nueva clase de magistrados llamados “Estrategos”, encargados de los asuntos militares, e instauró el Consejo de los Quinientos, integrado por cincuenta ciudadanos de cada una de las diez tribus que hubieren cumplido la edad de treinta años,

¹ Para la elaboración de este apartado, nos hemos auxiliado de los libros jurídicos elaborados por los autores María Teresa Pareja Rosales de Conrad (El Defensor del Pueblo -Un estudio con especial referencia al Ecuador-; Págs. 21-23) y Jorge Mario Quinzio Figueiredo (El Ombudsman -El Defensor del Pueblo-; Págs. 15-17); así como por la consulta de las obras generales que aparecen citadas en la sección dedicada a la bibliografía utilizada en el presente trabajo de investigación.

manteniendo la existencia de los demás organismos estatales con algunas modificaciones. Para asegurar que las resoluciones emitidas por el Consejo de los Quinientos fueran cumplidas, este organismo estatal elegía a los “Euthynoi”, tanto para dicho fin como para que ejercieran también funciones de vigilancia y control sobre todos los funcionarios públicos. Tanto los ciudadanos atenienses como los extranjeros podían interponer quejas ante ellos, aunque también podían actuar por iniciativa propia.

2) *Esparta:*

El gobierno del Estado era ejercido conjuntamente por dos reyes hereditarios, con funciones militares y religiosas; pero sus atribuciones, en general, eran muy limitadas, pues en la práctica, el Consejo de Ancianos (*Gerusía*), la Asamblea del Pueblo (*Apella*) y los funcionarios públicos denominados como “Éforos” (*Efloren*), eran quienes ejercían efectivamente el poder en Esparta. El Consejo de Ancianos estaba conformado por veintiocho ciudadanos mayores de sesenta años y pertenecientes a la aristocracia espartana, quienes eran elegidos de forma vitalicia por la Asamblea del Pueblo, la cual, a su vez, estaba constituida por todos los ciudadanos mayores de treinta años. El Consejo de Ancianos nombraba a cinco Éforos, cuyo período de funciones duraba un año. Su misión principal consistía en vigilar y controlar las actividades estatales, e inclusive, las mismas funciones de los reyes, debiendo velar por el cumplimiento de las leyes por parte de todos los funcionarios públicos. Sus miembros, además, desempeñaban funciones jurisdiccionales, pues podían actuar como jueces en litigios de Derecho Privado y poseían amplias atribuciones en materia penal. Los Éforos fueron creados hacia el año 750 antes de nuestra era.

B) La Antigua Roma:

1) *La época republicana:*

Según la leyenda, Roma fue fundada en 753 antes de nuestra era por Rómulo como su primer rey. La población de Roma estaba compuesta, exceptuando a los esclavos, de dos grandes grupos: los patricios (los que conformaban una especie de casta privilegiada) y los plebeyos (los que conformaban el resto de la población, es decir, los que no eran patricios). La monarquía se mantuvo hasta 509 antes de nuestra era, cuando la misma es abolida e instaurada una república en su lugar. Pero este nuevo estado de cosas sólo beneficiaba a los patricios, relegando a los plebeyos a una condición de inferioridad respecto a aquéllos, por lo cual, éstos iniciaron una ardua lucha social que duraría dos siglos para conseguir la igualdad civil y política con los patricios, hasta que finalmente lo lograron. Uno de los primeros éxitos conseguidos por los plebeyos en dicha lucha social lo constituyó la creación de las figuras jurídicas de los “Tribunos de la Plebe” (*Tribunus Plebis*) en 494 antes de nuestra era, quienes estaban facultados para defender a los plebeyos de cualquier abuso de los patricios, eran inviolables, y podían, además, ejercer su veto ante cualquier acto público contrario a sus intereses, pudiendo así paralizar toda la actividad del Estado.

2) *La época imperial:*

Desde la abolición de la Monarquía Romana, y a lo largo de los siglos, Roma se convirtió en una gran potencia militar al conquistar a todos los pueblos que atacaba, extendiendo así su territorio y aumentando sus riquezas con los botines que arrebatava a los vencidos. Pero las guerras civiles que asolaron a Roma en el siglo I antes de nuestra era, concluyeron con caída de la

República Romana, dando paso a su posterior conformación en un imperio que extendería su dominio sobre todas las tierras bañadas por el Mar Mediterráneo. Así pues, en 27 antes de nuestra era, Octavio Augusto fundaría el Imperio Romano, el cual se dividiría definitivamente en dos partes a la muerte de Teodosio I (379-395), acaecida en 395 de nuestra era. Esto fue así, debido a que dicho emperador romano decidió repartir sus extensos dominios entre sus hijos Honorio y Arcadio, a quienes les correspondieron los territorios que después fueron conocidos como Imperio Romano de Occidente e Imperio Romano de Oriente, respectivamente. El primero de ellos desaparecería finalmente bajo el peso de las invasiones de los pueblos bárbaros en 476 de nuestra era, mientras que la existencia del segundo de los mismos perduraría hasta la conquista de su capital, Constantinopla, a manos del Imperio Otomano en 1453. Durante el reinado del emperador romano Valentiniano I (364-375), fue creada, en 368 de nuestra era, la figura jurídica del “Defensor de la Ciudad” (*Defensor Civitatis*), quien era un funcionario público que actuaba en los procesos judiciales en representación de los pobres frente a los abusos de las autoridades, tanto estatales como municipales.

C) La China Imperial:

Durante la dinastía Han, cuyos emperadores chinos ejercieron el poder en el país desde 202 antes de nuestra era hasta 220 de nuestra era, un funcionario público llamado “Yan”, estaba encargado de ejercer el control sobre la actuación de la Administración Pública de China, y por dicha razón, también se encontraba facultado para recibir quejas contra ella y atenderlas.

D) El Imperio Persa:

Ciro II el Grande es considerado como el fundador del Imperio Persa, quien fue su rey de 559 a 529 antes de nuestra era. También se distinguió por haber conquistado a Babilonia en 539 antes de nuestra era y por permitir el regreso a Jerusalén de los judíos que habían sido exilados por el rey caldeo Nabucodonosor II a la misma Babilonia en 587 antes de nuestra era. El territorio persa, por otra parte, fue dividido en provincias llamadas “Satrapías”, las cuales estaban bajo la autoridad de los “Sátrapas” o gobernadores persas. La conducta de los Sátrapas y del resto de funcionarios públicos era vigilada por las figuras jurídicas conocidas como los “Ojos del Rey”, los cuales eran una especie de inspectores enviados por el monarca persa para estar enterado de todo lo que pasaba en sus dominios.

E) La España Medieval:

De todos los pueblos bárbaros que invadieron el Imperio Romano de Occidente y que provocaron su caída en el siglo V de nuestra era, los miembros de uno de ellos, los visigodos, se instalaron en España y pasaron a dominar el país hasta el siglo VIII, porque los árabes, que ya habían conquistado todo el norte de África, decidieron invadir a España, derrotando en 711 al rey Rodrigo, último monarca visigodo, iniciándose así tanto una conquista y ocupación de ochocientos años sobre España, como una tenaz resistencia a la misma, siendo conocida esta última como la “Reconquista Española”, la cual terminaría en 1492 con la toma de Granada, último reducto árabe existente en la Península Ibérica hasta ese año, por parte de los reyes hispánicos Isabel de Castilla y Fernando de Aragón. Durante el período de dominación de los árabes en España, surgieron algunas instituciones públicas que buscaban evitar los abusos de la Administración Pública frente

a los ciudadanos. Así pues, podemos mencionar al “Sahib-al Mazalim” en los territorios controlados por los árabes, y al “Justicia Mayor” del reino hispánico de Aragón, nacido en el siglo XII como un mecanismo de resistencia de la nobleza aragonesa contra los excesos del poder de la monarquía absoluta.

F) El Imperio Otomano:

En el siglo XVIII existía un “Procurador Judicial”, creado por el sultán otomano para vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de los funcionarios públicos en dicho país. Fue esta figura jurídica, propia del Imperio Otomano, la que inspiraría al rey Carlos XII de Suecia la creación del cargo público del “Supremo Comisario del Rey” en 1713. No obstante, en el siglo XVI, existía en Suecia un “Preboste de la Corona Real”, el cual era nombrado por el rey con la misión de vigilar la actuación de los funcionarios públicos y defender a los ciudadanos afectados por el proceder ilegal de los mismos.

G) La Rusia Zarista:

El zar Pedro I el Grande se preocupó por la modernización de su país, impulsando reformas políticas a la organización del Estado en base a las ideas de la Europa Occidental, con la que mantuvo contacto. Durante su reinado, fue creado, en 1722, el cargo público del “Procurador General”, con el objetivo de vigilar la actuación de la Administración Pública de Rusia.

2.3. El nacimiento de la institución jurídica del Ombudsman en Suecia.²

A principios del siglo XVIII, la Suecia del rey Carlos XII (1697-1718) y la Rusia del zar Pedro I el Grande (1682-1725) se encontraban enfrentadas en la Gran Guerra del Norte (1700-1721) por la disputa de la hegemonía sobre el Mar Báltico y el dominio de las tierras bañadas por él. Al principio las cosas marcharon bien para Suecia, quien en 1700 derrotó a Rusia; pero en 1709 fueron los rusos quienes obtuvieron la victoria sobre los suecos, por lo que Carlos XII terminó exiliándose en el Imperio Otomano - un Estado destinado a desaparecer en 1923, al ser proclamada, en su lugar, la República de Turquía - en donde conoció a la figura jurídica del “Procurador Judicial”, creada por el sultán otomano para vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de los funcionarios públicos en dicho país, como ya se ha visto anteriormente. Es así como Carlos XII, decide crear, en 1713, el cargo público del “Supremo Comisario del Rey”, bajo la inspiración de la figura jurídica del Procurador Judicial, como ya se había dicho antes, y cuya denominación sería cambiada por la de “Canciller de Justicia” en 1719. Este funcionario público, que es considerado como el precursor del Ombudsman, tenía la función de ejercer una vigilancia sobre la Administración Pública para asegurar el cumplimiento de las leyes y que los funcionarios públicos desempeñaran debidamente sus obligaciones, pudiendo, además, enjuiciar ante los tribunales a aquéllos que hubieran cometido delitos graves.

² Para la elaboración de este apartado, nos hemos auxiliado de los libros jurídicos elaborados por los autores Pedro Carballo Armas (El Defensor del Pueblo -El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado-; Págs. 27-36), Víctor Fairén Guillén (El Defensor del Pueblo -Ombudsman-; Págs. 35-41 y 119-123), María Teresa Pareja Rosales de Conrad (El Defensor del Pueblo -Un estudio con especial referencia al Ecuador-; Págs. 45-55), Jorge Mario Quinzio Figueiredo (El Ombudsman -El Defensor del Pueblo-; Págs. 28-40) y Rommel Ismael Sandoval Rosales (El Ombudsman: Defensor de los Derechos Fundamentales; Págs. 23-35); así como por la consulta de las obras generales que aparecen citadas en la sección dedicada a la bibliografía utilizada en el presente trabajo de investigación.

Con la muerte de Carlos XII, ocurrida en 1718 durante una campaña militar desarrollada en Noruega, se produjo la caída del absolutismo monárquico, lo cual quedó evidenciado cuando los cuatro estamentos representados en el Parlamento (nobleza, clero evangélico luterano, burguesía y campesinado) tomaron el poder en el país y ejercieron su influencia sobre la monarquía sueca a partir del reinado de Ulrica Leonor (1718-1720), hermana de Carlos XII, quien en 1720 abdicó en favor de su esposo Federico I (1720-1751), el cual firmó un tratado de paz con el zar Pedro I el Grande en 1721, con el que Suecia reconocía la victoria definitiva de Rusia, la cual se anexionó todas las colonias que aquella conservaba a orillas del Mar Báltico, lo que produjo no sólo la reducción de la mayor parte de las fronteras de Suecia a la Península Escandinava, sino que señaló también su declive como potencia internacional en el norte de Europa, siendo reemplazada por la misma Rusia en dicha posición. A la muerte de Federico I, acontecida en 1751, fue sucedido por Adolfo Federico (1751-1771), en cuyo reinado el poder de la monarquía sueca se redujo a su punto más bajo, por lo que no es de extrañar que en 1766 el Canciller de Justicia pasara a ser nombrado por los entonces poderosos estamentos integrantes del Parlamento y no por el rey, y es esta circunstancia la que ha hecho que la doctrina jurídica lo considere como el predecesor del Ombudsman, pues su nombramiento no dependía del arbitrio de una sola persona, sino de los mismos estamentos que conformaban el Parlamento. “Esto es fundamental - nos dice la doctrina jurídica - para comprender lo que fue después el ombudsman.”³ No obstante, dicha situación cambiaría con la muerte de Adolfo Federico, acaecida en 1771, al ser sucedido por su hijo Gustavo III (1771-1792), el cual, mediante un golpe de Estado efectuado en 1772, se hizo dueño del poder absoluto al desplazar del mismo a los estamentos reunidos en el Parlamento, terminando así con la

³ Fairén Guillén, Víctor. El Defensor del Pueblo -Ombudsman-, Tomo I, Parte General, Pág. 36.

llamada “Era de la Libertad”, basada en el poder de un régimen parlamentario e iniciada con la muerte de Carlos XII. El rey Gustavo III era un partidario del despotismo ilustrado, y llevó a Suecia de regreso a la monarquía absoluta, por lo cual, el nombramiento del Canciller de Justicia, a partir de 1772, volvía a estar reservado exclusivamente a la corona real, asumiendo entonces una posición equivalente a la de un actual Ministro de Justicia. A la muerte de Gustavo III, ocurrida en 1792 a consecuencia de un atentado perpetrado por sus opositores políticos durante la celebración de un baile de máscaras, fue sucedido por su hijo Gustavo IV Adolfo (1792-1809), con el cual empezaría una nueva decadencia del absolutismo monárquico, para beneficio, una vez más, de los estamentos que constituían el Parlamento. Así pues, bajo su reinado, Suecia se enfrentó contra Rusia en otro conflicto armado en 1808, que se desarrolló dentro del contexto político de las Guerras Napoleónicas, y el cual tuvo como causa inmediata a la ambición del zar Alejandro I de Rusia (1801-1825) de apoderarse del territorio de Finlandia, que en ese momento le pertenecía a Suecia. El resultado de este nuevo conflicto armado fue otra derrota para los suecos frente al poderío de los rusos, lo que implicó para aquéllos la pérdida de Finlandia en favor de los vencedores en 1809. En Suecia, por su parte, este desastroso resultado militar frente a Rusia provocó un descontento que se tradujo en un golpe de Estado, efectuado en 1809, que depuso a Gustavo IV Adolfo, siendo sustituido en el trono real por su tío Carlos XIII (1809-1818), quien en 1809 firmó un tratado de paz con el zar Alejandro I, por medio del cual, Suecia aceptaba la pérdida definitiva de Finlandia en favor de Rusia. También se produjo, como consecuencia de dicho golpe de Estado, la aprobación de una Constitución liberal, en ese mismo año, que consumaría la instauración de una monarquía constitucional en el Reino de Suecia, tal como sucedió también en otros países europeos. Por otra parte, Finlandia perteneció a Rusia de 1809 a 1917, porque después de ser proclamada su

independencia en ese último año, y tras sufrir una breve guerra civil en 1918, se constituyó como la República de Finlandia en 1919.

Por medio del Art. 96 de la Constitución de 1809, fue creada la figura jurídica del Ombudsman en Suecia, en calidad de comisionado o representante del Parlamento, al señalar que éste “debe, en cada sesión ordinaria, designar a un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad, en calidad de mandatario (ombudsman) [...] encargado, según las Instrucciones que éste le dará (ya aparecen aquí las llamadas ‘Leyes de Instrucciones’) de controlar la observancia de las leyes por los Tribunales y funcionarios y de perseguir ante los Tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto, en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que [...] los acusadores públicos.”⁴

De esta manera, se produjo el nacimiento del Ombudsman en Suecia, a principios del siglo XIX, en calidad de comisionado o representante del Parlamento, como ya se ha dicho antes, y por lo cual, el mismo fue concebido para supervisar las actuaciones de los funcionarios públicos y de asegurar que todos ellos le den cumplimiento a las leyes, y en su caso, enjuiciar ante los tribunales a todos aquéllos que las infringieren. Al final de cada año de labores, le presenta al Parlamento un informe oficial de todas las actividades efectuadas durante dicho período de tiempo. También emite informes específicos que contienen sugerencias para la Administración Pública, aunque las mismas no son vinculantes para ésta. Esta es la razón

⁴ Ibíd. Pág. 37.

por la que la actuación del Ombudsman ha sido calificada como una “magistratura de persuasión o disuasión”.

La aparición del Ombudsman obedeció a la necesidad del Parlamento de poseer un medio de control del cumplimiento de las leyes por parte de los funcionarios públicos y para contrarrestar el poder ejercido por el Canciller de Justicia, que seguía dependiendo del rey, pues este último funcionario público, por dicha razón, nunca constituyó un mecanismo eficaz de protección de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración Pública; y precisamente, para cumplir dicho fin, es que el Parlamento decide nombrar a un representante del mismo para supervisar a la Administración Pública. Es por ello, que la doctrina jurídica señalaba, como ya se había dicho antes, al Canciller de Justicia como el precursor del Ombudsman en el momento que su nombramiento pasó de manos del rey al Parlamento, siendo entonces cuando este funcionario público actuaba con independencia de la Administración Pública al controlar las actuaciones de la misma, pues no pertenecía a ella. Aunado a ello, debe considerarse que el ordenamiento jurídico de Suecia es muy diferente al del resto de los países del mundo, pues en ese Estado escandinavo, los funcionarios públicos, tal como lo reconoce la misma doctrina jurídica, se encuentran “obligados a aplicar la ley bajo su criterio y discrecionalidad; únicamente en casos concretos el Parlamento solicita a los ministros [de estado] interpretar la aplicación de la ley. La administración civil, la judicial y aún los fiscales aplican la ley en igual forma; cada uno es responsable por la rectitud de sus juicios. Como es lógico, este sistema prácticamente individualista de ejercer la administración pública corresponde a una realidad muy diferente, en la que los servidores públicos y la sociedad en general están educados y conscientes para ejercer

sus actividades con la más alta moral, haciendo honor al apelativo de la tenaz Suecia [...] como se la conoce.”⁵

Con el objetivo de supervisar la actuación de las Fuerzas Armadas de Suecia, fue creado, en 1915, el Ombudsman Militar. Sin embargo, la existencia de este funcionario público sólo perduraría hasta 1968, debido a que fue fusionado, en ese mismo año, con el Ombudsman instaurado en 1809. La actual organización y funcionamiento de la institución jurídica del Ombudsman surgió como consecuencia de las modificaciones introducidas a la misma entre 1975 y 1981. El Art. 6 del Capítulo XII de la Constitución de 1975, en ese sentido, prescribe que el Parlamento debe elegir, de acuerdo a las instrucciones que este mismo acuerde, a uno o varios Ombudsman para supervisar la aplicación de las leyes y demás disposiciones respectivas en la Administración Pública. Es así, entonces, que la ley fijó el número de cuatro Ombudsman, los cuales, tanto propietarios y suplentes, son elegidos por el Parlamento en votaciones separadas para un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos dos veces, es decir, que pueden desempeñarse en el ejercicio de sus funciones hasta doce años como máximo; pero no pueden desempeñar ningún otro cargo público durante el período para el que fueron elegidos. Además, todos ellos deben ser abogados. Por otra parte, el Parlamento puede hacer cesar en su cargo público al Ombudsman antes de la finalización de su período de funciones por conducta inadecuada o por pérdida de confianza. En caso de renuncia o de fallecimiento del Ombudsman, el Parlamento debe elegir a su sustituto; y si quedare imposibilitado para ejercer sus funciones por un determinado período de tiempo, también le corresponde al Parlamento elegir a la persona que ocupará su lugar hasta su reincorporación al ejercicio de su cargo público.

⁵ Pareja Rosales de Conrad, María Teresa. El Defensor del Pueblo -Un estudio con especial referencia al Ecuador-, Pág. 47.

Así las cosas, existe una “Oficina del Ombudsman” que se encuentra conformada por los cuatro Ombudsman elegidos por el Parlamento, los cuales son: 1) El Ombudsman Jefe y Director Administrativo, a quien le corresponde asegurar que el público tenga acceso a los documentos oficiales de todas las dependencias del Estado, así como también le compete investigar los problemas causados en materia de procesamiento de datos estadísticos y los concernientes al personal de todos los niveles de la Administración Pública. 2) El Ombudsman para la Supervisión de los Tribunales, Fiscales, Policías y Cárceles. 3) El Ombudsman para la Supervisión de la Hacienda Pública, Impuestos y Seguridad Social. 4) El Ombudsman para la Supervisión de las Fuerzas Armadas. Este último, como puede notarse, constituyó un resurgimiento del antiguo Ombudsman Militar de 1915, aunque a diferencia del mismo, el actual posee una competencia que se extiende también a las áreas civiles que no cubren los otros Ombudsman. Todos estos funcionarios públicos son conocidos como los “Ombudsman Parlamentarios”, definición que se utiliza para distinguirlos de los “Ombudsman Especializados”, los cuales son nombrados por la Administración Pública y no por el Parlamento.

A pesar de ser nombrado por el Parlamento, el Ombudsman goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, el proceso de actuación del Ombudsman se caracteriza por estar libre de formalismos, por lo que cualquier persona puede presentarle sus quejas escritas, quien determinará si las mismas son justificadas, en cuyo caso, las admitirá para remitirlas a otras autoridades que sean las competentes para resolverlas, o bien, iniciará una investigación sobre las mismas y requerirá a la autoridad denunciada la información y documentación que considere pertinente, la cual no puede negársele bajo ninguna excusa, salvo los documentos referentes a

cuestiones de seguridad nacional. El trámite de presentación de las quejas escritas es gratuito y se puede realizar sin necesidad de contar con la asistencia de un abogado, así como tampoco se exige que el denunciante justifique un interés legítimo. Lo único que se requiere es aportar los datos identificativos del denunciante, su dirección de residencia, señalar a la autoridad denunciada, los motivos de la queja y la fecha de su presentación, e interponerla en un plazo no mayor de dos años al hecho que fundamenta la reclamación.

La exigencia de que las quejas fueran presentadas de forma escrita no estuvo exenta de críticas, pues se alegaba que sólo las personas que hubieran realizado estudios de educación superior acudirían al Ombudsman. Sin embargo, considerando que Suecia es un país completamente alfabetizado, la misma doctrina jurídica afirma que la experiencia ha demostrado lo contrario, al hacer la siguiente observación: “[...] El Ombudsman sueco recibe la mayoría de las denuncias a través del correo; son pocos los casos en los cuales se las hacen personalmente. De estas denuncias [...] también la mayoría son manuscritas y solamente unas pocas tienen la asistencia de un abogado. Por otra parte, una gran proporción de dichas denuncias proviene de sectores sociales medios; así por ejemplo, numerosas denuncias receptadas provienen de las quejas de convictos.”⁶

La potestad de supervisión del Ombudsman se extiende de todas las dependencias del Estado, y en especial, a la actuación de las autoridades de la Administración Pública, tanto nacionales como locales. Sin embargo, el rey (que en la actualidad ya no ejerce el poder político, y cuyas funciones son más protocolarias que otra cosa), los Ministros de Estado y los miembros del

⁶ Ibíd. Pág. 54.

Parlamento, entre otros funcionarios públicos, constituyen la excepción a dicha regla general, pues todos ellos se encuentran fuera del control del Ombudsman; así como tampoco es permitido que los diferentes Ombudsman existentes se supervisen entre sí. Por otra parte, al Ombudsman también le corresponde ejercer vigilancia sobre los tribunales, sin afectar, por supuesto, la independencia judicial. Aunado a ello, el Ombudsman tiene potestad para inspeccionar a las autoridades que se encuentran bajo su supervisión, a las que, además, puede hacerles entrevistas y pedirles explicaciones.

Las investigaciones que el Ombudsman está facultado para realizar, pueden iniciarse de oficio o a petición de parte. Esta facultad de investigación, así como el tiempo dedicado para su realización, es de carácter ilimitado. Al finalizar su investigación, el Ombudsman, según el caso, puede sugerir reformas legislativas, formular acciones judiciales contra las autoridades responsables, o realizar recomendaciones y recordatorios. Como ya se había dicho anteriormente, el Ombudsman debe presentar un informe oficial de labores al Parlamento. Su importancia radica en la publicidad del mismo, al hacer del conocimiento público los señalamientos sobre las deficiencias existentes en la Administración Pública.

El Ombudsman también supervisa las actividades de la Iglesia Evangélica Luterana, cuyo culto cristiano protestante, además de constituir la religión oficial y mayoritaria de Suecia, es considerado como un servicio público, por lo cual, sus ministros religiosos adquieren la calidad de funcionarios públicos, pues son nombrados por el Estado, y en consecuencia, no escapan del control del Ombudsman, salvo en lo relativo a las cuestiones propias de la doctrina religiosa del cristianismo protestante.

Se admite también, sin lugar a dudas, que las actuaciones del Ombudsman deben ser conocidas por el público, por lo cual, los periodistas tienen acceso directo a sus archivos, así como a las denuncias que recibe, con lo que se busca crear confianza en los ciudadanos sobre su labor. Y a todo ello, también es importante destacar que ni aún el Ombudsman está libre de ser supervisado, pues cualquier persona puede quejarse sobre su trabajo ante el Parlamento, el cual puede vigilar su labor, e inclusive, acordar su destitución, como ya se había dicho antes, por conducta inadecuada o por pérdida de confianza en el mismo. Por otra parte, los Ombudsman Especializados son los siguientes: 1) Ombudsman para la Libre Competencia. 2) Ombudsman para la Protección al Consumidor. 3) Ombudsman para la Igualdad entre los Sexos. 4) Ombudsman contra la Discriminación Étnica. 5) Ombudsman para la Libertad de Prensa.

En conclusión, podemos decir que la misión del Ombudsman consiste en ir más allá de la atención de las quejas individuales que se le presentan, pues en base a ellas, debe buscar las deficiencias existentes en la actuación de la Administración Pública y en las demás dependencias del Estado bajo su supervisión, con el objetivo de que sean corregidas a través del cumplimiento de sus recomendaciones o sugerencias por parte de las autoridades competentes para ello.

2.4. La expansión del Ombudsman a otros países de Europa y del mundo.⁷

A pesar del gran éxito obtenido por el Ombudsman en Suecia, dicha figura jurídica pasó inadvertida para Europa y el resto del mundo por más de un siglo, a excepción de Finlandia, que la adoptó en 1919, es decir, a tan sólo un año después de haber terminado la Primera Guerra Mundial (1914-1918). La excepcional aceptación del Ombudsman en Finlandia se debía a que dicho país seguía conservando una parte del acervo jurídico de Suecia, pues en el pasado había formado parte de ella, como ya se ha visto anteriormente. La tardanza de la incorporación del Ombudsman a otros países de Europa y del mundo se debió a que el ordenamiento jurídico de Suecia es muy diferente al del resto de los países del mundo, como ya se había dicho antes, por lo que se pensaba que era imposible su adopción por otros sistemas jurídicos. Fue hasta hace poco tiempo después de haber finalizado la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que el Ombudsman empieza a expandirse en Europa y el resto del mundo al ser adoptado por Dinamarca en 1953, debido a la preocupación surgida en torno a la protección de los ciudadanos frente a la actuación de una Administración Pública en constante crecimiento.

⁷ Para la elaboración de este apartado, nos hemos auxiliado de los libros jurídicos elaborados por los autores Pedro Carballo Armas (El Defensor del Pueblo -El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado-; Págs. 36-41 y 77-115), Jorge Carpizo (Derechos Humanos y Ombudsman; Págs.16-17), Comisión Andina de Juristas (La Defensoría del Pueblo en Ecuador: Retos y Posibilidades; Págs. 16-17), Héctor Fix-Zamudio (Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos; Págs. 201-206; 403-404; y 417-418), María Teresa Pareja Rosales de Conrad (El Defensor del Pueblo -Un estudio con especial referencia al Ecuador-; Págs. 55-91 y 315), Jorge Mario Quinzio Figueiredo (El Ombudsman -El Defensor del Pueblo-; Págs. 40-72 y 116-117) y Rafael Antonio Aquino López por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (Acatamiento y cumplimiento de las resoluciones del Ombudsman salvadoreño. Análisis comparativo del acatamiento y cumplimiento de las resoluciones de los Ombudsman de El Salvador, los Países Bajos y Europa; Págs. 208-212); así como por la consulta de las obras generales que aparecen citadas en la sección dedicada a la bibliografía utilizada en el presente trabajo de investigación.

Aunque si bien es cierto que el Ombudsman ya había sido creado en Israel en 1949, así como también es sabido que el actual Ombudsman de Noruega de 1962 fue precedido por la instauración de un Ombudsman para las Fuerzas Armadas en 1952, es su adopción en Dinamarca la que se considera como un paso trascendental en la historia de dicha figura jurídica; pues con ella quedaba plenamente demostrado que la misma podía adaptarse a los ordenamientos jurídicos de otros países del mundo, lo que dio lugar al inicio de una corriente internacional de aceptación del Ombudsman tanto en Europa como en el resto del mundo, hasta el punto de que se hablaba de una “Ombudsmanía”. Esta capacidad de adaptación del Ombudsman a la realidad jurídica, política y social de cada país en donde ha sido incorporado es la clave del éxito de su expansión por Europa y el resto del mundo, lo que ha sido reconocido por la doctrina jurídica al realizar la siguiente afirmación: “Por todo lo expuesto hasta ahora, parece evidente que el establecimiento del *Ombudsman* en los distintos sistemas jurídico-políticos [...] se debe a la enorme capacidad de ‘aclimatación’ de la institución. Y es que, de otro modo, probablemente el *Ombudsman* apenas habría franqueado las fronteras de Suecia.”⁸

De esta manera, la figura jurídica del Ombudsman en Europa fue adoptada en Finlandia (1919), Dinamarca (1953), Alemania (1957), Noruega (1962), Gran Bretaña (1967), Suiza (1971), Francia (1973), Italia (1974), Portugal (1976), Liechtenstein (1976), Austria (1977), España (1978), Países Bajos (1981), Rumania (1991), Eslovenia (1993), Bélgica (1995) y Malta (1995). En el resto del mundo, el Ombudsman fue adoptado en muchos países, tales como Israel (1949), Nueva Zelanda (1962), Tanzania (1965), Guyana (1966),

⁸ Carballo Armas, Pedro. El Defensor del Pueblo -El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado-, Pág. 116. El énfasis es del original.

Ghana (1966), Sudán (1966), Canadá (1967), Estados Unidos (1967), Islas Mauricio (1968), Fidji (1970), Australia (1971), India (1971), Zambia (1973), Egipto (1975), Papúa Nueva Guinea (1975), Trinidad y Tobago (1976), Dominica (1978), Jamaica (1978), Sudáfrica (1981), Filipinas (1986) y Belice (1999). Aparte de los Ombudsman nacionales, algunos países del mundo sólo cuentan con la existencia de Ombudsman locales, pues el ejercicio de su labor de supervisión de la Administración Pública es de carácter exclusivamente estadual o provincial y municipal, tal como sucede, por ejemplo, en Italia (1974), en Estados Unidos (1967) y en Canadá (1967). Sin embargo, también se han advertido algunos casos de diferentes países del mundo, en los cuales se conserva, al mismo tiempo, un Ombudsman nacional y varios Ombudsman locales, estando precedida, generalmente, la aparición de estos últimos a la posterior creación de aquél.

En algunos países del mundo, la denominación de “Ombudsman” se ha mantenido intacta; en tanto que en otros fue cambiado su nombre, tal como ocurrió con el “Comisionado Parlamentario” en Gran Bretaña, el “Contralor del Estado” en Israel, el “Mediador” en Francia, los “Defensores Cívicos” en Italia, el “Promotor de la Justicia” en Portugal, y el “Defensor del Pueblo” en España. Por otra parte, la creación del Ombudsman, en los distintos países del mundo en que ha sido adoptado, se ha efectuado a través de la Constitución o por medio de la ley; y en algunos casos, inclusive, la existencia del Ombudsman, que sólo había sido consagrada en virtud de la ley, es reconocida posteriormente en el texto mismo de la Constitución. Su designación, por otra parte, generalmente es llevada a cabo por el Órgano Legislativo, aunque en algunos países del mundo, como ya se había dicho antes, esa tarea le corresponde hacerla al Órgano Ejecutivo, y en otros, el nombramiento del Ombudsman es efectuado por uno de ellos a propuesta del otro.

Así las cosas, la aceptación del Ombudsman en Europa y el resto del mundo ha sobrepasado las fronteras nacionales de los Estados para ejercer sus actividades a nivel de organismos supranacionales, tal como sucedió el 7 de febrero de 1992, al ser firmado en Maastricht, Países Bajos, el Tratado de la Unión Europea, que entró en vigencia el 1 de noviembre de 1993, y por el medio del cual, fue creada la figura jurídica del “Ombudsman Europeo” o “Defensor del Pueblo Europeo”, cuyo estatuto fue aprobado en 1994 por el Parlamento Europeo, eligiendo a la primera persona en ocupar dicho cargo público en 1995. Su ámbito de competencia se extiende a todos los países miembros de la Unión Europea, pudiendo recibir e investigar quejas formuladas por cualquier persona en contra de funcionarios públicos e instituciones de la Unión Europea sobre casos de “mala administración”, es decir, por las actuaciones que se apartan de los principios o normas jurídicas que deben regir el comportamiento de los mismos. En los casos que son de su competencia, el Defensor del Pueblo Europeo también se encuentra facultado para actuar de oficio. Este funcionario público es nombrado por el Parlamento Europeo, después de haber sido realizada la elección de dicho organismo colegiado, y su mandato finaliza con el de este mismo, que es de cinco años, aunque en el ejercicio de sus funciones actúa con total independencia.

2.5. La aparición del Ombudsman en América Latina.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se advertía ya, en el campo académico, una discusión acerca de la posibilidad de incorporación de la figura jurídica del Ombudsman en América Latina. En comparación con otras regiones del mundo, la doctrina jurídica no duda en afirmar que la creación del Ombudsman “es muy reciente en el ámbito del derecho latinoamericano

[...] debido a que hasta hace muy poco tiempo se consideraba como un instrumento tutelar de los Derechos Humanos extraño a nuestra tradición jurídica. Sin embargo, debido a que este mecanismo se ha extendido de manera rápida y vertiginosa en numerosos ordenamientos pertenecientes a diversas familias o tradiciones jurídicas, se despertó el interés de los juristas de nuestra región por su estudio, y a medida que se conoció y divulgó, se inició su implantación de manera progresiva en nuestros ordenamientos, por lo cual puede afirmarse que en la actualidad se encuentra en pleno desarrollo y se advierte una tendencia hacia su consolidación.”⁹

Así las cosas, la aparición del Ombudsman en esta región del mundo se consumaría en la década de 1990,¹⁰ aunque la misma estuvo más determinada por la influencia de las figuras jurídicas equivalentes en Portugal (Promotor de la Justicia) y en España (Defensor del Pueblo) que la del mismo Ombudsman de Suecia. Y tal como lo afirma la propia doctrina jurídica, no cabe duda que “la institución del *Ombudsman* ya arraigó en América Latina. Vino para quedarse, vino para fortalecer nuestros sistemas democráticos, para reforzar los controles sobre el poder público y el florecimiento del Estado de Derecho, y especialmente para lograr una mayor y mejor defensa y protección de los Derechos Humanos.”¹¹ En ese sentido, no hay que olvidar que la historia de América Latina está llena de episodios sombríos en materia de derechos humanos, tales como la esclavización y el exterminio de pueblos indígenas, guerras civiles, dictaduras militares, corrupción, narcotráfico, la pobreza como producto de la desigualdad

⁹ Fix-Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, Pág. 201.

¹⁰ Sobre este punto concerniente a la aparición del Ombudsman en América Latina, nosotros pudimos comprobar, en el tiempo de la elaboración del presente trabajo de investigación, que todos los países de esta región del mundo - salvo Chile, Cuba y Uruguay - ya cuentan con la existencia, por lo menos a nivel nacional, de sus propios Ombudsman.

¹¹ Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman, Págs. 48 y 49. El énfasis es del original.

económica, la injusticia social, etcétera. Así pues, la aparición del Ombudsman en esta región del mundo tiene una connotación un tanto distinta de la de sus colegas de Europa, en los términos expresados por la misma doctrina jurídica de la siguiente manera: “[...] A diferencia de los países escandinavos o europeos donde el Ombudsman es el resultado de una vida democrática sostenida, en los países de América Latina dicha institución constituye un elemento indispensable para forjar y fortalecer las instituciones democráticas.”¹² Por esta razón, es que la misión del Ombudsman en América Latina ha sido enfocada más en la protección de los derechos humanos que en la simple supervisión de la actuación de la Administración Pública, lo que puede comprobarse al observar los nombres oficiales que el Ombudsman ha recibido en cada país latinoamericano, tales como los de Defensor del Pueblo, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procurador de los Derechos Humanos, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Defensor del Ciudadano, Defensor de los Habitantes y Procurador Federal por los Derechos del Ciudadano.

En ese sentido, no es extraño que la doctrina jurídica haya señalado, con respecto a la especial prioridad de las actividades del Ombudsman en materia de protección de los derechos humanos en comparación con la supervisión de la actuación de la Administración Pública, que “al igual que en el modelo español y el portugués que se toman como referencia, el surgimiento de la institución del Ombudsman en la mayoría de los países de América Latina supera la responsabilidad inicial de controlar los casos de mala administración, si bien las motivaciones iniciales de la expansión del intervencionismo estatal eran ya una inquietud presente [...] también en

¹² Comisión Andina de Juristas. La Defensoría del Pueblo en Ecuador: Retos y Posibilidades, Pág. 17.

nuestro continente. Sin embargo, ésta no fue una inquietud de primer orden en el momento histórico concreto. Su adopción se hizo reconociendo la mayor importancia que éste adquiere como un órgano de control en el nivel constitucional, como un órgano autónomo cuya jerarquía requiere de la reglamentación de una ley orgánica que defina sus facultades para afrontar los hechos que protagonizan la problemática social concreta de cada país [...].”¹³

Pero esto no quiere decir que los Ombudsman de América Latina no deban ocuparse de la supervisión de la actuación de la Administración Pública, sino que, además de reconocerles dicha atribución, la principal misión de los mismos está enfocada en la protección de los derechos humanos, tal como lo sostiene la misma doctrina jurídica al afirmar “que el futuro del *Ombudsman* está fincado en ser, cada día más, uno de los instrumentos que otorga el orden jurídico para la mejor defensa de los Derechos Humanos. Desde luego, deberá seguirse ocupando de arbitrariedades o faltas menores -ello no se discute-, pero su importancia real y trascendente está precisamente en la protección de los Derechos Humanos.”¹⁴

En América Latina, Guatemala fue el primer país independiente que adoptó a la figura jurídica del Ombudsman en 1985. Anteriormente lo había hecho el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en 1977, con la creación del cargo público del “Procurador del Ciudadano”. Pero es a partir de la aparición del Ombudsman en Guatemala que comienza la paulatina introducción de dicha institución jurídica en el resto de países latinoamericanos. La aparición del Ombudsman en América Latina no pretende reemplazar a los mecanismos tradicionales de protección de los derechos humanos, sino que su

¹³ Pareja Rosales de Conrad, María Teresa, Op. Cit., Pág. 94.

¹⁴ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 71. El énfasis es del original.

advenimiento se realizó con el propósito de complementarlos, debido a que la práctica ha demostrado la insuficiencia de éstos para proteger eficazmente los derechos humanos ante el incremento de las violaciones a los mismos, lo cual ha sido admitido por la doctrina jurídica al aseverar que “el objetivo básico del Defensor del Pueblo es el de proteger los derechos de los ciudadanos y la naturaleza de esta institución es ser un complemento de los demás controles clásicos, sean éstos judiciales, parlamentarios o administrativos.”¹⁵

Así pues, la misión del Ombudsman en América Latina en favor de la protección de los derechos humanos es de una innegable y enorme importancia, pues de conformidad con lo expresado por la doctrina jurídica, es evidente que “lo que aún queda por hacer para su protección real, en la inmensa mayoría de los países, es tan grande que a veces se puede sentir desánimo cuando, por el contrario, hay que verlo como un formidable reto que se tiene que enfrentar y superar.”¹⁶

A continuación, presentamos un cuadro comparativo de las instituciones jurídicas del Ombudsman existentes en los diversos países de América Latina en que ha sido adoptado, señalando el nombre oficial que se le ha otorgado en cada país, así como el año de su creación o aparición, así:

¹⁵ Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. El Ombudsman -El Defensor del Pueblo-, Págs. 76 y 77.

¹⁶ Carpizo, Jorge, Op. Cit., Pág. 71.

Cuadro Único.

LA APARICIÓN DEL OMBUDSMAN EN AMÉRICA LATINA ¹⁷		
PAÍS	NOMBRE OFICIAL DEL OMBUDSMAN NACIONAL	AÑO DE APARICIÓN
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	1985
Haití	Defensor del Ciudadano	1987
México	Comisión Nacional de Derechos Humanos	1990
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	1991
Colombia	Defensor del Pueblo	1991
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	1992
Costa Rica	Defensor de los Habitantes	1992
Paraguay	Defensor del Pueblo	1992
Brasil	Procurador Federal por los Derechos del Ciudadano	1993
Perú	Defensor del Pueblo	1993
Argentina	Defensor del Pueblo	1993
Bolivia	Defensor del Pueblo	1994
Nicaragua	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	1995
Ecuador	Defensor del Pueblo	1996
Panamá	Defensor del Pueblo	1997
Venezuela	Defensor del Pueblo	1999
República Dominicana	Defensor del Pueblo	2001

Elaboración Propia.

¹⁷ Este cuadro comparativo fue construido en base a la información consultada, fundamentalmente, en los libros jurídicos elaborados por la Comisión Andina de Juristas (La Defensoría del Pueblo en Ecuador: Retos y Posibilidades; Págs. 17 y 18) y por María Teresa Pareja Rosales de Conrad (El Defensor del Pueblo -Un estudio con especial referencia al Ecuador-; Págs. 92, 106 y 315). El nombre oficial del Ombudsman de Brasil, por otra parte, fue tomado de la página oficial de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (www.portalfio.org).

2.6. La figura jurídica del Ombudsman en El Salvador: el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.¹⁸

La situación de los derechos humanos en El Salvador ha sido crítica a lo largo de toda su historia. Sin hablar de los hechos acaecidos en la conquista española y durante la época colonial; no cabe duda que El Salvador, en toda su historia republicana, se ha caracterizado por ser un Estado que ha practicado una constante y sistemática violación de los derechos humanos de su población. El Salvador, en el pasado, se distinguía por la existencia de una economía que estaba basada, primordialmente, en la agricultura, la cual se había especializado, primeramente, en la producción y exportación de añil; pero durante el siglo XIX, éste fue paulatinamente sustituido por el café como el principal producto de exportación para el mercado internacional. Esta situación determinaría, en el campo político, que la lucha partidista existente entre liberales y conservadores, iniciada desde la proclamación de la independencia de España por parte de Centroamérica en 1821 y a la que pertenecía El Salvador a la sazón, sería ganada por los primeros en detrimento de los segundos. De esta manera, una economía agroexportadora de monocultivo condicionó la conformación de El Salvador, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como un Estado liberal oligárquico cafetalero. Esta nueva realidad se vería reflejada, primordialmente, en la abolición de las tierras comunales y de las tierras ejidales, que fue establecida por el Estado mediante leyes emitidas en 1881 y 1882, respectivamente, para sustituirlas por el modelo de propiedad privada de las mismas, lo que constituyó un mecanismo de concentración de la tierra en pocas manos para el cultivo del

¹⁸ Para la elaboración de este apartado, nos hemos auxiliado de las fuentes bibliográficas específicas que se mencionan más adelante; así como por la consulta de las obras generales que aparecen citadas en la sección dedicada a la bibliografía utilizada en el presente trabajo de investigación.

café; y para lo cual, no se dudó en despojar a los campesinos, mayoritariamente indígenas, de la propiedad y del libre acceso de la tierra, para posteriormente convertirlos a ellos, de esta manera, en trabajadores rurales, pues se necesitaría la labor de una abundante mano de obra barata en las fincas cafetaleras. Este suceso, conocido como la “Reforma Liberal”, promovió la consolidación de una emergente oligarquía cafetalera como la clase dominante que dirigió los destinos de El Salvador por muchas décadas, y permitió, asimismo, la definitiva inserción de la economía nacional en el sistema capitalista mundial, lo cual, unido a la creciente pauperización de la mayor parte de la población del país, sería una de las causas de las fuertes tensiones sociales que estallarían violentamente en el siglo XX. Esto quedaría demostrado cuando en Estados Unidos se dio el comienzo de una de las mayores crisis económicas del sistema capitalista mundial, siendo conocida como la Gran Depresión de 1929, y cuyos efectos causaron estragos en la economía salvadoreña, pues sus consecuencias inmediatas para el país se sintieron en una estrepitosa caída de los precios del café en el mercado internacional, y al ser incapaces de compensar los costos de producción, los pequeños propietarios de este tipo de cultivo se fueron a la quiebra, y los grandes terratenientes, por su parte, decidieron despedir a muchos jornaleros de sus haciendas cafetaleras, mientras que otros peones percibieron como se reducían sus ya de por sí ínfimos salarios. Como consecuencia de esta situación, y sin desconocer que las condiciones económicas de los trabajadores urbanos también empeoraron, fueron los campesinos quienes resultaron más afectados, pues muchos de ellos quedaron a merced de la miseria y de la desesperación. Finalmente, el malestar agrario causado por la Reforma Liberal y agudizado por esta crisis económica, siendo sumado al antiguo odio racial existente entre indígenas y ladinos, desembocaría violentamente el 22 de enero de 1932, al originarse, en la zona occidental del país, una insurrección campesina que fue

inmediatamente reprimida, con lujo de barbarie, por parte de la dictadura militar del General Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), dejando un número aproximado de unos treinta mil muertos, según las más altas proyecciones estimadas al respecto. Este trágico evento, que fue calificado posteriormente como un verdadero genocidio al considerar que la mayoría de las víctimas de esa matanza eran trabajadores indígenas, señalaría el comienzo de un largo período de autoritarismo militar, en el cual, la Fuerza Armada mantuvo directamente la conducción del aparato del Estado hasta principios de la década de 1980, cuando la falta de apertura política para los grupos discrepantes del oficialismo, la represión institucional, las grandes desigualdades en la distribución de la riqueza nacional en beneficio de un pequeño número de familias pudientes, la explotación y la exclusión social, entre otros factores, llevaron al país a una sangrienta guerra civil que cobró un salto fatal de miles de muertos, heridos y desaparecidos a nivel nacional, hasta que el 16 de enero de 1992, en el Castillo de Chapultepec, México, la Presidencia de la República de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), firmaron los “Acuerdos de Paz” - también conocidos como los “Acuerdos de Chapultepec”, en alusión al lugar en donde se llevó a cabo dicho acto histórico - que pusieron fin a este conflicto armado que asolaba al país desde 1980, e iniciaron así, por consiguiente, una nueva etapa de la vida nacional.

Estos Acuerdos de Chapultepec, que terminaron con la guerra civil que sufría El Salvador, constituyeron la suma de todos los acuerdos políticos negociados sobre diversos temas por las partes beligerantes, con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en un proceso de diálogo realizado desde los “Acuerdos de Ginebra”, suscritos el 4 de abril de 1990, hasta la firma del “Acta de Nueva York I”, realizada el 31 de diciembre de 1991. Con los Acuerdos de Ginebra, las partes beligerantes

aceptaron iniciar un proceso de negociación, bajo la mediación de la ONU, con la finalidad “de terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña.”¹⁹ No obstante, el “objetivo inicial” manifestado en dichos Acuerdos de Ginebra era “el de lograr acuerdos políticos para la concertación de un cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespete los derechos [humanos] de la población civil, lo que deberá ser verificado por [la Organización de] las Naciones Unidas, sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad. Logrado lo anterior, el proceso [de negociación] deberá conducir al establecimiento de las garantías y las condiciones necesarias para la reincorporación de los integrantes del FMLN, dentro de un marco de plena legalidad, a la vida civil, institucional y política del país.”²⁰

De esta manera, el 21 de mayo de 1990 fueron suscritos los “Acuerdos de Caracas”, con los cuales se establecía una Agenda General del Proceso Completo de Negociación - conocida después como la “Agenda de Caracas”, en una clara alusión al lugar en donde fue pactada - en la que se convinieron los temas que serían objeto de las negociaciones entre las partes beligerantes. Estos mismos Acuerdos de Caracas establecían que las partes beligerantes, durante el desarrollo del proceso de diálogo, y “como primera prioridad sustantiva, se concentrarán en la negociación de los acuerdos políticos previstos en el objetivo inicial.”²¹ En ese sentido, se había concertado que primero se negociaría el cese del enfrentamiento armado, y una vez logrado esto, sería discutida la reincorporación de los integrantes del FMLN a la vida civil del país, y por último, se abordarían los demás puntos

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas. Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz, Pág. 1.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.* Pág. 6.

necesarios para la consolidación de los objetivos de los Acuerdos de Ginebra.²² Por otra parte, en dicha ronda de diálogo se estableció, además, un Calendario del Proceso Completo de Negociación, con el cual, se estipularon dos plazos tentativos: el primero, fijado para antes de mediados de septiembre de 1990, con el propósito de alcanzar, como principal prioridad, el objetivo inicial de los Acuerdos de Ginebra; y el segundo, convenido entre dos y seis meses después de la conclusión de dicho objetivo inicial, con el propósito de terminar con el proceso completo de negociación.²³ Estos plazos tentativos, por cierto, no se cumplieron. No obstante ello, el primer avance sustantivo en el proceso de diálogo se consiguió con los “Acuerdos de San José”, suscritos el 26 de julio de 1990, en los cuales, las partes beligerantes admitían “que el ordenamiento jurídico de El Salvador consagra el reconocimiento de los derechos humanos y el deber del Estado de respetarlos [...]”.²⁴ En base a ello, las mismas partes beligerantes decidieron concertar las acciones que deberían tomarse para asegurar el respeto y la garantía de los derechos humanos de la población civil.²⁵ Por otra parte, las partes beligerantes lograron cerrar un pacto que permitió la creación de un ente especializado de la ONU que estaría encargado, primeramente, de la verificación internacional de estos Acuerdos de San José,²⁶ aunque su mandato, posteriormente, sería ampliado para otorgarle la facultad de supervisar el cumplimiento de todos los Acuerdos de Paz. Es así, entonces, como se estableció en su momento la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

²² Vid. *Ibíd.* Págs. 4-5.

²³ Vid. *Ibíd.* Págs. 5-6.

²⁴ *Ibíd.* Pág. 7.

²⁵ Vid. *Ibíd.* Págs. 7-9.

²⁶ Vid. *Ibíd.* Págs. 9-12.

Así pues, dentro de este proceso de negociación realizado para alcanzar la terminación del conflicto armado, el 27 de abril de 1991 se suscribieron los “Acuerdos de México”, en los cuales se establecían reformas a la Constitución de 1983 en diversas materias, encontrándose entre ellas, la relativa a los derechos humanos, y para lo cual, se dispuso así, entre otros puntos, la creación del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, quien “tendrá por misión esencial la de promover los derechos humanos y velar por que sean respetados.”²⁷ También quedaba convenido que este nuevo funcionario público, junto con el Fiscal General de la República y con el Procurador General de la República, debería ser elegido por la Asamblea Legislativa con una mayoría calificada de no menos de los dos tercios de los votos de los diputados electos.²⁸ Así pues, el producto obtenido en dicha ronda de diálogo fue un borrador de las reformas constitucionales pactadas en ella, para que las mismas fueran sometidas a la Asamblea Legislativa para su inmediata aprobación y posterior ratificación,²⁹ así como también se llegó a otro consenso que se manifestó con la elaboración de un documento titulado como “Acuerdos Políticos para el Desarrollo de la Reforma Constitucional”, pues algunos de los aspectos de la misma necesitaban ser remitidos a la legislación ordinaria.³⁰ Por otra parte, también se negoció el establecimiento de una “Comisión de la Verdad” para esclarecer los más graves hechos de violencia ocurridos desde 1980,³¹ la cual se instaló después de la finalización de este proceso de negociación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, y cuyo informe final de sus investigaciones, denominado como “De la locura a la esperanza: La

²⁷ *Ibíd.* Pág. 15.

²⁸ *Vid. Ibíd.* Pág. 15.

²⁹ *Vid. Ibíd.* Págs. 20-28.

³⁰ *Vid. Ibíd.* Págs. 28-30.

³¹ *Vid. Ibíd.* Págs. 30-33.

guerra de doce años en El Salvador”, fue presentado públicamente al país el 15 de marzo de 1993.

Por su parte, la reforma constitucional que instituyó a la figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, efectuada de conformidad al trámite regulado en el Art. 248 Cn., fue aprobada por la Asamblea Legislativa que finalizó su período de funciones el 30 de abril de 1991; para ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa que se instaló el 1 de mayo de 1991. Dicha reforma constitucional incluía algunas disposiciones transitorias, de las cuales, una de ellas, señalaba que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, creado mediante la aprobación de aquélla, debería ser elegido dentro de los noventa días siguientes a la ratificación de la misma, como plazo máximo para ello, por la Asamblea Legislativa que iniciaría su período de funciones el 1 de mayo de 1991.³²

Posteriormente, empero, hubo un momento en que el proceso de diálogo había quedado entrampado a causa del tema relativo al nuevo papel institucional que jugaría la Fuerza Armada en tiempos de paz, el cual era calificado como el “nudo gordiano” de las negociaciones políticas; pero que finalmente quedaría desatado con los “Acuerdos de Nueva York”, suscritos el 25 de septiembre de 1991, en los cuales se estableció que el fiel “cumplimiento de todos los acuerdos políticos alcanzados por las Partes [Beligerantes] quedará sometido a la supervisión de la Comisión Nacional

³² Estas reformas a la Constitución de 1983 fueron aprobadas mediante A. R. C. No. 1, del 29 de abril de 1991, publicado en el D. O. No. 78, Tomo No. 311, del 30 de abril de 1991; y ratificadas por D. L. No. 64, del 31 de octubre de 1991, publicado en el D. O. No. 217, Tomo No. 313, del 20 de noviembre de 1991; las cuales entraron en vigencia el 30 de noviembre de 1991. La disposición transitoria concerniente al plazo para la elección del primer Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, fue aprobada mediante el Art. 41 del referido A. R. C.; y ratificada por el Art. 35 del también referido D. L.

para la Consolidación de la Paz (COPAZ). COPAZ es un organismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultante de las negociaciones, tanto en relación con la Fuerza Armada en particular, como con los demás puntos de la agenda.”³³ Sobre este punto, también se estipuló que este nuevo organismo estatal, creado para dicho fin, quedaría disuelto una vez concluida la ejecución de los Acuerdos de Paz.³⁴ Por otra parte, el FMLN exigía, como condición para acordar el cese del enfrentamiento armado, que se establecieran garantías que permitieran su reincorporación a la sociedad civil con plena legalidad y seguridad. En ese sentido, es importante destacar que estos Acuerdos de Nueva York concluyeron con una importante modificación a todo el proceso de diálogo, por medio de los cuales, las partes beligerantes declaraban haber “convenido una agenda para la negociación comprimida de los temas pendientes, que debe considerarse como parte del presente acuerdo. [...]”³⁵ De esta manera, el 25 de septiembre de 1991 fue suscrita también la “Negociación Comprimida de Nueva York”, con la cual se buscaba, de una sola vez, la obtención de acuerdos políticos tanto para el cese del enfrentamiento armado como para la reincorporación de los integrantes del FMLN a la vida civil del país.³⁶ Así pues, a diferencia de lo que originalmente se había definido en los Acuerdos de Caracas, en esa nueva ronda de diálogo se estableció que “todos los temas sustantivos de la Agenda [para la Negociación Comprimida] estarían negociados y acordados antes del cese del enfrentamiento armado. Se tratará de un cese de fuego de duración predeterminada, corto y dinámico, durante el cual no habría negociaciones sustantivas, sino únicamente las medidas necesarias para poner en práctica

³³ Organización de las Naciones Unidas, Op. Cit., Pág. 34.

³⁴ Vid. Ibíd. Pág. 36.

³⁵ Ibíd. Pág. 40.

³⁶ Vid. Ibíd. Pág. 41.

los acuerdos alcanzados.”³⁷ Con el cumplimiento del objetivo pactado en los Acuerdos de Ginebra - y reafirmado en la Negociación Comprimida de Nueva York - con respecto a la reincorporación de los integrantes del FMLN a la vida civil del país, esa organización guerrillera, nacida como tal en 1980, se convirtió en un partido político en 1992.

Así las cosas, después de muchas vicisitudes ocurridas en el proceso de negociación, el mismo llegaría a su fin con la firma del Acta de Nueva York I, con la cual, las partes beligerantes manifestaban que habían “alcanzado acuerdos definitivos, que unidos a los anteriormente suscritos en San José, México y Nueva York culminan la negociación sobre todos los temas sustantivos de la Agenda de Caracas y de la Negociación Comprimida de Nueva York. Su ejecución pondrá término definitivo al conflicto armado salvadoreño.”³⁸ En dicho documento, además, se establecía que el fin del conflicto armado comenzaría formalmente el 1 de febrero de 1992 y concluiría el 31 de octubre de 1992, previa suscripción, en México, de los definitivos Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992.³⁹ No obstante, las partes beligerantes debieron reunirse una vez más para negociar el Calendario de Ejecución de los Acuerdos de Paz que debería cumplirse dentro del período de duración del cese formal del conflicto armado que se había señalado en el Acta de Nueva York I, el cual fue incorporado al documento que contemplaba la totalidad de los Acuerdos de Chapultepec,⁴⁰ quedando entonces, solventado dicho punto, con la firma del “Acta de Nueva York II”, realizada el 13 de enero de 1992, en la cual se afirmaba que las partes beligerantes habían “alcanzado acuerdos que finalizan la negociación

³⁷ *Ibíd.* Pág. 41.

³⁸ *Ibíd.* Pág. 45.

³⁹ *Vid. Ibíd.* Pág. 45.

⁴⁰ *Vid. Ibíd.* Págs. 116-125.

sobre todos los temas que quedaron pendientes cuando se firmó el Acta de Nueva York de 31 de diciembre de 1991. [...]”⁴¹

Finalmente, en el documento que contemplaba la totalidad de los Acuerdos de Chapultepec, se definió, con respecto al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, que el mismo sería “designado dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México.”⁴² Como puede advertirse, este punto se encontraba determinado con anterioridad en la ya comentada disposición transitoria que formaba parte de la misma reforma constitucional de 1991. Por otra parte, se decidió encargar a COPAZ la misión de elaborar el borrador de la futura Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, conviniéndose que en el mismo deberían establecerse los medios apropiados para darle cumplimiento al compromiso asumido por las partes beligerantes de identificar y erradicar a todos los grupos que practicaren violaciones sistemáticas a los derechos humanos.⁴³

Fue así, entonces, como el 20 de febrero de 1992, la Asamblea Legislativa, en cumplimiento de lo establecido en los Acuerdos de Chapultepec y en la Constitución, emitió la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y algunos días después, exactamente el 27 de febrero de 1992, eligió al doctor Carlos Mauricio Molina Fonseca como el primer Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en la historia de El Salvador, para el período comprendido del 27 de febrero de 1992 al 26 de

⁴¹ Ibíd. Pág. 47.

⁴² Ibíd. Pág. 79.

⁴³ Vid. Ibíd. Pág. 79.

febrero de 1995.⁴⁴ Con este paso trascendental en la historia nacional, El Salvador adoptó a la figura jurídica del Ombudsman, dentro de su ordenamiento jurídico, con el nombre de “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos”, el cual fue concebido con la finalidad de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.).

Posteriormente, sin embargo, el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos tuvo que asumir las funciones del titular de la institución, porque en la Asamblea Legislativa no se lograba un consenso para elegir al sustituto del doctor Carlos Mauricio Molina Fonseca, hasta que por fin, el 23 de marzo de 1995, es elegida como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, la doctora Victoria Marina Velásquez de Avilés, para el período comprendido del 23 de marzo de 1995 al 22 de marzo de 1998;⁴⁵ pero a su salida de dicho cargo público, hubo un nuevo entrampamiento en la Asamblea Legislativa sobre la elección del siguiente titular de la institución; aunque esta vez ella no aceptó que el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos ejerciera indefinidamente las funciones de aquél, pues reformó transitoriamente el Art. 15 LPDDH para que este funcionario público asumiera sólo por treinta días las funciones del titular de la institución, si el mismo no era elegido en ese tiempo; pero como aún así no se llegó a ningún acuerdo, el mismo Art. 15 LPDDH fue sometido a una nueva reforma legal, esta vez de carácter permanente, según la cual, el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos sólo podría sustituir al titular de la institución en el período para el que fue electo el propio Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Más adelante, estas reformas legales serán analizadas detalladamente. Por ahora sólo nos

⁴⁴ D. L. No. 189, del 27 de febrero de 1992, publicado en el D. O. No. 47, Tomo No. 314, del 10 de marzo de 1992.

⁴⁵ D. L. No. 305, del 23 de marzo de 1995, publicado en el D. O. No. 59, Tomo No. 326, del 24 de marzo de 1995.

resta decir, que con esta última modificación, se abrió la posibilidad de que la PDDH pudiera quedar acéfala, tal como ocurrió inmediatamente después de la aprobación de la misma, ante la falta de un nuevo titular de la institución. Pero pasado el tiempo, en la Asamblea Legislativa se logró llegar a un consenso, cuando por fin, el 2 de julio de 1998, es elegido como Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el licenciado Eduardo Antonio Peñate Polanco, para el período comprendido del 2 de julio de 1998 al 1 de julio de 2001;⁴⁶ quien no pudo concluirlo, pues renunció el 8 de febrero de 2000 debido a graves señalamientos hechos sobre su conducta personal, tanto anterior a la elección en su cargo público como durante su desempeño en el mismo, quedando nuevamente acéfala la institución hasta el 6 de julio de 2001, cuando por fin, después de meses de discusiones en la Asamblea Legislativa, es elegida como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, para el período comprendido del 6 de julio de 2001 al 5 de julio de 2004⁴⁷; quien incluso fue reelegida para un nuevo período al frente de dicha institución, el cual inició el 6 de julio de 2004 y finalizó el 5 de julio de 2007;⁴⁸ hasta que por fin tuvo como sucesor en dicho cargo público al licenciado Óscar Humberto Luna, quien fue elegido para el período comprendido del 6 de julio de 2007 al 5 de julio de 2010.⁴⁹ La tardanza de la elección de los anteriores titulares de esta institución no ha estado exenta de críticas por parte de la misma PDDH, la

⁴⁶ D. L. No. 347, del 2 de julio de 1998, publicado en el D. O. No. 129, Tomo No. 340, del 13 de julio de 1998.

⁴⁷ D. L. No. 460, del 6 de julio de 2001, publicado en el D. O. No. 127, Tomo No. 352, del 6 de julio de 2001. Este D. L., curiosamente, señala que el período del mandato de la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo comenzaría el 6 de julio de 2001 y terminaría el 5 de “junio” (en lugar de julio) de 2004, es decir, que se había contemplado un tiempo de dos años y once meses, en lugar de los tres años que exige el Art. 192 Cn. ¿Fue esto un error cometido por la Asamblea Legislativa en su redacción o fue producto de un descuido en su publicación en el Diario Oficial?

⁴⁸ D. L. No. 362, del 28 de junio de 2004, publicado en el D. O. No. 122, Tomo No. 364, del 1 de julio de 2004.

⁴⁹ D. L. No. 358, del 28 de junio de 2007, publicado en el D. O. No. 119, Tomo No. 375, del 29 de junio de 2007.

cual no ha tenido reparos en expresar que “en las etapas de transición se ha retrasado conscientemente el nombramiento de un nuevo titular, con lo cual se han creado graves acefalías que generan un traspaso de mando sin orden ni continuidad. Estos hechos han producido inestabilidad interna, la interrupción abrupta de la ejecución de planes y proyectos, y la imposibilidad de acumular y compartir experiencias entre las sucesivas administraciones [de la PDDH]. En el futuro, esta situación debe evitarse a toda costa.”⁵⁰

El escándalo que envolvió al mandato del licenciado Eduardo Antonio Peñate Polanco no hizo más que hundir en una grave crisis institucional a la PDDH, restándole credibilidad y haciéndole perder el apoyo nacional e internacional que gozaba desde su creación. Se señalaba que el titular de la institución había cometido violaciones a los derechos humanos cuando se desempeñó como juez; que al frente de la PDDH se negó a admitir, de manera arbitraria, denuncias presentadas sobre violaciones a los derechos humanos; que existía mucha lentitud en la resolución de los casos atendidos; y que además, durante su mandato, se cometieron muchas anomalías de carácter administrativo, financiero y laboral; así como también se advertía una evidente ignorancia demostrada por dicho funcionario público en lo concerniente a la temática de los derechos humanos. Por todas estas razones, la Asamblea Legislativa abrió una investigación sobre el caso, basándose en las solicitudes de destitución presentadas en contra del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, al final de la cual, ella determinó que eran ciertas las acusaciones presentadas contra éste, decidiendo que debía procederse, por lo tanto, a su destitución. Pero al conocer este resultado, el licenciado Eduardo Antonio Peñate Polanco interpuso su renuncia el 8 de febrero de 2000, por lo cual, la Asamblea

⁵⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2003-Junio 2004), Pág. 223.

Legislativa archivó el caso y decidió aceptársela el 9 de febrero de 2000.⁵¹ Pero fue la misma Asamblea Legislativa la que se demoró más de un año en elegir a la persona que estaría al frente de la PDDH, dejándola durante ese tiempo, como ya se había dicho antes, totalmente acéfala. Pero con la elección de la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, dicha institución salió del estancamiento en que se había quedado, pues durante su mandato, con todos sus aciertos y con todos sus errores, la PDDH recuperó la confianza perdida anteriormente, esforzándose de nuevo en cumplir celosamente su papel constitucional de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.).

Por otra parte, para nadie es un secreto saber que la situación del respeto a los derechos humanos, durante la guerra civil, se deterioró rápidamente, al punto de que la violencia política acaecida en El Salvador fue motivo de atención de la comunidad internacional. Es por ello, que uno de los frutos del proceso de negociación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, fue la creación de la figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y dado el momento histórico en que se produjo la inclusión de este funcionario público en el ordenamiento jurídico salvadoreño, es comprensible que aún la misma PDDH presuma que su aparición tuvo “una configuración muy particular, de manera que sus potestades constitucionales y legales fueron pensadas más en función de las graves violaciones a los derechos y libertades del pasado inmediato que con relación al más amplio campo de los derechos humanos en sus dimensiones

⁵¹ D. L. No. 841, del 9 de febrero de 2000, publicado en el D. O. No. 29, Tomo No. 346, del 10 de febrero de 2000.

económicas, sociales y culturales, por ejemplo.”⁵² Esto es más que evidente al considerar que partir de la década de 1990, las políticas neoliberales impulsadas por el Estado salvadoreño, consistentes en la reducción del intervencionismo estatal en el campo socioeconómico, las medidas de ajuste estructural, las privatizaciones, la liberalización del mercado, la flexibilización laboral, entre otras cosas; no han hecho más que acentuar la situación de pobreza, opresión y marginación social existente en el país, pues las difíciles condiciones de vida de la inmensa mayoría de salvadoreños son una prueba irrefutable del incumplimiento del Estado de su obligación de garantizar el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de sus habitantes, al punto que muchos salvadoreños deciden emigrar ilegalmente hacia Estados Unidos en la búsqueda de una vida digna que se les ha negado en la tierra que los vio nacer.

⁵² Aquino López, Rafael Antonio (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador). Acatamiento y cumplimiento de las resoluciones del Ombudsman salvadoreño. Análisis comparativo del acatamiento y cumplimiento de las resoluciones de los Ombudsman de El Salvador, los Países Bajos y Europa, Pág. 151.

2.7. Una breve reseña histórica sobre la Administración Pública.⁵³

A) Un resumen general de la historia de la Administración Pública en el mundo.

1) La Edad Antigua.

- *Próximo Oriente:*

En el cuarto milenio antes de nuestra era, los sumerios ya utilizaban la rueda y el arado tirado por bueyes, así como también eran conocedores de una alfarería primitiva. Este pueblo contaba con conocimientos acerca de muchos campos del saber humano. Las comunidades sumerias se organizaban en ciudades-estados, tal como lo harían los griegos algunos siglos después, y las cuales se encontraban centralizadas en torno al templo de la localidad y bajo la dirección de la figura jurídica del “Patesí”, quien ostentaba las funciones de príncipe y ministro religioso. Posteriormente, los sumerios desarrollaron una gran actividad comercial, por lo que los “Patesís” fueron sustituidos por funcionarios públicos de un Estado más secularizado.

⁵³ Para la elaboración de este apartado, nos hemos auxiliado tanto de los libros jurídicos elaborados por los autores Francisco Bertrand Galindo y otros (Manual de Derecho Constitucional; Tomo II; Págs. 830, 831, 836, 1034-1037, 1044-1049 y 1108-1115) y Miguel Galindo Camacho (Teoría de la Administración Pública; Págs. 21-54) como de los trabajos académicos extrajurídicos de Enrique Baloyra (El Salvador en transición; Págs. 15-103), José Juan Sánchez González (La Administración Pública como Ciencia: Su objeto y su estudio; Págs. 25-51), Patricia Alvarenga y otros (Historia de El Salvador; Tomos I y II; Págs. 134-151 y 56 y siguientes, respectivamente), Rafael Guidos Béjar (El Estado en el proceso de industrialización salvadoreño; Págs. 135-154 y 221-222), Roberto Turcios (Autoritarismo y modernización: El Salvador (1950-1960); Págs. 25-33 y 83-100), Víctor Hugo Acuña Ortega y otros (Historia del istmo centroamericano; Págs. 227-231, 428, 436, 441, 476, 477, 478 y 486) y Grupo Océano (Enciclopedia de El Salvador; Págs. 221-236 y 269 y siguientes); así como por la consulta de las obras generales que aparecen citadas en la sección dedicada a la bibliografía utilizada en el presente trabajo de investigación.

Para el segundo milenio antes de nuestra era, los reyes hititas ejercían funciones militares, religiosas y judiciales, aunque estas últimas eran delegadas a funcionarios públicos subordinados a ellos. Los hititas conformaban un pueblo guerrero, por lo que se regían en base a una administración pública militarizada y centralizada. Es por ello, que el control de las provincias estaba a cargo de gobernadores que eran nombrados por este poder centralizado, aunque los territorios recién conquistados eran administrados por los hijos del rey a nombre de éste.

Posteriormente, los asirios establecieron un poderoso Estado militar, pues ellos conformaban un pueblo guerrero que consiguió imponer su dominio sobre vastos territorios. El poder del Estado se sustentaba en una administración pública militarizada y centralizada que era dirigida por la oficina de negocios del rey. La gran maquinaria militar asiria necesitaba contar con una enorme maquinaria administrativa para poder funcionar e incrementar su poder.

Hacia fines del siglo VII antes de nuestra era, los caldeos conquistaron la ciudad de Babilonia, siendo Nabucodonosor II el más grande de los reyes caldeos que rigieron los destinos de dicha urbe. Los caldeos desarrollaron un método administrativo que se basaba en el empleo de un viejo estilo de escritura por parte de los escribanos, así como unas anticuadas formas de expresión oral.

En el Antiguo Egipto, el régimen político, centralizado en torno a la figura jurídica del “Faraón”, se fundamentaba en un servicio público masivo y eficiente. En un principio, el propio Faraón ejercía las funciones de rey, ministro religioso, administrador supremo, juez supremo, comandante de guerra supremo, tesorero supremo y director de la propiedad. No obstante,

por razones prácticas, en un principio se delegaron muchas de sus responsabilidades administrativas a parientes y a miembros de la nobleza; pero con la especialización de las funciones del Estado, se hizo necesario introducir a nuevos funcionarios públicos que se encargaran de efectuar las tareas administrativas, y liberar al rey de las actividades que representaban una carga para él. De esta manera, nace un complejo sistema burocrático que alcanzaría un gran poder dentro de la esfera de acción del Estado. Es así, entonces, como el Faraón decide nombrar a un funcionario público conocido con el nombre de “Visir”, el cual constituía, después del mismo Faraón, la máxima autoridad en todo el país y el encargado de ejercer las actividades administrativas del Estado. Es por ello, que si Egipto se concebía como la hacienda del Faraón, el Visir, en consecuencia, era considerado como su máximo administrador. Por otra parte, junto con los diversos funcionarios públicos que se encargaban de llevar a cabo las diferentes tareas que les delegaba el Faraón, también existía un cuerpo de escribanos que era asistido por técnicos y artesanos. Además de los funcionarios públicos nombrados directamente por el Faraón, la Administración Pública de Egipto contaba con un gran número de sirvientes que trabajaban en la corte real, en el templo, en las oficinas centrales y en las obras de construcción. Todos estos funcionarios públicos eran siervos del Faraón o de la nobleza, por lo que no puede considerárseles como servidores públicos, pues no buscaban fomentar el bienestar de todo el país, aunque sus actividades condujeran hacia dicha finalidad.

- *Medio Oriente:*

Ciro II el Grande, quien es considerado el fundador del Imperio Persa, como ya se había dicho antes, comenzó siendo un príncipe de una pequeña tribu persa; pero consiguió derrotar militarmente al pueblo de los medos, quienes

poseían el poder con anterioridad y habían subyugado a los persas, para dominar así, un vasto territorio que se extendía desde Persia hasta las costas del Mar Mediterráneo y del Mar Negro, por un lado, y hasta las fronteras de la India, por el otro. Este monarca persa, denominado oficialmente como el “Gran Rey”, además de ser un gran estratega militar, tenía notables aptitudes administrativas. A cada pueblo conquistado se le permitió conservar su propia identidad cultural, su religión y sus instituciones jurídicas, aunque tendrían representantes persas como responsables ante el Gran Rey, y es por ello, que el Imperio Persa fue dividido en veinte provincias llamadas “Satrapías”, las cuales estarían a cargo de los “Sátrapas” (Protectores del Reino), ya mencionados anteriormente. Cada uno de los Sátrapas tenía un secretario que servía como medio de vinculación entre él y la Administración Pública de la Corte Real. Aunado a ello, también existían inspectores conocidos como los “Ojos del Rey”, también ya mencionados con anterioridad, los cuales viajaban por todos los dominios persas con sus propios ejércitos para vigilar las provincias e informar al Gran Rey sobre la marcha de los asuntos del Estado.

- *Extremo Oriente:*

En la India, el gobierno del Estado se encontraba conformado como una monarquía absoluta, pues el poder del rey era ilimitado. No obstante ello, existía un Consejo de Notables con facultades para emitir leyes, regular las finanzas y los asuntos exteriores, así como tenía potestad para nombrar a los funcionarios públicos más importantes. El ejercicio del poder en las ciudades estaba encargado por grandes comisiones, y en el caso de las aldeas, le estaba encomendado a un jefe o a un “Panchayat” (Consejo de Cinco). La Administración Pública de la India brindaba diversiones para el pueblo, y además, cuidaba de su bienestar con obras de salud pública, socorro para

los pobres y abastecimiento de alimentos en graneros del Estado para distribuirlos a la gente en períodos de hambre.

Alrededor del año 2000 antes de nuestra era, en China, la dinastía Shun utilizaba exámenes encaminados a probar la capacidad para la promoción administrativa. En el año 1030 antes de nuestra era, durante el período de dominación de la dinastía Chou, el emperador chino era asistido en el ejercicio de sus funciones de un Ministro Jefe y de otros Ministros de Estado que atendían diversas áreas de la Administración Pública, tales como la agricultura, las obras públicas, los ritos religiosos, los asuntos militares y otras. Por debajo de estos funcionarios públicos, se encontraban otros que constituían un servicio público muy avanzado para la época, y que presentaba tendencias burocráticas que se especializaban aún más con el transcurso del tiempo.

- *La civilización grecorromana:*

En la Antigua Grecia, las ciudades-estados o “polis”, en un principio, contaban con un rey, una serie de virreyes y un sistema de castas. Las tareas administrativas eran llevadas a cabo por un grupo de sirvientes domésticos, quienes estaban complementados por un grupo de sirvientes superiores que eran reclutados por las familias nobles y conocidos con el nombre de “Therapontes”, los cuales se organizaban en diversas jerarquías, y los más altos de ellos se encargaban de asistir al rey en el cumplimiento de sus obligaciones religiosas, o bien, debían representarlo como heraldos en el ejercicio de las funciones públicas, para lo cual, llevaban su cetro real o las insignias de su poder. Pero con el paso del tiempo, el poder de la figura jurídica del rey decaería en los Estados griegos, sobreviviendo únicamente en Esparta, la cual contaba con dos reyes que ejercían el poder

conjuntamente, como ya se ha visto antes, aunque en la práctica, sus funciones eran muy limitadas. En el Imperio Romano, por su parte, la Administración Pública alcanzó su mayor nivel de desarrollo en el mundo antiguo, ya que es en dicho Estado en donde la Administración Pública desarrolló su significado institucional y conceptual, con el que se le conoce en la actualidad. Esto es así, debido a que la organización de la Administración Pública en el Imperio Romano se encontraba basada en la centralización política y administrativa, así como también en el carácter profesional de los servidores públicos, lo que la constituiría en el modelo seguido para la construcción de la maquinaria administrativa del Estado moderno. El Estado romano, durante el inicio de la época imperial, realizó la tarea de configurar las carreras administrativas en base a las estructuras visibles de las clases sociales existentes en la Antigua Roma. De esta manera, existían carreras superiores (la senatorial y la ecuestre); y carreras inferiores (la civil y la militar). Con el transcurso del tiempo, las carreras administrativas permitieron que se efectuara el traslado del poder, la estimación social y la fortuna, de la posición de nacimiento al ejercicio de un cargo público. Es por ello, que en la Antigua Roma se dio el paso decisivo hacia la burocratización, debido a que el ejercicio de los cargos públicos, además del linaje y de la sangre, requería del mérito y de la lealtad institucional de quienes los ocuparan.

2) La Edad Media.

- *El Imperio Bizantino:*

El Imperio Romano de Oriente ha llegado a ser conocido hoy en día con el nombre de Imperio Bizantino por el hecho de que su misma capital, Constantinopla, fue construida sobre una antigua ciudad griega llamada

Bizancio. En dicho Estado, los funcionarios públicos de mayor rango se encontraban sometidos a la autoridad directa del emperador bizantino para desempeñar funciones que en la actualidad le corresponden a un gabinete ejecutivo. Los cargos públicos de la corte imperial estaban ocupados por eunucos, los cuales, a menudo, y debido a su gran influencia, constituían un poder independiente dentro del Estado. La diplomacia conformaba un punto de atención especial para el Estado, pues ésta representaba un medio más económico que las guerras para la realización de su política exterior. Así las cosas, el Imperio Bizantino era un Estado burocrático que se regía por una monarquía absoluta, la cual ejercía su poder sobre una comunidad perteneciente a la Iglesia Ortodoxa Griega, lo que constituía al cristianismo ortodoxo griego como la religión oficial del Estado. La organización política sumamente compleja de un Estado medieval tan peculiar como lo era el Imperio Bizantino, que se caracterizaba por ser de cultura helénica y por estar identificado con el culto cristiano ortodoxo griego, requería de grandes gastos y de un sistema administrativo financiero muy efectivo para su funcionamiento.

- *El Imperio Árabe*

El poderío del Imperio Árabe se inició debido a la expansión de la religión islámica, que fue fundada y predicada primeramente por Mahoma en la Península Arábiga. Pero a partir de su muerte, acaecida en 632 de nuestra era, el islamismo empezaría a extenderse más allá de las fronteras de Arabia. Las primeras instituciones jurídicas propias de la Administración Pública existente en los territorios conquistados por los árabes, consistían en oficinas especializadas de las cartas y correspondencia, de diplomas y feudos, de teneduría de libros, de operación militar, de policía, de servicio postal y de administración pública de las regiones fronterizas del Imperio

Árabe. Todas estas funciones se agregaron a los califatos y fueron sometidas al Derecho Islámico, que era el único existente. Los califas eran los comandantes supremos de los ejércitos, siendo seguidos en poder por los generales que ellos mismos nombraban. A los califas les concernía la responsabilidad final de los asuntos de la guerra y de la paz. En la cúspide del poder de los califatos, la administración pública militarizada gozaba de un alto grado de eficiencia.

3) La Edad Moderna.

- *El Imperio Otomano:*

En el Imperio Otomano, el gobierno del Estado, que era regido por un sultán, se caracterizaba por ser ampliamente público, y estaba compuesto, además, por dos grandes entidades estatales, las cuales eran la Institución Central Otomana y la Institución Mahometana, pues el islamismo era la religión oficial del Estado. En la primera de ellas, se encontraban los hombres de la Administración Pública, quienes manejaban el cetro imperial, la espada y la pluma; y en la segunda de las mismas, por su parte, se encontraban aquéllos que estaban encargados de conservar y desenvolver las cuestiones relativas a la religión, la educación y el Derecho Islámico. Ambas instituciones estatales se nutrían por medio de un reclutamiento racionalizado que se llevaba a cabo por medio de una esclavitud selectiva, la cual no buscaba la explotación de la mano de obra, sino el acceso al poder del Estado. Es por ello, que a través de este sistema de formación de funcionarios públicos (único en la historia de la humanidad), el Estado se encargaba de engendrar y desarrollar a los cuadros dirigentes del ejército, de la Administración Pública y de la religión; y su categoría básica era el “Esclavo del Sultán”, el cual abarcaba desde los hombres recién ingresados a este peculiar sistema

de reclutamiento forzado, hasta el “Gran Visir”, quien era la cabeza de la Administración Pública. El reclutamiento forzado de estos esclavos se efectuaba por medio de la guerra, la compra, el regalo o el tributo. Los esclavos seleccionados eran muchachos comprendidos entre las edades de los diez y los veinte años, los cuales serían sometidos, posteriormente, a una capacitación dentro de una “Casa de Esclavos”, que los prepararía para su futuro trabajo dentro de la Administración Pública.

- *El Imperio Español:*

A partir del descubrimiento de América que fue realizado por Cristóbal Colón en 1492, España iniciaría, como uno de los símbolos del advenimiento de la Edad Moderna, un proceso de exploración, conquista y colonización de la mayor parte de las tierras que conforman dicho continente en el siglo XVI, el cual perduraría hasta el siglo XIX, cuando las colonias americanas españolas consiguieron su independencia política de la metrópoli e inauguraron el actual período republicano de su historia.

Con el rey Carlos I de España y V de Alemania (1516-1556), la Casa de Austria o Casa de Habsburgo toma el poder en España, la cual desarrolló una política imperialista que se centró más en la esclavización de los pueblos indígenas conquistados y en la explotación de las riquezas de América que en la administración pública de las posesiones españolas en dicho continente. Durante la dominación de la Casa de Austria, España se caracterizó, además, por establecer una administración pública muy débil y descentralizada. Esta situación permitió que los diferentes grupos de españoles radicados en América acumularan un poder económico y político que no podía ser controlado por la corona real. Aunado a ello, el Imperio Español carecía de los recursos fiscales necesarios para financiar todos sus

gastos. También existía mucha corrupción entre los funcionarios públicos reales radicados en las colonias americanas españolas, y en algunos casos, como en la Capitanía General de Guatemala, no había una política militar que defendiera dicho territorio en contra de los ataques efectuados por los piratas provenientes de Gran Bretaña, los cuales, además, facilitaban el contrabando. Así las cosas, era indudable que el Imperio Español había entrado en una grave crisis política y económica, pues el comercio entre la metrópoli y sus colonias americanas había decaído considerablemente, la corona real percibía menos impuestos, los funcionarios públicos representantes del rey habían perdido autoridad, y en general, el Imperio Español se había vuelto incontrolable y poco rentable para la metrópoli.

A la muerte del rey Carlos II de España (1665-1700), ocurrida en 1700, la disputa por la sucesión al trono real produjo un largo conflicto armado que fue conocido como la Guerra de Sucesión Española (1701-1715), en la cual, lucharon, por un lado, los partidarios de Felipe de Anjou, nieto del rey Luis XIV de Francia (1643-1715) y miembro de la Casa de Borbón, y a quien Carlos II de España designó como su sucesor en su testamento; y por el otro, los adeptos a la idea de la continuidad de la Casa de Austria, a la que pertenecía el fallecido monarca hispánico, al frente de la corona real española.

Con el triunfo de los franceses sobre los austríacos y sus aliados, Felipe de Anjou se convirtió en el rey Felipe V de España (1700-1746), lo que señalaría, aparte de la sustitución del reinado de la dinastía de los Habsburgo en dicho país europeo por la dinastía de los Borbones, el comienzo de la influencia de Francia en los asuntos de España y una serie de cambios económicos, políticos y administrativos que afectarían a todo el Imperio Español, siendo denominados como las “reformas borbónicas”, en

una clara alusión a la Casa de Borbón, y con las cuales, la corona real pretendía devolverle a España la antigua grandeza que había perdido durante los últimos años del reinado de la Casa de Austria. Para cumplir dicho propósito, las reformas borbónicas buscaban la centralización del poder político en manos del monarca hispánico, y para lo cual, era necesario aumentar el comercio, mejorar la recaudación de impuestos y reformar la administración pública de las colonias americanas españolas. La ejecución de las reformas borbónicas no se hizo de una sola vez, sino que se llevó a cabo de manera paulatina durante todo el siglo XVIII, debido a la resistencia presentada por las élites criollas ante las pretensiones de la corona real, las cuales, a su juicio, eran una amenaza para sus privilegios adquiridos desde el inicio de la época colonial.

Con el advenimiento al poder del rey Carlos III de España (1759-1788), la aplicación de las reformas borbónicas cobró un mayor vigor. Este monarca hispánico autorizó, en 1778, el libre comercio entre España y sus colonias americanas, lo que permitió que todos los puertos españoles comerciaran con América, y no como antes, que sólo podía hacerlo Cádiz, y además, se permitió el transporte de barcos independientes en lugar del antiguo sistema de flotas, en la cual, las mercancías viajaban a través de barcos unidos como un medio de protección frente a la piratería, pero que también retrasaba el comercio. De esta manera, se pretendía aumentar el intercambio de bienes entre ambos lados del Océano Atlántico, y lo cual, a su vez, posibilitaría que España percibiera un incremento de sus ingresos a través de la recaudación de impuestos de parte de sus colonias americanas. Pero para cumplir dicho propósito, era necesario modificar el sistema administrativo fiscal por medio del establecimiento de monopolios sobre algunos productos como el aguardiente y el tabaco y mediante el nombramiento de funcionarios públicos que cobraran directamente los impuestos para el rey, y no a través de

personas particulares que compraban el derecho a cobrarlos, y las cuales, obviamente, velaban más por sus propios intereses que en los del monarca hispánico. También era importante controlar el contrabando y expulsar a los británicos de los territorios de la Mosquitia, en donde se habían asentado, y los cuales, estaban ubicados en la costa centroamericana adyacente al Mar Caribe, a través de la formación de una milicia adecuada para cumplir dicho fin. Con estos propósitos, los dominios españoles en América se subdividieron en otras unidades, además de las ya existentes.

Así las cosas, en la Capitanía General de Guatemala, denominada originalmente como el Reino de Guatemala, y cuyo territorio, en su mayor parte, se constituiría como la República Federal de Centroamérica después de la independencia de Centroamérica y de su efímera anexión a México, fueron creadas las intendencias para remplazar a las gobernaciones, las cuales eran dirigidas por intendentes que tenían facultades de recaudación de impuestos y de control policial y militar en sus respectivos territorios. El territorio de la actual República de El Salvador proviene de la antigua Intendencia de San Salvador, creada en 1785, y de la unión a ésta de la Alcaldía Mayor de Sonsonate, la cual se llevó a cabo después de la independencia de Centroamérica.

La ejecución de las reformas borbónicas fue parcialmente exitosa, pues no se cumplieron todos los objetivos que habían sido trazados por la corona real con su implementación. Por otra parte, como dichas reformas borbónicas afectaban los intereses de las élites criollas de las colonias americanas españolas y limitaban su poder de acción, las mismas opusieron una tenaz resistencia a su aplicación. Dicho grupos estaban conformados, principalmente, por los comerciantes y los grandes terratenientes, y los cuales, en un principio, sólo buscaban la protección de sus intereses y no

pensaban en la separación política de España. En ese sentido, las élites criollas sólo pretendían liberarse de las restricciones que les habían sido impuestas por la corona real con las reformas borbónicas. Pero con el paso del tiempo, fue prosperando la idea de terminar con la dominación española en América, la cual fue alimentada debido a la influencia del pensamiento filosófico de la Ilustración, la Revolución Industrial, la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, la Revolución Francesa de 1789 y la crisis política y militar que sufrió España en 1808 con motivo de la invasión de las tropas de Napoleón Bonaparte. Pero el movimiento independentista surgido en las colonias americanas fue una obra realizada por los criollos en contra de los peninsulares, pues los mestizos, indígenas, mulatos, negros y zambos quedaron al margen de dicho proceso descolonizador y de los beneficios conseguidos con el mismo.

4) La Edad Contemporánea.

- *Francia:*

La Revolución Francesa de 1789, además de señalar el fin del Estado absolutista en dicho país, se caracterizaría por sentar las bases de nuevas formas de organización política y administrativa a partir de los principios de centralización que se sustentaban en el pensamiento y la acción de las llamadas “Ciencias Camerales”, existentes dentro del absolutismo monárquico. En la Edad Media, el vocablo “camera” se refería al lugar en donde se guardaban o conservaban los ingresos del Estado, y es con el posterior incremento de la necesidad financiera que dichos ingresos dejan de ser un fin en sí mismos. El cameralismo es considerado como la base del pensamiento administrativo del Estado absolutista; y en un determinado momento, como producto de su evolución histórica, se estimaba que el

estudio de las Ciencias Camerales comprendía los temas relativos de la policía, del comercio y de las finanzas.

Antes de la Revolución Francesa, es importante destacar el pensamiento administrativo de Anne Roberto Jacobo Turgot (1727-1781), quien a pesar de haber sido un representante de la burocracia francesa del Antiguo Régimen, es considerado como un reformador del mismo, aunque no en la teoría, sino en la práctica que llevó a cabo al ocupar diversos cargos públicos durante los últimos años del reinado de Luis XV (1715-1774) y al principio del reinado de Luis XVI (1774-1792), y cuya ejecución de este último rey, realizada en 1793 a manos de los revolucionarios franceses por medio de la guillotina, causaría conmoción en todas las monarquías absolutas europeas. Pero algunos años antes de este suceso, Turgot se había distinguido como servidor público dentro del Estado absolutista y como administrador público, y es por ello, que se le considera como el edificador de las bases de la moderna Administración Pública de Francia. Las tareas encomendadas por Turgot a sus subalternos fueron las bases de la reforma administrativa iniciada por él, y con la cual, la tutela administrativa y la centralización se incrementaron.

Por otra parte, Carlos Luis de Secondat, más conocido como el Barón de Montesquieu (1689-1755), aportaría una invaluable contribución al Derecho Constitucional y a la Ciencia de la Administración Pública al exponer, en 1748, su célebre teoría de la división de poderes en su obra titulada como "Del Espíritu de las Leyes", la cual no es enteramente original de él, pues como ya se ha dicho anteriormente, la misma ya había sido formulada por algunos pensadores desde la Edad Antigua. No obstante ello, su importancia radica en que a partir de su revisión y formulación por Montesquieu, dicha teoría de la división de poderes comenzaría a ser aplicada en los países occidentales con la instauración de los regímenes liberales. Así pues, como

resultado de su estudio sobre la realidad política de Gran Bretaña que estuvo determinada por la caída de la monarquía absoluta en ese país mediante la llamada Revolución Gloriosa de 1688, y sumado al análisis del pensamiento político de John Locke (1632-1704), Montesquieu concibió la teoría de la división de poderes como un sistema de frenos y balanzas, por medio del cual, todos los poderes se limitan entre sí para beneficio directo de los ciudadanos, a quienes, de este modo, se les garantizaría su derecho a la libertad. La obra de Montesquieu fue determinante al establecer que el Órgano Ejecutivo sólo puede realizar aquellas acciones propias de la Administración Pública, y es por ello, que su influencia en la Revolución Francesa fue enorme, pues de ella emanó un nuevo sistema de organización política y administrativa del Estado.

Carlos Juan Bautista Bonnin (1772-1834) es reconocido como el fundador de la Ciencia de la Administración Pública en Francia, y quien, además de ser un escritor prolijo, participó en el quehacer político de la Administración Pública de su país. Para Bonnin, la Administración Pública debía de ser tratada bajo tres puntos de vista, es decir, como ciencia, en relación a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte, en lo relativo a la aplicación de dichos principios productores y a la ejecución de las leyes; y como institución política, con respecto al conjunto de organización de las autoridades ejecutivas. También Bonnin se distinguió por proponer la aprobación de un Código Administrativo. Su pensamiento administrativo se sustentaba en la idea de que la Administración Pública es la consecuencia de la asociación, y la cual, a su vez, nace de la sociabilidad inherente del ser humano. En ese sentido, Bonnin concluye que la conservación de la comunidad es el principio fundamental de la Administración Pública, por lo que no puede existir ninguna sociedad sin ella; y esto es así, porque la Administración Pública es la ejecución de la voluntad

general, la cual se encuentra expresada en la legislación y que tiene como misión primordial la conservación del medio social existente. El pensamiento administrativo de Bonnin se formó a partir del estudio de la realidad política de la Francia de finales del siglo XVIII y de principios del siglo XIX, en la que le tocó advertir tanto la caída de la organización administrativa del absolutismo monárquico como el advenimiento de la Administración Pública surgida de la Revolución Francesa, la emanada del Imperio Napoleónico y la derivada de la Restauración Francesa.

Alexis de Tocqueville (1805-1859) es considerado como el historiador más importante del absolutismo monárquico en Francia, y quien, además, se distinguió por su pensamiento administrativo, pues no era sólo un teórico de la Ciencia Política y del estudio de la Administración Pública, sino que también se desempeñó como político y administrador en su país. Tocqueville reconoce la importancia que la Revolución Francesa ha tenido en todo el mundo, pues ella, al lado de su contenido político, ha creado una parte del Derecho Público concerniente a la Administración Pública, es decir, el Derecho Administrativo, del cual emana un nuevo criterio relativo a las funciones, las obligaciones, las garantías y a los mismos funcionarios públicos. Por otra parte, Tocqueville no duda en asegurar que la organización administrativa francesa es obra de la Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1791, pues fue ella la que puso los cimientos de la misma y quién también se encargó de formar, delimitar y armar a todos los poderes del Estado, y es por ello, que dicha organización administrativa derivó de la Revolución Francesa.

Henry Fayol (1841-1925) se distinguió por desarrollar un pensamiento administrativo, que si es bien es cierto que el mismo es aplicable, fundamentalmente, a la Administración Privada, se caracteriza también por

establecer una contribución para el mejoramiento de la Administración Pública. Esto fue así, debido al hecho de que Fayol ocupó puestos directivos dentro de la empresa privada. Para Fayol, la dirección de una empresa privada o pública es el todo y la acción de administrarla es una de sus partes, y es por ello, que el acto administrativo debe estar fundado en la previsión, la organización, la dirección, la coordinación y el control. En ese sentido, Fayol sostiene también que el éxito de una empresa privada o pública está determinado por la capacidad de los órganos de dirección, organización y mando de la misma. Los procesos administrativos utilizados por Fayol, por su parte, corresponden al método inductivo, lo cual se debe a que sus principios fueron elaborados después de observar casos particulares, realizar la experimentación respectiva y percibir la comprobación correspondiente. El propio Fayol calificó a la doctrina administrativa formada con esa metodología como positiva, científica o experimental.

- *Alemania:*

En la Alemania de los siglos XVIII y XIX, conocida en ese entonces como Prusia, la evolución de la Administración Pública fue muy similar al caso de Francia, debido al hecho de que si Anne Roberto Jacobo Turgot había sido el último y más importante administrador del Estado absolutista en Francia; en Alemania, fue a Juan Enrique von Justi a quien correspondió cumplir el papel de máximo representante del cameralismo en dicho país. Y de igual manera, se observa una cierta semejanza en el desarrollo del pensamiento administrativo en ambos países europeos, pues si en Francia destaca la imagen de Carlos Juan Bautista Bonnin; en Alemania, por su parte, sobresale el nombre de Lorenzo von Stein. El cameralismo alemán, propio del absolutismo monárquico, se había estado desarrollando de una misma manera desde el siglo XVII, hasta que el rey Federico II el Grande (1740-

1786) lo fortaleció en varios aspectos y creó un Gabinete Ministerial que estaba encargado de las relaciones internacionales junto con otros organismos estatales para administrar el patrimonio real. Este monarca prusiano, por otra parte, también se distinguió por crear un Directorio General que se encontraba integrado por cinco consejeros conocidos con el nombre de Ministros de Estado.

Juan Enrique von Justi (1717-1771) es el más importante de todos los estudiosos de la monarquía absoluta alemana, y cuyo pensamiento administrativo se encuentra enmarcado dentro de la etapa final del cameralismo; y es por ello, que Von Justi es considerado como un representante de la evolución de la Ciencia de la Policía, que procuraba regular todas las actividades encaminadas a buscar el bienestar de la población del Estado a través de la conservación del orden y de la disciplina, y que ha sido estimada como el punto de enlace con la moderna Ciencia de la Administración Pública. En ese sentido, no es de extrañar que Von Justi, identifique a la Ciencia de la Policía con la Ciencia de la Administración Pública del Estado. Sus estudios comprenden los temas relacionados con el aprovechamiento y cuidado óptimo de las tierras, la fundación de las ciudades y medios para hacerlas florecer, la conservación del agua y de los recursos naturales, el crecimiento poblacional, la prevención de enfermedades epidémicas, el comercio, las fábricas, la educación de la juventud, la seguridad interior del Estado y de la administración de justicia, etcétera.

Por otra parte, el Barón Enrique Federico Carlos von Stein (1757-1831) es señalado como uno de los más importantes reformadores de la Administración Pública de Alemania. Von Stein desempeñó algunos cargos públicos en su país, y con la experiencia adquirida en su carrera

administrativa, se dio cuenta de que el cameralismo alemán se encontraba en un franco proceso de descomposición, por lo cual, enfocó todos sus esfuerzos para conseguir el establecimiento de instituciones públicas jerárquicas que estuvieran formadas únicamente para casos de alta dirección y de coordinación. Así las cosas, se advierte que la imagen transmitida por Von Stein no era la de un teórico, sino la de un político práctico, pues su intervención como funcionario público en Alemania contribuyó a la ejecución de algunas reformas administrativas, tales como la supresión de aduanas interiores, la privatización de algunas empresas estatales, la preparación del programa para la industrialización del campo y la posibilidad de propiciar el libre ejercicio de las profesiones manuales. No obstante ello, es necesario tener muy presente que dichas reformas administrativas fueron aplicadas dentro del Estado absolutista, y por consiguiente, las mismas son de carácter parcial y fueron llevadas a cabo por parte de las corrientes progresistas de la aristocracia alemana cuando el país se encontraba atravesando un mal momento de su historia. Dentro de la concepción de la reforma administrativa de Von Stein, se encuentra la idea de otorgar espacios de participación activa a los ciudadanos dentro de la Administración Pública, lo cual no debía representar una obediencia al Estado. Básicamente, el pensamiento administrativo de Von Stein consistió, en un primer momento, en demostrar que lo que se necesitaba no era realizar la destrucción de la Administración Pública del Estado absolutista, que estaba representada en las Ciencias Camerales, sino una atenuación del absolutismo monárquico en materia administrativa; y en un segundo momento, el mismo Von Stein se centró en señalar los lineamientos para desarrollar una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado, haciendo hincapié en las bondades de la participación ciudadana que se expresan especialmente en los municipios. Así pues, Von Stein, al igual que Carlos Juan Bautista Bonnin en Francia, se pronunció a favor de que la reforma administrativa en Alemania

se llevara a cabo por medio del fortalecimiento del municipio como eje de la misma.

Lorenzo von Stein (1815-1890), por su parte, se encargó de transformar a las antiguas Ciencias Camerales en Alemania, propias del absolutismo monárquico, en la Ciencia de la Administración Pública, realizando, además, importantes aportaciones a la Ciencia Política, la economía y las finanzas. Su vasta producción literaria abarca distintos temas, y entre los cuales, destaca todo lo relativo a la Administración Pública. Para Von Stein, existe una clara antinomia entre el Estado y la sociedad. El objeto del Estado son los individuos, quienes están sujetos tanto a su propia voluntad como a la de éste; a diferencia del cameralismo, que sólo había concebido a los seres humanos individuales potenciados por el Estado y que servían para la realización de este mismo. La Administración Pública conocida por Von Stein contrasta notablemente con el cameralismo del siglo XVIII, si bien se reconoce que el Estado alemán del siglo XIX es el sucesor del antiguo Estado absolutista, también se advierte que difiere esencialmente de éste. En ese sentido, el pensamiento administrativo de Von Stein debe comprenderse al considerar que él fue testigo del final del antiguo Estado prusiano y del nacimiento del nuevo Estado alemán; y consecuentemente, también presencié la polémica suscitada a través de las ideas de Jorge Guillermo Federico Hegel (1770-1831), máximo defensor de la existencia del Estado prusiano, y la opinión de Carlos Marx (1818-1883), quien, por el contrario, abogaba por la desaparición de todo tipo de Estado. Según Von Stein, el estudio del Estado tiene como objeto a los individuos que están sujetos a su voluntad y que al mismo tiempo se mueven por sí mismos, por lo cual, el objeto de estudio del Estado consiste en la vida autónoma de todos los individuos que constituyen el cuerpo de éste y que expresa la voluntad de la comunidad que lo conforma. Es por ello, que Von Stein considera también

que el Estado puede desaparecer, y por consiguiente, su supervivencia está determinada en el hecho de que la Constitución y la Administración Pública cumplan con los principios que sustentan su existencia. La extinción del antiguo Estado absolutista se dio, precisamente, porque éste dejó de cumplir con los principios que justificaban su permanencia. Así las cosas, Von Stein afirma que el fin de la Administración Pública emanada de las Ciencias Camerales, dio origen a la Ciencia de la Policía, la cual, a su vez, vio su fin con el surgimiento de la moderna Ciencia de la Administración Pública, derivada de la Revolución Francesa. Para Von Stein, el Estado es considerado como una comunidad humana que posee su propia voluntad y acto, o en otras palabras, lo concibe como la más alta forma de personalidad. Y con respecto a la Administración Pública, Von Stein expresa que ella lleva a cabo la voluntad del poder constituyente del Estado para ejecutarla en forma material y a través de los actos del Órgano Ejecutivo, debido a que la Constitución, además de dar origen al Estado, le otorga la competencia a los órganos públicos que lo integran y señala también los límites de la acción de todos ellos. Con el aporte de las ideas de Von Stein en Alemania, la Administración Pública surgió en dicho país como una parte importante del Estado Constitucional de Derecho.

Roberto von Mohl, junto con Lorenzo von Stein, es considerado como uno de los fundadores de la moderna Ciencia de la Administración Pública en Alemania. Su obra es estimada como el punto de enlace entre las Ciencias Camerales del absolutismo monárquico y la moderna Administración Pública de Alemania en las primeras décadas del siglo XIX. En ese sentido, Von Mohl también representa el más claro ejemplo del tránsito de la Ciencia de la Policía a la moderna Ciencia de la Administración Pública en Alemania, y quien, además, trata de demostrar que la Ciencia de la Policía permite conseguir los propósitos del Estado Constitucional de Derecho. Al igual que

los partidarios del cameralismo, Von Mohl sostiene que el Estado subsume toda la vida de las personas, pues éste se ocupa de todo lo relativo a ellas; y por dicha razón, la finalidad de la Administración Pública, para Von Mohl, consiste en procurar y garantizar el bienestar de los ciudadanos, por lo que la policía, al igual que en el cameralismo, es concebida como una fuerza que remueve todo lo que obstaculiza el desarrollo de la sociedad.

Gaspar Bluntschli (1808-1881) es un teórico del Derecho Administrativo y cuya obra influyó en varios países del mundo. Sus estudios destacan los temas referentes a la policía y a la Administración Pública. También Bluntschli se destaca por la admiración que muestra por la Ciencia de la Policía, a la que considera como el punto final y el más importante de las Ciencias Camerales. En ese sentido, Bluntschli expresa que la finalidad de la policía no es castigar, sino vigilar; y es por ello, que debe entenderse que su verdadero propósito es lograr la prosperidad de los ciudadanos, pues es ella la que garantiza o proporciona la seguridad y la prosperidad pública. De esta manera, Bluntschli coloca a la policía dentro del Estado Constitucional de Derecho, aunque separada del Derecho Administrativo, debido a que su esfera de actividad comprende a toda la seguridad pública y no sólo a la seguridad jurídica. Así las cosas, Bluntschli sostiene que la Administración Pública se opone a la política, pues ésta comprende la dirección general del Estado, como, por ejemplo, en la toma de decisiones sobre la guerra y la paz; en tanto que la Administración Pública se ocupa de la actividad detallada inferior de la política, pues es ella la que regula y organiza la realización de los actos de la política. Sin embargo, Bluntschli aclara que esta oposición es muy elástica, pues la política es incapaz de comunicar algo sin la Administración Pública. Y por otro lado, Bluntschli acepta que la policía existente a finales del siglo XIX siga teniendo las mismas características que tuvo en la época del cameralismo y que conviva con la Administración

Pública, aunque también reconoce que la misma ya está siendo desplazada por esta última. También Bluntschli se distingue por hacer una acertada distinción entre la Administración Pública, propia del Estado, y la Administración Privada, propia de las personas particulares.

Carlos Marx (1818-1883), aunque es más conocido por su papel de tratadista en las áreas de la filosofía, la política y la economía, y por ser considerado, además, como el fundador del socialismo científico, también se distinguió por desarrollar su propio pensamiento administrativo. Sus obras más importantes son el célebre “Manifiesto del Partido Comunista”, de 1848, y que fue escrito conjuntamente con su amigo y colaborador Federico Engels (1820-1895); y “El Capital”, cuyo primer tomo salió a la luz pública en 1867, mientras que los tomos segundo y tercero fueron publicados póstumamente por Engels en 1885 y 1894, respectivamente. Para Marx, el Estado y el Derecho, dentro del capitalismo, son instrumentos de explotación de las clases dominantes, y los cuales, desaparecerán con el advenimiento de la sociedad comunista, para dar paso a una simple acción de administrar las cosas. Por otra parte, Marx también se ocupó del estudio relativo al funcionamiento de la Administración Pública en el Estado prusiano, al examinar a los funcionarios públicos, al saber burocrático, a los cargos públicos, al sistema de exámenes y a los salarios de la burocracia. En su análisis, Marx, además, expone todo lo relativo a la centralización de la Administración Pública en el Estado capitalista, pues esta era una característica que tenían todos los Estados europeos en esa época, y por lo cual, consideró a la centralización como el proceso medular del Estado absolutista, que no era más que el primer paso del Estado capitalista. Marx también examinó la relación entre la política y la miseria prevaleciente en Alemania y Gran Bretaña, concluyendo que el origen de la pobreza existente en ambos países no obedece a la deficiencia administrativa y de la beneficencia, sino que debe buscarse en la explotación

del proletariado por parte de la burguesía, la cual, junto con el Estado, lo combate a través de la violencia material. Así pues, Marx, en base a la idea de la lucha de clases, se ocupa ampliamente del pauperismo de la población al sostener que el Estado trata de disminuirlo sólo a través de medidas administrativas y de beneficencia, expresando también, por consiguiente, que el Estado no puede encontrar el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo, sino que busca las causas de las mismas en las deficiencias intencionales o accidentales de la Administración Pública, debido a que ella es considerada como la actividad organizadora del Estado. De ese modo, Marx afirma que el Estado capitalista ha vivido en la antinomia entre la vida pública y la vida privada, por lo que la actividad de la Administración Pública es meramente formal y negativa, pues su poder acaba donde comienza la vida privada, y en consecuencia, también se encuentra limitada por las condiciones existentes en la sociedad a la que debe servir y que no puede modificar. Por dichas razones, Marx considera que la sociedad burguesa es antisocial, y por lo cual, el Estado no es capaz de eliminar esta característica a causa de la impotencia de su Administración Pública, pues de lo contrario, sería necesaria la abolición de la propiedad privada, lo cual resultaría antinatural en un Estado capitalista. Así las cosas, para Marx es evidente que mientras más político sea el Estado, menos se interesará en buscar la solución a las causas de los problemas sociales. Por todo ello, Marx manifiesta que los motivos de la razón política de la Revolución Francesa no fueron capaces de comprender los males de la sociedad, a la cual termina calificándola como la última revolución burguesa del siglo XIX.

Max Weber (1864-1920) es uno de los más importantes sociólogos de la Edad Contemporánea, y a quien también se le ha considerado como un politólogo y un economista. Aunado a ello, es reconocido como uno de los

teóricos de la Administración Pública. Weber hace una exaltación de la burocracia que se presenta especialmente en las asociaciones grandes y complejas, tales como el Estado, en el ramo de la Administración Pública; y la empresa privada, en el ramo de la Administración Privada. Weber también sostiene que el desempeño de la Administración Pública, basada en la burocracia, tiene un carácter profesional, y además, un poder político importante, debido a que la burocratización, en su opinión, es el proceso específico para transformar la acción comunitaria en una acción de una sociedad racionalmente ordenada. En relación al poder político que tiene la burocracia en los Estados, Weber lo advierte claramente con respecto a la existencia de parcelas de poder que ésta ha conseguido en los distintos regímenes políticos a través de la historia. Por otra parte, Weber hizo la más completa exposición de la moderna Administración Pública, y por dicha razón, es señalado como uno de los más importantes estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública, pues considera a la Administración Pública como algo muy importante de los modernos Estados, y a la burocracia, como el elemento humano indispensable e imprescindible de la misma.

B) Un resumen general de la historia de la Administración Pública en El Salvador.

El Salvador fue un Estado que perteneció a la República Federal de Centroamérica (junto con Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), durante toda la existencia de ésta (1824-1840); y aún después de su desintegración, hubo algunas iniciativas para reconstruir dicho Estado federal centroamericano, y de las cuales, dos de ellas, efectuadas en 1898 y en 1921, dieron origen a los Estados Unidos de Centroamérica, conformados por El Salvador, Honduras y Nicaragua; y a la República de Centroamérica,

integrada por El Salvador, Guatemala y Honduras; respectivamente. Sin embargo, ninguno de estos esfuerzos tuvo éxito. De esta manera, existieron tres Cartas Magnas por cada uno de estos tres Estados federales centroamericanos, las cuales fueron denominadas como Constitución de la República Federal de Centroamérica (1824), Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica (1898) y Constitución Política de la República de Centroamérica (1921).⁵⁴ Es por ello, que aparte de estas tres Constituciones Federales, El Salvador ha contado con la existencia de trece Constituciones Nacionales a lo largo de su historia republicana. La Constitución del Estado de 1824, se emitió cuando El Salvador era un Estado miembro de la República Federal de Centroamérica; en tanto que las Constituciones de El Salvador de 1841, 1864, 1871, 1872, 1880, 1883, 1886, 1939 (reformada en 1944), 1945, 1950, 1962 y 1983, se emitieron después de que éste se convirtió en un Estado independiente. La Administración Pública de El Salvador se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, lo cual no es extraño al considerar que el Estado salvadoreño es de carácter unitario, aunque la Constitución de 1983 ha consagrado un mayor ámbito de descentralización administrativa en los casos de los municipios y de las instituciones oficiales autónomas, sin que ello implique la ruptura de la conformación de El Salvador como un Estado unitario.

⁵⁴ Esta expresión de “Constitución Política” es una tautología o redundancia porque todas las Constituciones existentes en el mundo son “políticas”. Es por ello, que en el caso de El Salvador, es mejor hablar de la “Constitución de la República”, siendo esta denominación la que es utilizada oficialmente en la actualidad porque los autores de la Constitución de 1983, al opinar en su Exposición de Motivos sobre el tema de la elección de los Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se refirieron también a dicho punto al reconocer “que debiese ser la propia Asamblea Legislativa la que designara a los miembros de la Sala de lo Constitucional, en atención a que ellos ejercitan una función y administran una justicia que reúne caracteres de orden políticos, no de política partidista, sino de aquella que se refiere a la interpretación de las normas constitucionales que son normas políticas. Por eso es que en una especie de pleonasma se acostumbra a hablar de Constitución Política.” Asamblea Constituyente. Informe Único. Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (Exposición de Motivos de la Constitución de 1983), Pág. 394.

Según la doctrina jurídica, el Órgano Ejecutivo puede adoptar los modelos monista o dualista, dependiendo si está centralizado en uno o en dos organismos estatales (sólo un Jefe de Estado o sólo un organismo colegiado, según el modelo monista; o ambos al mismo tiempo, según el modelo dualista), los cuales, a su vez, pueden ser unipersonales o colegiados. La tendencia actual es hacia la conformación de Órganos Ejecutivos unipersonales. La Constitución Federal de 1921, a diferencia de las demás, establecía un Órgano Ejecutivo colegiado (como es el actual caso de Suiza), y el cual se encontraba compuesto por un Consejo Federal constituido por delegados propietarios y suplentes, elegidos por voto popular, y pertenecientes a cada uno de los Estados miembros de la República de Centroamérica. Su período de funciones era de cinco años, y su existencia duró desde su instalación el 13 de junio de 1921, hasta su disolución, que fue acordada el 9 de enero de 1922.

En el caso de El Salvador, la Constitución del Estado de 1824 establecía un Órgano Ejecutivo unipersonal, el cual estaba constituido por un “Jefe de Estado”; pues el título de “Presidente de la República”, obviamente, se reservaba para el funcionario público que dirigía al Órgano Ejecutivo de la República Federal de Centroamérica, según lo señalaba la misma Constitución Federal de 1824. Las Constituciones Nacionales de El Salvador, por otra parte, también habían instaurado un Órgano Ejecutivo unipersonal, que siempre había estado confiado al Presidente de la República y a los Ministros de Estado; aunque las Constituciones de 1950 y 1962, por su parte, incluyeron a los Viceministros de Estado, los cuales eran conocidos en ese entonces con el nombre de “Subsecretarios de Estado”; y la Constitución de 1983, finalmente, agregaría al Vicepresidente de la República y a los funcionarios públicos dependientes de la Administración Pública. Así las cosas, el Órgano Ejecutivo de El Salvador, según la Constitución de 1983, se

encuentra integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República; los Ministros y Viceministros de Estado; sus funcionarios públicos dependientes (Art. 150 Cn.); la Policía Nacional Civil (Art. 159 Inc. 2º. y 3º. Cn.); el Consejo de Ministros (Art. 166 Cn.); el Organismo de Inteligencia del Estado (Art. 168 Ord. 18º. Cn.); y la Fuerza Armada (Art. 213 Cn.).⁵⁵ Es importante destacar que la Constitución de 1983, a diferencia de las anteriores, divide las atribuciones que tradicionalmente le han correspondido al Órgano Ejecutivo en su conjunto, entre el Consejo de Ministros (Art. 167 Cn.) y el Presidente de la República (Art. 168 Cn.),⁵⁶ por lo que algunos juristas salvadoreños se han preguntado si la Constitución de 1983 ha modificado la estructura del Órgano Ejecutivo, incursionando moderadamente en el modelo dualista, y abandonando así, por consiguiente, el modelo monista.

Un último aspecto que merece ser brevemente comentado es el de la separación de la Fuerza Armada, como producto de los Acuerdos de Chapultepec, del ejercicio de las funciones de seguridad pública que originalmente le correspondía desempeñar, para quedarse así, por consiguiente, con la única misión de ocuparse de la defensa nacional; pues el Art. 159 Inc. 2º. Cn., de manera inequívoca, establece que la defensa nacional y la seguridad pública estarán adscritas a Ministerios de Estado diferentes, y que la seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional

⁵⁵ Dentro del proceso de negociación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, se había convenido la creación de la Policía Nacional Civil y del Organismo de Inteligencia del Estado como parte de la estructura del Órgano Ejecutivo, así como la definición del nuevo papel institucional que jugaría la Fuerza Armada en tiempos de paz, para lo cual, era necesario efectuar reformas a la Constitución de 1983, las cuales fueron aprobadas mediante A. R. C. No. 1, del 29 de abril de 1991, publicado en el D. O. No. 78, Tomo No. 311, del 30 de abril de 1991; y ratificadas por D. L. No. 152, del 30 de enero de 1992, publicado en el D. O. No. 19, Tomo No. 314, del 30 de enero de 1992.

⁵⁶ Esta es una de las disposiciones de la Carta Magna, por lo demás, que fue objeto de las reformas constitucionales referidas a la Policía Nacional Civil, al Organismo de Inteligencia del Estado y a la Fuerza Armada, que surgieron del proceso de negociación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec.

Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. En ese sentido, y de conformidad al Art. 159 Inc. 3º. Cn., se señala que la Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el proceso de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos.⁵⁷

Por otra parte, con la consolidación del capitalismo liberal en El Salvador a finales del siglo XIX, el papel del Estado se orientó a proteger el modelo económico agroexportador impulsado por la oligarquía cafetalera, y cuyos intereses, por ende, se identificaban con los del Estado. Esto no podía ser de otra manera, pues los miembros de las más poderosas familias que se habían enriquecido con el cultivo del café ocuparon puestos dentro de la Administración Pública, y por dicha razón, no es de extrañar que la misma trabajara para beneficio de dicha clase dominante. Así pues, durante las primeras tres décadas del siglo XIX, la oligarquía cafetalera ejerció directamente el poder político, y es sólo a partir de la crisis económica del modelo agroexportador, derivada de la Gran Depresión de 1929, que decide

⁵⁷ Cabe señalar, por otra parte, que entre los cambios realizados por estas reformas constitucionales que fueron aprobadas en abril de 1991 y ratificadas en enero de 1992, se encuentra la adición de los Inc. 2º. y 3º., efectuada al Art. 159 Cn., que reconocen la existencia de la Policía Nacional Civil; y de los cuales, el último de ellos fue objeto de una ulterior reforma constitucional, que fue aprobada mediante un único A. R. C., del 29 de abril de 1994, publicado en el D. O. No. 181, Tomo No. 324, del 30 de septiembre de 1994; y ratificada por D. L. No. 746, del 27 de junio de 1996, publicado en el D. O. No. 128, Tomo No. 332, del 10 de julio de 1996; por medio de la cual, sólo se modificaba el texto establecido con anterioridad, en lo relativo a la adición de la mención de que la Policía Nacional Civil debe prestar colaboración en el proceso de investigación del delito. Y como dato curioso, cabe mencionar, además, que el referido A. R. C., del 29 de abril de 1994, fue publicado originalmente en el D. O. No. 103, Tomo No. 323, del 3 de junio de 1994; pero debido a errores cometidos en dicha publicación, la Asamblea Legislativa tomó la decisión de mandarlo a publicar nuevamente en el Diario Oficial, lo cual lo hizo mediante Acuerdo Legislativo No. 69, del 22 de septiembre de 1994, publicado en el D. O. No. 181, Tomo No. 324, del 30 de septiembre de 1994.

ceder la conducción del aparato del Estado a los militares en 1931. Anteriormente, los hermanos Carlos y Jorge Meléndez, y el cuñado de ambos, el doctor Alfonso Quiñónez Molina, ocuparon alternativamente la Presidencia de la República durante el período comprendido de 1913 a 1927, al punto de que algunos historiadores se refieren a esa forma de ejercicio del poder político como la “dinastía Meléndez-Quiñónez”, y cuya época se caracterizó por la existencia de una amplia agitación política. En 1927, el doctor Pío Romero Bosque asume la Presidencia de la República, el cual decide distanciarse de la política seguida por los Meléndez-Quiñónez y permite unas auténticas elecciones libres que no son ganadas por el candidato oficial, como había venido sucediendo hasta entonces cuando el nuevo Presidente de la República siempre era designado de antemano por su predecesor, tal como sucedió con el propio Pío Romero Bosque al ser elegido por los mismos Meléndez-Quiñónez para dicho fin. De esta manera, el ingeniero Arturo Araujo, ganador de las elecciones de 1931, asume en ese mismo año la Presidencia de la República dentro de un país sumergido en plena crisis económica, sólo para ser derrocado por un golpe de Estado, realizado el 2 de diciembre de 1931, que coloca a los militares al frente del ejercicio del poder del Estado en sustitución de los civiles. Como resultado de este hecho, Arturo Araujo es suplantado por un Directorio Militar que instala al General Maximiliano Hernández Martínez al frente de la Presidencia de la República, y quien se encargaría de aplastar sangrientamente el levantamiento campesino de 1932.

Ante la crisis económica del sistema capitalista mundial, el Estado empieza a adoptar medidas de política económica para hacerle frente a dicha situación, tales como la suspensión de las deudas privadas, la construcción de casas baratas para los trabajadores, la ejecución de las actividades estatales sin recurrir a empréstitos extranjeros, la acuñación de la moneda nacional por

parte del mismo Estado en lugar de los bancos privados, la regulación de las tasas de interés bancarias, o el impulso para que el comercio y la industria estuvieran en manos de salvadoreños. Con la aplicación de todas estas medidas, la Administración Pública en tiempos de Maximiliano Hernández Martínez sólo buscaba proteger a los capitalistas nacionales ante futuras crisis económicas, y es por ello, que con dichas acciones no se pensaba en abandonar el capitalismo liberal, ni mucho menos, se cuestionaba la vigencia del modelo económico agroexportador. Por consiguiente, es notable resaltar el hecho de que ante la Gran Depresión de 1929, El Salvador no se caracterizó por desarrollar la implantación de un amplio proceso de industrialización, a diferencia de otros países. Es así, entonces, que en el momento en que los grupos agroexportadores deciden delegar la dirección del Estado a la Fuerza Armada, la Administración Pública, bajo la conducción de Maximiliano Hernández Martínez, se orienta a tomar medidas proteccionistas para el cultivo de café, y con las cuales, se inicia una moderada intervención estatal en la economía nacional con el propósito de defender la estructura tradicional de la misma. Pero no dejaba ser paradójico el hecho de que mientras el Estado tomaba estas decisiones para beneficio del modelo agroexportador, muchos miembros de este sector productivo miraban todas estas medidas con desconfianza. A pesar de todo, estas acciones del Estado que terminaron adquiriendo un mayor peso en las actividades económicas en función de los intereses de los grupos agroexportadores y el marco jurídico liberal vigente desde finales del siglo XIX, se convirtieron, con el paso del tiempo, en obstáculos infranqueables para solucionar los problemas socioeconómicos que padecía el país, y por lo cual, se necesitaba impulsar un proceso de industrialización para sacar a la economía nacional del estancamiento en que había caído. Pero la aplicación de un proceso de industrialización, en El Salvador, no llegó muy lejos a causa de la debilidad de los grupos industriales frente a la oligarquía

cafetalera y al desinterés de esta última en apostarle a la actividad industrial. Estos dos factores determinaron que fuera el propio Estado quien asumiera una mayor responsabilidad en la conducción de la producción industrial.

Con el afán de perpetuar la permanencia de Maximiliano Hernández Martínez en el poder, en 1939 es emitida una nueva Constitución, la cual sería reformada en 1944 con el mismo fin. Sin embargo, ya existía una creciente oposición a esta situación en algunos sectores de la oligarquía cafetalera, e incluso dentro de las filas de la Fuerza Armada, la cual se manifestó en un alzamiento militar el 2 de abril de 1944 con el propósito de derrocar a Maximiliano Hernández Martínez; pero éste logró vencerlo y permaneció en la Presidencia de la República hasta que la presión popular de una huelga de brazos caídos lo forzó a renunciar el 8 de mayo de 1944, siendo sustituido interinamente por el General Andrés Ignacio Menéndez.

Así pues, a la caída del General Maximiliano Hernández Martínez se vislumbró la posibilidad de una apertura electoral que permitiera a la oposición política llegar a ejercer el poder del Estado; pero dicha oportunidad se esfumó pronto cuando los sectores más reaccionarios de los grupos agroexportadores, en alianza con los militares, llevaron a cabo un golpe de Estado, el 21 de octubre de 1944, que derrocó a Andrés Ignacio Menéndez, para ser inmediatamente reemplazado por el Coronel Osmín Aguirre y Salinas, el cual desató una severísima represión en contra de sus opositores políticos para asegurarse que las elecciones de 1945 fueran ganadas por el candidato oficial, el General Salvador Castaneda Castro. Fue así, entonces, que la negativa de los militares a entregar el poder del Estado en manos de civiles y el temor de la oligarquía cafetalera de ver amenazado su predominio económico llevaron a la Presidencia de la República a Salvador Castaneda

Castro. Por otra parte, en 1945 se emitió una nueva Constitución, que en realidad, y salvo por algunas modificaciones, era la misma de 1886.

El 14 de diciembre de 1948, ante sus evidentes pretensiones de reelegirse como Presidente de la República, Salvador Castaneda Castro es derrocado por un golpe de Estado, e inmediatamente es erigido un Consejo de Gobierno Revolucionario, integrado por civiles y militares, que ejerce el poder del Estado hasta mediados de 1950, al ser aprobada una nueva Constitución y elegir a un nuevo Presidente de la República. Este movimiento político, conocido por la historiografía tradicional como la “Revolución de 1948”, buscaba implementar un reformismo militar basado en una nueva estrategia nacional de desarrollo que permitiera sentar las bases para un proceso de industrialización. Para ello se necesitaba establecer un nuevo orden institucional, lo que se hizo con la aprobación de la Constitución de 1950. Con ella, la Administración Pública de El Salvador se orientó hacia un capitalismo intervencionista al adoptar principios que estaban ausentes en la Constitución de 1886, liberal por excelencia, y que a lo sumo, sólo habían quedado esbozados en la Constituciones de 1939 y de 1945. Es así, entonces, como la nueva Carta Magna contemplaba, aparte de los derechos civiles y políticos, el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales; la limitación de la propiedad privada en función social; y una nueva concepción política que respaldaba la intervención del Estado en la economía nacional, con lo cual, se emitieron leyes que regulaban algunos aspectos económicos; y la Administración Pública, por su parte, se mostraba a favor de la diversificación productiva y de la industrialización. Para cumplir con estos fines, era necesaria la reorientación de la política fiscal del Estado a través del aumento de los impuestos a la exportación del café y sobre la renta, aprovechando que los beneficios obtenidos por el alza de los precios del café en el mercado internacional permitían financiar un mayor gasto

público. Este cambio en la política fiscal estaba enfocado a favorecer nuevas actividades económicas como el establecimiento de plantas industriales, lo cual era posible por la bonanza económica del café y el auge del cultivo de algodón que se tradujeron en un aumento constante de los ingresos del Estado.

Por otra parte, la expansión de la actividad estatal, al provocar el aumento del gasto público, hizo necesario que los fondos obtenidos se destinaran a la creación de la infraestructura indispensable para la industrialización y la atención de los rubros sociales. De esta manera, el Estado emprendió obras de electrificación nacional y de construcción de carreteras, y en general, puede decirse que el incremento de los ingresos estatales facilitó una nueva política de gasto público, el cual fue orientado a los servicios sociales e inversiones de fomento económico. Así las cosas, el Estado apostó por la implementación de una política de fomento industrial mediante el ofrecimiento de incentivos fiscales, tales como exenciones o reducciones de impuestos, con el objetivo de promover el desarrollo de las industrias que produjeran artículos para el consumo nacional, o bien, para enviarlos al exterior. Este fue el panorama que la Administración Pública propuso llevar a cabo durante los períodos presidenciales del Coronel Óscar Osorio (1950-1956) y del Coronel José María Lemus (1956-1960), siendo este último derrocado por un golpe de Estado el 26 de octubre de 1960.

Si bien es cierto que el movimiento político de 1948 tuvo como objetivo primordial la implementación de una nueva estrategia de desarrollo, apostándole a una mayor y decidida intervención del Estado en la economía nacional al intentar orientarla a la industrialización; no fue menos cierto comprobar que el Estado, por sí solo, no pudo asumir la dirección de la política nacional porque el mismo no es un ente político autónomo, sino que

responde a los intereses de los sectores que lo controlan, que en ese momento, se habían desprendido de los grupos agroexportadores, pero que a la larga, no buscaban alterar las estructuras socioeconómicas del país, y por consiguiente, los privilegios de la clase dominante no se verían amenazados por el reformismo militar impulsado en la década de 1950, lo cual quedó evidenciado en la ejecución de una permanente represión hacia los opositores políticos y por instaurar en 1950 un sistema político dominado por el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD). Dicho partido oficial, al igual que el Partido Pro-Patria de Maximiliano Hernández Martínez, buscaba monopolizar el ejercicio del poder del Estado, y para lo cual, no dudó en excluir a la oposición política de cualquier oportunidad de obtener una victoria electoral.

A la caída de José María Lemus, los promotores del golpe de Estado que lo derribó del poder deciden instalar una Junta de Gobierno, la cual se comprometió a garantizar unas auténticas elecciones libres; pero el 25 de enero de 1961, otro golpe de Estado, patrocinado por los sectores políticos más conservadores del país que representaban los intereses de los grupos agroexportadores, la expulsó del poder y fue sustituida por un Directorio Cívico-Militar. Su objetivo era evitar una futura victoria electoral de la oposición política y el desplazamiento de los militares de la conducción del Estado por parte de civiles. Así las cosas, fue creado el Partido de Conciliación Nacional (PCN) en 1961 como el nuevo partido oficial de los militares en lugar del PRUD, y a principios de 1962 es emitida una nueva Constitución que era una copia casi idéntica a la de 1950; en tanto que el Directorio Cívico-Militar, por su parte, nombra provisionalmente al doctor Rodolfo Córdón como Presidente de la República para entregarle el poder al Coronel Julio Adalberto Rivera, candidato oficial del PCN, a mediados de ese mismo año. De esta manera, durante los períodos presidenciales del Coronel

Julio Adalberto Rivera (1962-1967), General Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), Coronel Arturo Armando Molina (1972-1977) y General Carlos Humberto Romero (1977-1979), el PCN mantuvo el poder del Estado mediante la represión a la oposición política y notorios fraudes electorales. Por otra parte, durante la existencia del sistema político dominado por el Directorio Cívico-Militar y por el PCN, la Administración Pública se distinguió por promover, primeramente, algunas medidas como la aprobación de leyes laborales, de restricción a la exportación de capital y la rebaja del precio de alquileres, las cuales se justificaron al amparo de la Alianza para el Progreso de Estados Unidos. Posteriormente, Julio Adalberto Rivera promovió una reforma legal sobre representación proporcional que permitió la presencia de la oposición política en la Asamblea Legislativa, pero asegurando el predominio del PCN dentro de ella. Con Fidel Sánchez Hernández, la oposición política creció considerablemente, lo cual, sumado a las políticas reformistas impulsadas para una regulación legal del uso de la tierra (irrigación, drenaje y utilización de tierras marginales), hizo que las relaciones entre el Presidente de la República y los miembros más conservadores del PCN fueran muy tensas. Durante la década de 1970, la situación política del país se deterioró rápidamente, dando paso a una ola de violencia política entre seguidores y detractores del oficialismo que presagiaba la guerra civil que envolvería al país en el decenio siguiente. El PCN, bajo la conducción de Arturo Armando Molina y Carlos Humberto Romero, perdió toda legitimidad ante la población por haberse mantenido en el poder mediante escandalosos fraudes electorales cometidos en 1972 y 1977, respectivamente, que llevaron a la Presidencia de la República a ambos miembros de la Fuerza Armada.

La Administración Pública, bajo la dirección de Arturo Armando Molina, intentó llevar a cabo un tímido programa de reforma agraria entre 1975 y 1976, con el objetivo de evitar una mayor pérdida de credibilidad del PCN

ante la siguiente elección para Presidente de la República; pero su fracaso fue total ante la tenaz resistencia ofrecida por los grandes terratenientes y la gran empresa privada salvadoreña. Esta situación llevó a los sectores más reaccionarios de los grupos agroexportadores a elegir a un representante de los suyos para ocupar posteriormente la Presidencia de la República, y fue así como la llegada al poder de Carlos Humberto Romero significó el final de las políticas reformistas que los militares trataron de llevar a cabo en los años anteriores para aplacar un poco el descontento popular, y en su lugar, se optó por la agudización de la represión en contra de una oposición política que se había fortalecido, y la cual, ante la imposibilidad de aspirar al poder por la vía electoral, decidió hacerlo a través de la lucha armada.

Así las cosas, la situación de Carlos Humberto Romero se hacía cada día más insostenible, lo que llevó a los militares a considerar su salida prematura del poder. Y fue así como el 15 de octubre de 1979, un golpe de Estado derroca al Presidente de la República para ser sustituido por la primera Junta Revolucionaria de Gobierno (1979-1980), cuando El Salvador ya se había despeñado, en 1980, al abismo de la guerra civil. Posteriormente, se conformó la segunda Junta Revolucionaria de Gobierno (1980) como resultado de un pacto entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), que había sido fundado en 1960 y que se desempeñó como el principal partido opositor del PCN, el cual permitió que la Administración Pública realizara una reforma agraria en 1980, en contra de los intereses de los grandes terratenientes; pero la misma sería frenada con la aprobación de la Constitución de 1983, debido a que la Asamblea Constituyente, que fue elegida en 1982 para dicho fin, estaba dominada por el PCN - que a diferencia de los antiguos partidos oficiales, sobrevivió al golpe de Estado que lo expulsó del poder - y por la novel Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), nacida en 1981 como un partido político representante de los

intereses de la gran empresa privada nacional. Además de la reforma agraria, el Estado salvadoreño llevó a cabo, en 1980, la nacionalización de la banca privada y del comercio exterior, lo que produjo la molestia de la gran empresa privada salvadoreña. En 1982, el doctor Álvaro Magaña es elegido provisionalmente como Presidente de la República por la Asamblea Constituyente existente de 1982 a 1983, hasta que en 1984 es sustituido en dicho cargo público por el ingeniero José Napoleón Duarte (1984-1989), del PDC, y quien ya había ejercido el poder dentro de la tercera Junta Revolucionaria de Gobierno (1980-1982). El período presidencial de José Napoleón Duarte se desarrolló mientras el conflicto armado seguía su curso en el país, y además, el mismo se caracterizó por la férrea oposición política demostrada hacia la Administración Pública conducida por el PDC por parte de la gran empresa privada nacional que se había aglutinado en torno a ARENA. Esta situación, junto con el drama que se vivía a diario con la guerra civil, terminaron desacreditando al PDC ante los ojos de la población y permitieron que el licenciado Alfredo Cristiani, de ARENA, ganara la Presidencia de la República en 1989.

Durante el período presidencial de Alfredo Cristiani (1989-1994), la Administración Pública dirigida bajo su mandato, aparte de conseguir la terminación del conflicto armado que azotaba al país mediante la firma de los Acuerdos de Chapultepec con la insurgencia, se caracterizó por la implementación del capitalismo neoliberal en El Salvador al privatizar la banca estatal, en 1990, tras haber sido nacionalizada diez años antes, así como también por realizar distintas medidas de ajuste estructural en beneficio de la gran empresa privada salvadoreña (que ya había reemplazado a la antigua oligarquía cafetalera como la nueva clase dominante del país). Sus sucesores inmediatos en la Presidencia de la República, el doctor Armando Calderón Sol (1994-1999), el licenciado

Francisco Flores (1999-2004) y Antonio Saca (2004-2009), también pertenecientes a ARENA, no hicieron más que profundizar las políticas neoliberales al aplicar diversas medidas económicas, tales como la privatización de las instituciones estatales de telefonía y de pensiones, la dolarización de la economía nacional, la suscripción de tratados de libre comercio, etcétera, lo cual no ha hecho más que incrementar los niveles de desigualdad social, y por ende, sólo han conseguido agravar aún más las precarias condiciones materiales de vida de la gran mayoría de salvadoreños.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO NORMATIVO DE LAS ACTIVIDADES DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. Sinopsis capitular.

En el presente capítulo, presentamos un análisis del marco jurídico aplicable a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, comenzando por la Constitución de la República, pues las atribuciones de su titular se encuentran determinadas directamente por ella. Seguidamente, exponemos un estudio de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en todos sus aspectos; así como también desarrollamos algunas observaciones acerca del Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Posteriormente, abordamos unas consideraciones relacionadas con la jurisprudencia constitucional y la doctrina jurídica elaborada por la misma Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como medios auxiliares para la fundamentación de sus resoluciones e informes. Y por último, concluimos este capítulo con un breve examen de la normativa propia del campo de aplicación de la Administración Pública Central que contempla la protección de los derechos humanos.

3.2. Constitución de la República.

La Constitución de la República de El Salvador, vigente desde el 20 de diciembre de 1983,¹ ha sido interpretada por algunos juristas, de acuerdo a su Exposición de Motivos, como el resultado de un “equilibrio de las fuerzas

¹ Decreto Constituyente No. 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el D. O. No. 234, Tomo No. 281, del 16 de diciembre de 1983.

políticas existentes; es decir que tiene un sentido consensual o de compromiso, cuyo equilibrio debe conservarse con justicia, conciliando 'la libertad de la persona como individuo y la aspiración igualitaria entre los miembros de la sociedad'.² Con su advenimiento, entonces, como producto del Poder Constituyente ejercido por el pueblo salvadoreño por medio de sus representantes, se dijo que éste pretendía establecer con ella unas reglas mínimas que permitieran una convivencia social pacífica y respetuosa de la dignidad de la persona humana. No obstante ello, no puede obviarse que la misma "nace en pleno conflicto armado y se ha considerado como una Constitución de guerra, pues la insurgencia estuvo fuera de su proclamación y por ello, al firmarse la paz, entre otras exigencias de ésta, figura la reforma constitucional [...]".³ Así pues, puede asegurarse "que los Acuerdos de Paz generaron una importante reforma a la Constitución, que no sólo la formaliza, sino que también en gran medida, la legitima [...]".⁴ Esto fue así, debido a que las reformas constitucionales de 1991 fueron el producto de unas exitosas negociaciones políticas que concluyeron con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, que al terminar con la guerra civil que sufría el país, cerraron una dolorosa página de la historia salvadoreña, y dieron paso, al mismo tiempo, a una nueva etapa de la vida nacional.

Sobre el proceso de la creación de la Constitución, podemos afirmar, de conformidad a su Exposición de Motivos, que la mayoría de las disposiciones que la conforman "fueron adoptadas por consenso de la totalidad de las fracciones de los distintos partidos representados en la Asamblea Constituyente [...]".⁵ Pero en dicho documento, se reconoce que la obtención

² Bertrand Galindo, Francisco y otros. Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, Pág. 227.

³ Solano Ramírez, Mario Antonio. ¿Qué es una Constitución?, Pág. 14.

⁴ *Ibíd.* Pág. 11.

⁵ Asamblea Constituyente. Informe Único. Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (Exposición de Motivos de la Constitución de 1983), Pág. 354.

de ese consenso por parte de los diputados constituyentes “no fue fácil, especialmente en aquellos casos en que las distintas tendencias ideológicas eran no sólo divergentes sino opuestas. [...]”⁶

Por su parte, la creación de la figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos se llevó a cabo por medio de una reforma constitucional, porque esta misma, al entrar a formar parte del texto de la propia Constitución, adquirió la supremacía de ésta sobre el resto del ordenamiento jurídico; y de esta forma, la existencia de dicho funcionario público, y su propia razón de ser, quedaron fuera del alcance de los caprichos y vaivenes políticos de la Asamblea Legislativa, tal como hubiera sucedido si el mismo sólo se hubiera implantado por medio de la ley. Esto es así, porque según lo dispone el principio de supremacía de la Constitución, los principios, derechos y obligaciones establecidos por ella no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio, por lo que la misma prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos; declarando, además, que el interés público tiene primacía sobre el interés privado (Art. 246 Cn.). La razón de ello consiste en que, tal como lo mencionan algunos juristas, no puede pasar inadvertido que “la Constitución cumple una función política estabilizadora, es un pacto entre los diferentes sectores sociales, económicos y políticos que obtienen a través de negociaciones, (no siempre o casi nunca visibles) arreglos para conformar al Estado de determinada manera y someterse a las reglas discutidas y acordadas. Se espera así, que ningún sector, aún cuando disponga del poder para ello, tenga interés en sobrepasar las normas de la Constitución, pues de hacerlo pondría en peligro el equilibrio obtenido en ella y se expondría a perder las ventajas adquiridas. Desde luego, para que esto funcione así, es necesario que la Constitución

⁶ Ibíd.

sea producto de un proceso de decisión democrático, el cual ha de permitir la participación de todos los sectores políticos, los que a su vez representan a los demás componentes e intereses sociales. La Constitución, aun cuando aprobada por mayoría, exige la pluralidad y el tener en cuenta los intereses de todos los sectores, incluso los minoritarios, estén o no representados en el órgano decisor. Sólo de esta manera, tendrá verdadera supremacía, porque así gozará del respeto de todo el conglomerado y éste aceptará que el contenido de las leyes, de los tratados, de los reglamentos, de las ordenanzas, de las sentencias y de los actos administrativos, sea conforme a los parámetros de la Constitución, que no es otra cosa que la supremacía de ésta. [...]”⁷ En ese mismo sentido, la Sala de lo Constitucional ha sostenido que “dado que precisamente la Constitución representa el momento originario del Estado, valga decir, el punto a partir del cual se establece la orientación que han de seguir los sujetos encargados de ejercer el poder por ella conferido, cualquier expresión de los poderes constituidos que contraríe el contenido que mediante la misma se ha establecido, es susceptible de invalidación, independientemente de su naturaleza concreta o abstracta, pues se estaría dictando en contra de los parámetros básicos establecidos por la comunidad para alcanzar el ideal de convivencia trazado en la norma fundamental.”⁸

La validez de todas estas razones fue más evidente en las reformas efectuadas a la Constitución en 1991 que en el mismo momento de su creación, allá por 1983, por parte de la Asamblea Constituyente elegida por el pueblo salvadoreño para dicho fin, porque con la finalización del conflicto armado consumada con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, la guerrilla

⁷ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 136.

⁸ Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2003), Pág. 194.

reconoció la legitimidad de la Constitución de 1983, y al reincorporarse a la vida civil del país y convertirse en partido político, aceptó también su supremacía, comprometiéndose, por consiguiente, a buscar el cumplimiento de sus metas de manera pacífica y dentro del marco jurídico señalado por la misma; y por su parte, el oficialismo no sólo reconoció la legitimidad de la insurgencia como oposición política y como parte beligerante en la guerra civil, sino que también se comprometió a tolerarla, y a permitirle, inclusive, la posibilidad de tomar el poder por medios pacíficos para dirigir los destinos del país. Por todo ello, se puede concluir que las reformas constitucionales de 1991, realizadas dentro del proceso de negociación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, constituyeron un nuevo pacto entre los diferentes sectores políticos, económicos y sociales del país, con el objetivo de darle una nueva orientación al Estado salvadoreño para asegurar un mejor cumplimiento de la concepción personalista del Estado que fue proclamada en el Art. 1 Inc. 1º. Cn.

Las reformas efectuadas en 1991 a la Constitución de 1983, dieron como resultado, entre otras cosas, la creación de la figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos como parte integrante del Ministerio Público, al compartir un lugar dentro del mismo con el Fiscal General de la República y con el Procurador General de la República (Art. 191 Cn.). Sobre este punto, algunos juristas han concluido que no existe “ningún organismo supraordinado a los componentes de dicho Ministerio [Público] y las entidades que lo integran se encuentran en un plano de igualdad jerárquica. Es decir que tal ubicación no menoscaba la autonomía del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, a diferencia de algunos casos de instituciones de esta naturaleza a las que la doctrina les critica el haberseles colocado como una dependencia del Ministerio

Público.”⁹ Por esta razón, la obligación más importante del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos consiste en hacer prevalecer la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, tal como lo manifestó al rendir la respectiva protesta constitucional al tomar posesión de su cargo público (Art. 235 Cn.). De conformidad a las nuevas disposiciones de la Constitución, se determinó que los tres titulares del Ministerio Público serían elegidos por la Asamblea Legislativa, mediante votación nominal y pública, para un período de tres años, pudiendo, además, ser reelegidos; aunque tanto para la elección como para la destitución, que procede sólo por causas legales, se requiere una mayoría calificada de no menos de los dos tercios de los votos de los diputados electos (Arts. 131 Ord. 19º. y 192 Inc. 1º. y 2º. Cn.). La propia Constitución, por su parte, señala que los requisitos que deben reunir el Fiscal General de la República y el Procurador General de la República son los mismos que ella exige para los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia (Art. 192 Inc. 3º. Cn.), debiendo ser, por consiguiente, abogados de la República (Art. 177 Cn.). No obstante, las cosas son distintas en el caso del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, pues la misma Constitución le delega a la ley la tarea de establecer los requisitos que debe reunir este funcionario público (Art. 192 Inc. 4º. Cn.). Por otra parte, los tres titulares del Ministerio Público están obligados a rendir un informe de labores a la Asamblea Legislativa (Art. 131 Ord. 36 Cn.); y también deben responder ante ésta por los delitos oficiales y comunes que cometan a través del proceso de antejuicio (Art. 236 Inc. 1º. Cn.). Las atribuciones del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, por su parte, se encuentran reguladas en el Art. 194 Rom. I Cn., estableciéndose, además, que podrá tener delegados departamentales y locales de carácter permanente.

⁹ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 557 y 558.

Así las cosas, de conformidad al Art. 194 Rom. I Cn., al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos le corresponde velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos (Ord. 1º.); investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los derechos humanos (Ord. 2º.); asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos (Ord. 3º.); promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos (Ord. 4º.); vigilar la situación de las personas privadas de su libertad, para lo cual, será notificado de todo arresto y cuidará que sean respetados los límites legales de la detención administrativa (Ord. 5º.); practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto a los derechos humanos (Ord. 6º.); supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas (Ord. 7º.); promover reformas ante los Órganos del Estado para el progreso de los derechos humanos (Ord. 8º.); emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos (Ord. 9º.); promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los derechos humanos (Ord. 10º.); formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente (Ord. 11º.); elaborar y publicar informes (Ord. 12º.); desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos (Ord. 13º.); y las demás que le atribuyen la Constitución o la ley (Ord. 14º.). Partiendo de la lectura de esta disposición de la Constitución, algunos juristas, por su parte, han advertido “que en el modelo salvadoreño se observa una obvia superioridad cuantitativa de las atribuciones del Procurador dedicadas a la defensa de los derechos humanos, que a la tradicional u original de supervisar a la Administración [Pública], función a la cual el artículo constitucional pertinente, sólo dedica un ordinal [...]. Esto se ha reflejado también en la organización prevista por la ley de la materia para la Procuraduría, en la cual no se

considera [un] Procurador Adjunto para la supervisión de la administración pública.”¹⁰

La función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales - que es la que nos interesa en el presente trabajo de investigación - es desarrollada por la PDDH, como ya se había dicho antes, por medio de las atribuciones reguladas en el Art. 194 Rom. I Ords. 2º, 3o., 4o., 5o. y 6º. Cn. De todas éstas, las dos primeras serán analizadas más adelante. Por ahora, nos limitaremos a hacer unos breves comentarios sobre las tres atribuciones restantes.

Así pues, sobre la atribución de promover recursos judiciales o administrativos, contemplada en el Art. 194 Rom. I Ord. 4º. Cn., debemos aclarar que lo correcto hubiera sido hablar de promover “procesos” judiciales o administrativos en lugar de “recursos”, pues se sabe, por ejemplo, que el amparo, el habeas corpus y la inconstitucionalidad no son recursos, sino procesos constitucionales. Esto es así porque en ellos existe un actor que interpone una demanda, un demandado que la contesta y un tribunal que de forma imparcial resolverá el litigio por medio de una sentencia judicial. Tampoco son recursos porque en ellos no se busca la impugnación de una resolución judicial, sino la protección del orden constitucional (inconstitucionalidad) o de los derechos fundamentales (amparo y habeas corpus). Algo similar sucede también con el juicio contencioso administrativo, pues éste es un proceso en el que se busca examinar la legalidad de los actos de la Administración Pública, y no la impugnación de una resolución judicial.

¹⁰ Ibíd. Pág. 570.

Por estas razones, algunos juristas consideran que en todos estos casos no debería hablarse de “recursos”, porque han “interpretado que la palabra ‘recurso’ [...] se ha tomado en un sentido arcaico, que engloba todo tipo de medios impugnativos, tal es el caso del amparo, del habeas corpus y de la acción contencioso-administrativa, que es una doctrina ya superada y varias legislaciones los llama ‘recursos’, cuando técnicamente no lo son [...]. Dentro de ellos también debe incluirse la acción que pone en marcha el proceso de inconstitucionalidad. La doctrina considera que el arma más poderosa con la que cuenta el Procurador, en este ámbito de protección de los derechos fundamentales, es la de actuar como parte en los procesos de inconstitucionalidad pura -por vía directa o autónoma- o de actos concretos -amparo y habeas corpus-.[...]”¹¹ Esto también lo sostiene la misma PDDH al manifestar, sobre dicho punto, la siguiente opinión: “Se debe reconocer que la redacción constitucional no es técnicamente la mejor, pues atribuye a la PDDH la posibilidad de promover *recursos*, los cuales en un sentido procesal estricto son mecanismos de impugnación de decisiones, ya sea ante la misma autoridad que las dicta, o ante otra autoridad superior a ésta.”¹² De esta manera, la PDDH aclara que “el sentido tuitivo de la institución, y el principio de la *concordancia práctica* hace que la expresión *recursos* se entienda en un sentido general y amplio, que más que referir a la promoción de mecanismos de impugnación, incluya la promoción de acciones, ejercicio de acción, tanto en el ámbito judicial, como en el ámbito administrativo.”¹³ Por dichas razones expresadas, debemos entender, sin embargo, que esta disposición constitucional le otorga legitimación al titular de la PDDH sólo para promover procesos encaminados a la protección de los derechos humanos, lo cual es aclarado por la propia PDDH al realizar el siguiente

¹¹ Ibíd. Pág. 571.

¹² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Pág. 82. El énfasis es del original.

¹³ Ibíd. El énfasis es del original.

comentario al Art. 194 Rom I Ord. 4º. Cn.: “El precepto bajo interpretación establece que la promoción de los procesos judiciales o administrativos debe estar orientada a la protección de los derechos humanos, de esta manera la PDDH no está llamada a desempeñarse como un guardián del orden jurídico *per se*, que promoverá cualquier tipo de acción judicial o administrativa por un mero afán cívico. Por el contrario, la promoción de tales procesos por parte de la PDDH sólo se justifica cuando el resultado eventual del mismo pudiera significar una protección de los derechos humanos.”¹⁴

Sin embargo, como la misma Constitución no aclara los tipos de procesos que el titular de esta institución puede promover, se ha entendido “que parece más conveniente, a la luz del derecho comparado, que se limite las actuaciones del Ombudsman en materia judicial y administrativa a la Sala de lo Constitucional y a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.”¹⁵ Esta opinión nos parece válida en el ámbito del derecho interno del Estado salvadoreño, porque también es aceptada por la doctrina jurídica la posibilidad de que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos pueda promover sus acciones de protección de los derechos fundamentales ante organismos internacionales, lo cual ha sido reconocido por la PDDH al realizar la siguiente afirmación: “Esta posibilidad de actuación de la PDDH [...] no se limita exclusivamente al ámbito de la jurisdicción constitucional, pudiendo extenderse a las diferentes manifestaciones jurisdiccionales, siempre que el proceso judicial o administrativo a promover se motive en la protección de los derechos humanos. En tal sentido, esta atribución constitucional permite que de

¹⁴ *Ibíd.* El énfasis es del original.

¹⁵ Sandoval Rosales, Rommel Ismael. *El Ombudsman: Defensor de los Derechos Fundamentales*, Pág. 93. En el texto original de esta obra jurídica se encuentra escrita la expresión “Sala de lo contencioso-administrativo”, la cual nos permitimos sustituir por la de “Sala de lo Contencioso Administrativo”, pues este mínimo cambio en la redacción no afecta el sentido de esta cita bibliográfica.

conformidad con el derecho salvadoreño, la PDDH pueda también promover acciones de protección de los derechos humanos en el ámbito internacional. Por supuesto que en este último caso, las normas sobre legitimación procesal activa estarán dadas por fuentes del derecho internacional y no por la Constitución nacional, sin embargo, la Constitución puede habilitar en abstracto que la PDDH utilice tales mecanismos, cuando las fuentes de derecho internacional den una legitimación procesal activa muy amplia.”¹⁶ De esta manera, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, por ejemplo, se encuentra facultado para interponer una denuncia por violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado salvadoreño ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual, a su vez, puede someter el caso al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ahora bien, esta posibilidad de actuación del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, principalmente en el campo de la jurisdicción constitucional, debe usarse con medida; pues de lo contrario, este funcionario público se convertiría en un simple litigante, lo cual sólo acarrearía la desnaturalización de su misión de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.). Esta misma situación, por su parte, también ha sido reconocida para el Defensor del Pueblo, siendo considerado el mismo, por consiguiente, como la figura jurídica equivalente del titular de la PDDH en otros países de América Latina, y sobre el cual, la doctrina jurídica ha expresado la siguiente opinión: “Resulta adecuado dotar al Defensor del Pueblo de la legitimación necesaria para dar inicio a los procesos o garantías constitucionales que tengan como finalidad la tutela de los derechos humanos. Su interposición, sin embargo,

¹⁶ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Pág. 83.

debe tener como presupuesto indispensable el carácter discrecional y excepcional de la actuación [...] en esta materia. En todo caso [...] puede priorizar los casos que ameriten su intervención, sobre todo aquéllos en los que el ciudadano se encuentre en situación de desamparo o indefensión.”¹⁷ Estas consideraciones, aplicables también al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, no sólo son válidas en el caso de las acciones de amparo o de habeas corpus; sino que, además, son convenientes de emplear en los procesos de inconstitucionalidad, pues hoy en día, para la propia doctrina jurídica es indiscutible saber que “la afectación a un derecho fundamental no sólo se origina por la acción u omisión de una autoridad, funcionario o particular, sino que puede estar contenida en una norma legal. [...]”¹⁸ Es así, entonces, que la misma doctrina jurídica nunca duda en afirmar que un “Defensor del Pueblo debería contar con la legitimación necesaria para dar inicio a procesos constitucionales destinados a evaluar la conformidad o no de la norma cuestionada con la Constitución, más conocidos como procesos de acción de inconstitucionalidad.”¹⁹

Respecto a la atribución contemplada en el Art. 194 Rom. I Ord. 5º. Cn., concerniente al deber de vigilar la situación de las personas privadas de su libertad, la PDDH reconoce la importancia trascendental que la misma implica al afirmar lo siguiente: “Esta atribución constitucional se vincula con la protección del derecho a la libertad, y su alcance es bastante amplio, no limitándose a personas capturadas o sometidas a alguna forma específica de detención, sino que abarca a cualquier persona que se encuentre privada de su libertad. Esto implica niñez sometida a internamiento, adultos capturados, detenidos provisionalmente y condenados. De esta forma, la PDDH posee

¹⁷ Comisión Andina de Juristas. La Defensoría del Pueblo en Ecuador: Retos y Posibilidades, Pág. 78.

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 80.

¹⁹ *Ibíd.*

habilitación para supervisar el desempeño práctico del sistema penitenciario nacional. Se trata de evitar que las personas sean privadas arbitrariamente de su libertad, y que el régimen penitenciario, para el caso de quienes están condenados, se ajuste al principio de humanidad y de resocialización.”²⁰

Y por último, sólo nos resta decir con respecto a la atribución contemplada en el Art. 194 Rom. I Ord. 6º. Cn., relativa a la obligación de practicar inspecciones, que la PDDH ha aclarado que las mismas no son realizadas para investigar violaciones a los derechos humanos, sino para prevenirlas, lo cual fue consignado por ella en la siguiente reflexión: “En ese sentido, la inspección aludida en la atribución actual, posee una connotación diferente, que no se enmarca dentro de un proceso de investigación. Desde su formulación se puede advertir que tales inspecciones se dirigen a *asegurar el respeto a los derechos humanos*, es decir, a evitar violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, la atribución constitucional en referencia posee un sentido preventivo, cuyo ejercicio puede dar lugar a la realización de investigaciones en el marco de la atribución constitucional segunda, por lo que no debe confundirse la posibilidad de uso de esta atribución preventiva, con aquella averiguadora.”²¹

3.3. Declaraciones y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

De conformidad al Art. 144 Cn., todos los tratados internacionales que son celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones de los mismos tratados internacionales y de la

²⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Pág. 85.

²¹ *Ibíd.* Pág. 86. El énfasis es del original.

Constitución; y por otra parte, la ley no puede modificar o derogar lo que esté acordado en un tratado internacional vigente para El Salvador; por lo que en caso de que exista un conflicto entre el tratado internacional y la ley, prevalecerá siempre el primero de ellos. Esta disposición constitucional vino a realizar un cambio en el sistema de ordenamiento de las fuentes formales del Derecho, en donde era la ley - después de la Constitución, por supuesto - la norma jurídica de mayor jerarquía. Con la Constitución de 1983, fueron los tratados internacionales los que ocuparon su lugar, relegando a la ley a una posición subordinada a aquéllos. De la lectura del Art. 144 Cn., por otra parte, puede deducirse que los tratados internacionales conforman unas “normas que aspiran a ser nacionales en las que su proceso de formación inicia en el exterior y terminan su proceso de formación en el interior. Esta clase de normas a pesar de poder ser verdaderas normas en el exterior no lo son nacionalmente sino [sic] reúnen los requisitos que se establecen dentro de la norma constitucional y otras normas del ordenamiento jurídico que la detallan o complementan. En otras palabras, las normas internacionales pueden ser válidamente normas en el ordenamiento internacional, y sin embargo no ser- normas válidas- en la República de El Salvador. Para ello se necesita que la autoridad competente nacional las valide y les dé la autorización legal para que éstas sean normas válidas internamente. [...]”²²

En ese sentido, la posición adoptada en la Constitución con respecto a los tratados internacionales, es justificada en su Exposición de Motivos al afirmar “que los tratados internacionales, una vez entren en vigencia conforme a sus mismas disposiciones y la Constitución, son leyes de la República. De esta manera se acepta el criterio de que los tratados válidamente celebrados y

²² Soriano Rodríguez, Salvador Héctor. Constitucionalización de las Fuentes del Derecho Salvadoreño, Pág. 205.

ratificados forman parte del orden jurídico salvadoreño.”²³ En dicho documento, además, se ha fijado “la posición de los tratados en el orden jerárquico dentro del sistema jurídico de El Salvador. Así, se establece, sin lugar a ninguna duda, que los tratados tienen una jerarquía superior a las leyes secundarias, sean éstas anteriores o posteriores a la vigencia del tratado. De esta manera, mediante el tratado puede derogarse la ley secundaria anterior, pero ninguna legislación secundaria podrá derogar o modificar las disposiciones de un tratado. En caso de conflicto entre ambos, prevalecerá el tratado.”²⁴

Sin embargo, las cosas cambian radicalmente cuando se aborda la posición de los tratados internacionales con respecto a la Constitución. Esta última dispone que no se pueden ratificar tratados internacionales en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, a menos que la ratificación se haga con las reservas correspondientes, en cuyo caso, dichas disposiciones de un tratado internacional sobre las cuales se hagan las reservas no son ley de la República (Art. 145 Cn.). En este sentido, debemos tener presente el ya mencionado principio de la supremacía de la Constitución, regulado en el Art. 246 Cn. Sobre este punto, sólo nos resta decir que de acuerdo al Art. 144 Cn., no debemos olvidar que los tratados internacionales están clasificados como “leyes” de la República en el ordenamiento jurídico salvadoreño; y como la Constitución prevalece sobre todas las “leyes”, se sobreentiende que los tratados internacionales se encuentran subordinados a ella dentro del territorio nacional.

Por todo ello, en su Exposición de Motivos, se declara abiertamente la subordinación de los tratados internacionales a la Constitución, pues en

²³ Asamblea Constituyente, Op. Cit., Pág. 387.

²⁴ *Ibíd.* Págs. 387 y 388.

dicho documento se admite “como principio el de la supremacía de la Constitución en el territorio de El Salvador, puesto que no [se] concibe que mediante la violación de la propia Constitución pueda sobreponerse otro orden jurídico distinto [...]”²⁵ Por dichas razones, la Constitución establece la facultad de declarar la inaplicabilidad de las disposiciones de cualquier tratado internacional contrarias a los preceptos constitucionales, la cual puede ser ejercida por los tribunales dentro de la potestad de administrar justicia; regulando, además, la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado internacional, de un modo general, y obligatorio, la cual se hará en la misma forma prevista por la Constitución para las leyes, decretos y reglamentos (Art. 149 Cn.). Vale decir, entonces, que los tratados internacionales pueden ser declarados inaplicables por los tribunales (Art. 185 Cn.), o inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional (Art. 183 Cn.). Y por último, cabe resaltar que la Constitución prohíbe la celebración o ratificación de tratados internacionales o el otorgamiento de concesiones en que de alguna manera se altere la forma de gobierno del Estado o se lesionen o menoscaben la integridad del territorio, la soberanía e independencia de la República o los derechos y garantías fundamentales de la persona humana (Art. 146 Inc. 1º. Cn.). Esto último es importante, porque compromete al Estado salvadoreño a celebrar tratados internacionales con diferentes motivos, pero especialmente con la protección y promoción de los derechos humanos. De esta manera, los tratados internacionales que restrinjan los derechos fundamentales no tienen cabida en el ordenamiento jurídico salvadoreño, pues de hacerlo así, los mismos simplemente serían inconstitucionales; y por contrario, aquellos que los promuevan, podrán ser parte del derecho interno del Estado. A pesar de ello, a los tratados internacionales sobre derechos humanos no se les ha reconocido una

²⁵ *Ibíd.* Pág. 388.

jerarquía constitucional como en otros países, por lo cual, la Sala de lo Constitucional sólo acepta demandas de amparo basadas en violaciones a derechos fundamentales regulados exclusivamente en la Constitución, porque ella prescribe textualmente que toda persona puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación de los derechos fundamentales que otorga la misma Constitución (Art. 247 Inc. 1º. Cn.). No obstante ello, pensamos que la Sala de lo Constitucional debería abandonar esa interpretación tan literal de dicha disposición constitucional, y ampliar el ámbito de aplicación del amparo a los tratados internacionales sobre derechos humanos, pues si bien la Constitución no ha previsto esta posibilidad, tampoco la prohíbe. En cuanto a las demandas de inconstitucionalidad, éstas sólo son aceptadas por la Sala de lo Constitucional cuando se alega que una disposición infraconstitucional está en contradicción con lo dispuesto en la misma Constitución, pues, por ejemplo, la inconstitucionalidad de una ley que es contraria a un tratado internacional sobre derechos humanos no se produce por la existencia de dicho conflicto entre ambas normativas, sino porque una ley, al contradecir lo dispuesto en un tratado internacional, está violando la posición de prevalencia o supremacía, que de acuerdo al Art. 144 Inc. 2º. Cn., goza este último sobre aquélla. Estas razones han sido reconocidas por la Sala de lo Constitucional al asegurar que sólo la Constitución es “la que sirve de medida para la determinación de la validez y eficacia del Derecho producido en los distintos ámbitos en que se ejercitan las potestades normativas; y es que, la misma es el origen primario del derecho vigente en el ordenamiento y define las líneas básicas sobre la producción jurídica; por lo que las diversas categorías normativas deben someterse formal y materialmente a sus preceptos.”²⁶ Es por ello, que la misma Sala de lo Constitucional no duda en

²⁶ Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo

definir la existencia de la conformación, por parte del mismo Art. 144 Inc. 2º. Cn, de un “régimen de respeto a un orden y sistema jurídico, donde la jerarquía de las normas y el establecimiento de un marco constitucional con su carácter fundamental y de regularidad jurídica suponen, por un lado la aplicación preferente de los tratados internacionales con respecto al derecho interno infraconstitucional -ordenación de fuentes en sede aplicativa- al prescribir que en caso de conflicto entre una ley y un tratado internacional, prevalecerá este último; y por otra parte, la resistencia del derecho internacional de derechos humanos a verse modificado por la legislación secundaria -fuerza pasiva-, la cual opera en sede legislativa.”²⁷ Así las cosas, de conformidad al Art. 144 Inc. 2º. Cn., para la propia Sala de lo Constitucional, es obvia la existencia de “un mandato dirigido al legislador que le inhibe de emitir normativa contraria al sentido, criterios y principios contenidos en la normativa internacional que desarrolle derechos fundamentales; incurriendo, en caso contrario, en inconstitucionalidad por no respetar el criterio de ordenamiento de fuentes [...]”²⁸ Es por ello, que los demás tribunales, en base a lo prescrito por el Art. 185 Cn., podrían perfectamente declarar inaplicable una ley que sea contraria a un tratado internacional, por violentar, de esa manera, el Art. 144 Cn. Y por su parte, con respecto a la admisión de demandas de habeas corpus, no nos queda más que advertir que la Sala de lo Constitucional ha negado que las mismas puedan ser conocidas en base a tratados internacionales sobre derechos humanos al sostener razones como las siguientes: “[...] A pesar que parezca formalismo puro, es destacable que sólo las normas constitucionales legitiman el parámetro de constitucionalidad. El Art. 11 [Inc. 2º. Cn.] señala la procedencia del hábeas corpus por violaciones a la libertad personal, [y] la

Constitucional (2004), Pág. 141.

²⁷ Ibíd.

²⁸ Ibíd.

jurisprudencia entiende que las restricciones ilegales o arbitrarias deben ser contrarias a la Constitución para estimar la solicitud. [...]”²⁹ Ahora bien, esta posición no deja de ser problemática, pues el mismo Art. 11 Inc. 2º. Cn, de manera literal, prescribe que toda persona tiene derecho al habeas corpus cuando cualquier individuo o autoridad restrinja ilegal o arbitrariamente su libertad, procediendo también cuando cualquier autoridad atente contra la dignidad o integridad física, síquica o moral de las personas detenidas, sin especificar, a diferencia del amparo, que dicha restricción ilegal de la libertad personal debe estar basada en el mismo texto de la Constitución, por lo que nosotros pensamos que también podría invocarse el habeas corpus en base a tratados internacionales sobre derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de la supremacía que la misma Constitución se ha atribuido sobre los tratados internacionales, no puede dejar de desconocerse que también el Derecho Internacional reclama para sí mismo la supremacía sobre el derecho interno de los Estados, tal como lo sostiene el Art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,³⁰ al prescribir que ningún Estado puede invocar disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado internacional, lo cual incluye también al Derecho Constitucional. Dicha posición no fue aceptada por la Constitución de 1983, pues como ya se ha comentado, el Estado salvadoreño no puede celebrar un tratado internacional que sea contrario a la misma Constitución, y si lo hace, éste puede ser declarado inaplicable por los tribunales o inconstitucional por la Sala de lo Constitucional. Estas dos facultades otorgadas al Órgano Judicial por medio del Art. 149 Cn., implican, sin lugar a dudas, el hecho de “que la Asamblea Constituyente equiparó a los tratados, la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de las leyes [...]. Otorgar similar

²⁹ Soriano Rodríguez, Salvador Héctor, Op. Cit., Pág. 214.

³⁰ Aprobada por la Conferencia de Viena el 23 de mayo de 1969.

tratamiento, a dos órdenes normativos distintos, constituye una grave equivocación, que se magnifica cuando el error está contenido en la Constitución. En el derecho interno, el Estado actúa con su poder soberano, en el Derecho Internacional, el Estado debe respetar y cumplir los tratados de buena fe, (Pacta Sunt Servanda) uno de los principios torales del Derecho Internacional.”³¹ Por estas razones, dicha situación pondría a El Salvador en la posición de violador de sus compromisos adquiridos ante la comunidad internacional, haciéndole incurrir, por consiguiente, en responsabilidad internacional, tal como lo reconocen los autores de nuestra Ley Primaria en su misma Exposición de Motivos, al afirmar “que desde el punto de vista del Derecho Internacional, el incumplimiento por parte de El Salvador de un tratado celebrado de buena fe con otra parte, y que es contrario a los preceptos constitucionales salvadoreños, da derecho a una reclamación internacional de reparación por dicho incumplimiento, en los términos aceptados por el propio Derecho Internacional que regula esta situación.”³²

Así las cosas, la misión de la PDDH de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º.Cn.), no se limita sólo a la protección de aquéllos que están consagrados en la Constitución, sino que se amplía también a los que están contenidos en los tratados internacionales, las leyes, e inclusive, en las declaraciones y en los principios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o de la Organización de Estados Americanos (OEA), según lo regula el Art. 2 Inc. 2º. LPDDH. Sobre esta disposición legal, algunos juristas han afirmado que con ella “se encuentra una considerable extensión en cuanto a los elementos del parámetro, en comparación a las garantías adicionales de nuestro

³¹ Gómez Arias, Jorge Alberto. Las Fuentes del Derecho en el Sistema Jurídico Positivo Salvadoreño, Pág. 33.

³² Asamblea Constituyente, Op. Cit., Pág. 388 y 389.

ordenamiento, como sería por ejemplo el caso del amparo. Tal como se desprende de la disposición citada, el parámetro no sólo está integrado por la Constitución formal, sino por las leyes que contemplen derechos fundamentales, tratados vigentes y, además, las declaraciones y principios aprobados por los organismos internacionales allí mencionados. Esta es una novedad muy importante porque, como se sabe, hay, por ejemplo derechos fundamentales contenidos en los tratados que no lo están en la Constitución. Hay, o ha habido, derechos de la personalidad que sólo están contenidos en el Código Civil por todo lo cual su tutela reforzada por la vía del amparo no ha sido posible. De otra parte, esta ampliación permite mantener en consonancia la función protectora de la institución con la llamada tendencia progresiva de los derechos humanos, o sea su propensión a aumentar en número o a ampliar su contenido.”³³

Y por su parte, la misma PDDH ha reconocido que el Art. 2 Inc. 2º. LPDDH “más que definir una noción funcional y genérica de los derechos humanos, le señala a la institución un muy extenso listado de los derechos que debe defender y promover. Esta larga enumeración de normas de carácter nacional e internacional nos indica los instrumentos de derecho positivo a los cuales la institución deberá recurrir como sustento de su accionar, esto es, el *corpus iuris* a ser utilizado por la PDDH. [...]”³⁴ Aparte de ello, dicha institución también acepta que esta amplitud del parámetro de protección de los derechos fundamentales le ha creado un gran problema, pues aparte “de la natural dificultad de conocer a profundidad todos estos instrumentos jurídicos y de obtener información actualizada sobre su rápida y permanente evolución, la cantidad de derechos humanos y libertades fundamentales que

³³ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 589.

³⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Pág. 14. El énfasis es del original.

contienen es tan extensa que complica en extremo - o más bien imposibilita - la tutela y promoción de todos y cada uno de esos derechos con la debida diligencia e igual preocupación y eficacia. [...]”³⁵ Ante esta situación, la PDDH concluye que no le quedan más que dos caminos que escoger, al expresarlos así: “Por una parte, debe hacerse un esfuerzo de *integración de las normas*, de manera que se interpreten en su justa dimensión las obligaciones impuestas al Estado u otros actores sociales y las protecciones emanadas de los diferentes cuerpos normativos. Por otra parte, en ocasiones habrá necesidad de darle *prioridad a la aplicación de una norma por sobre otra*, de manera que pueda obtenerse la mayor protección a la persona humana y descubrir con la mayor claridad el contenido del derecho y las obligaciones correspondientes. Lo que queremos destacar en este momento es que, de nuevo, la utilización de una u otra opción dependerá de la aplicación de criterios cuyo basamento principal se encuentra en el fundamento de los derechos humanos.”³⁶

De esta manera, la PDDH ha realizado una ardua tarea para identificar un conjunto de normas jurídicas fundamentales que le sirvan como parámetro de protección de los derechos humanos en El Salvador, lo cual ha sido afirmado por ella en los siguientes términos: “La ausencia de definición de una jerarquía entre las normas cuya tutela debe emprender la institución, sumada a la enorme complejidad y amplitud del *corpus iuris* referido en el artículo 2 de la Ley de la PDDH, impone la identificación de un *bloque de normas ius fundamentales*, en el sentido de establecer cuáles serán los instrumentos jurídicos de primera línea en la defensa y promoción de los derechos humanos realizada por la Procuraduría.”³⁷

³⁵ Ibíd. Pág. 15.

³⁶ Ibíd. El énfasis es del original.

³⁷ Ibíd. Pág. 25. El énfasis es del original.

Ahora bien, lo explicado anteriormente no quiere decir que la PDDH sólo buscará proteger a unos cuantos derechos humanos y no a todos los existentes, pues ella misma aclara este punto en los siguientes términos: “El hecho de asumir determinadas normas como esenciales para la PDDH no significa negar la integralidad de los derechos humanos. Por el contrario, la Procuraduría reconoce que los derechos humanos son integrales y que igual valor tienen, por ejemplo, el derecho a la libertad como el derecho al trabajo, aún cuando su reconocimiento se realice en normas jurídicas de diferente naturaleza y jerarquía. La idea de un bloque de normas positivas fundamentales se asume con el objetivo de facilitar la labor de investigación e interpretación de los operadores institucionales y para dar certeza a las y los funcionarios estatales a quienes van dirigidas las recomendaciones de la Procuraduría.”³⁸

Por dichas razones, la misma PDDH es muy clara al justificar la búsqueda de la integración de un bloque de normas jurídicas fundamentales, así: “Debemos dejar claro que estas normas fundamentales [...] deben considerarse como los instrumentos jurídicos donde, en primera instancia, deberá buscarse la respuesta a los problemas a ser abordados por la PDDH, en razón de sus contenidos generales en materia de derechos humanos, por constituir la expresión normativa básica del reconocimiento de los derechos fundamentales y en atención a la búsqueda de la máxima protección de la persona humana.”³⁹

Así las cosas, la PDDH reconoce a las siguientes normas jurídicas fundamentales que constituyen la base de su labor encaminada a la

³⁸ Ibíd.

³⁹ Ibíd. Pág. 26.

protección de los derechos humanos en El Salvador, así:⁴⁰ Constitución de la República (1983), Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966), Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1966), Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU (1984), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA (1948), Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA (1969), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OEA (1988), Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de la OEA (1985), Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU (1989), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados de la ONU (2000), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU (1965), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU (1979), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de la OEA (1994), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la OEA (2000), Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU (1951), Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU (1966) y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

⁴⁰ Vid. *Ibíd.* Págs. 26 y 27.

Por otra parte, las declaraciones de derechos humanos no se consideraban como jurídicamente obligatorias para los Estados, pues éstas no son aprobadas ni ratificadas por ellos para ser incorporados a sus ordenamientos jurídicos en base a sus respectivas Constituciones; pero dicha posición ha variado, pues la Proclamación de Teherán,⁴¹ al considerar que la Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, decidió declararla como obligatoria para la comunidad internacional. Dicha situación también ha sido aceptada por la doctrina jurídica para el caso de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, pues tal como lo han afirmado algunos juristas, la misma “no se consideró jurídicamente obligatoria al tiempo de su proclamación, pero al transcurso de los años ha llegado a ser considerada como un instrumento normativo del Sistema Interamericano y como el decálogo de los derechos humanos. [...]”⁴² Además, debe notarse que el Art. 2 Inc. 2º. LPDDH considera a las declaraciones de derechos humanos como cuerpos normativos que deben ser tomados en cuenta por la institución como parámetro de protección de los derechos fundamentales en El Salvador, por lo que el Estado no puede justificar el incumplimiento de dichos instrumentos internacionales invocando una supuesta falta de obligatoriedad de los mismos, pues ellos sí son vinculantes.

De esta manera, la adopción de la figura jurídica del Ombudsman en el ordenamiento jurídico salvadoreño con el nombre de “Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos”, además de ser uno de los frutos de la firma de los Acuerdos de Chapultepec, podría considerarse también como un

⁴¹ Proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán, Irán, el 13 de mayo de 1968.

⁴² Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo II, Pág. 690.

medio que El Salvador ha utilizado para darle cumplimiento a sus compromisos internacionales de dictar las medidas necesarias para hacer efectivo el respeto a los derechos humanos reconocidos dentro de sus fronteras. Por dichas razones, y dada la gran cantidad de normativas internacionales en materia de derechos fundamentales que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, nos limitaremos a realizar los siguientes comentarios sobre los más antiguos y principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos que han sido aprobados por la ONU y por la OEA, entre los cuales se encuentran los siguientes:

A) Declaración Universal de Derechos Humanos.⁴³

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la ONU en 1948, constituye, sin lugar a dudas, uno de los documentos más importantes del sistema universal de protección de los derechos humanos que han sido elaborados en toda la historia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues goza del reconocimiento y aceptación de la comunidad internacional. De conformidad a uno de los Considerandos de su Preámbulo, El Salvador, como miembro de la ONU, tiene el deber de asegurar, en cooperación con dicha organización internacional, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; los cuales, según lo prescribe su Art. 29.3, no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de la ONU.

⁴³ Adoptada y Proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

*B) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*⁴⁴

De conformidad a su Art. 2.1, El Salvador, como Estado Parte en dicho instrumento internacional, se ha comprometido a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos humanos reconocidos en el mismo, sin distinción alguna; y de acuerdo al Art. 2.2 de la misma normativa, el Estado también se ha comprometido a adoptar, con arreglo a sus procesos constitucionales y a las disposiciones de dicho tratado internacional, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en éste y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

*C) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*⁴⁵

De conformidad a su Art. 2.1, El Salvador, como Estado Parte en dicho instrumento internacional, se ha comprometido a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena

⁴⁴ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966; siendo aprobado por El Salvador mediante A. E. No. 42, del 13 de noviembre de 1979; ratificado por Decreto Ley No. 27 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 23 de noviembre de 1979; y publicado en el D. O. No. 218, Tomo No. 265, del 23 de noviembre de 1979.

⁴⁵ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966; siendo aprobado por El Salvador mediante A. E. No. 43, del 13 de noviembre de 1979; ratificado por Decreto Ley No. 27 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 23 de noviembre de 1979; y publicado en el D. O. No. 218, Tomo No. 265, del 23 de noviembre de 1979.

efectividad de los derechos humanos consagrados en el mismo; y de acuerdo al Art. 2.2 de la misma normativa, el Estado también se ha comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos humanos que en dicho tratado internacional se enuncian, sin discriminación alguna.

D) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.⁴⁶

La Declaración Americana de los Derechos y de Deberes del Hombre, aprobada por la OEA en 1948, es un documento de principal importancia dentro del sistema regional americano de protección de los derechos humanos. De acuerdo a dos de sus Considerandos, los Estados americanos - El Salvador, entre ellos - han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana; y que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución. Y por otra parte, de conformidad al Preámbulo de dicho documento, se reconoce que el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia de los derechos de todos, pues los derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre; y si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

⁴⁶ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948.

*E) Convención Americana sobre Derechos Humanos.*⁴⁷

De conformidad a su Art. 1.1, El Salvador, como Estado Parte en dicho instrumento internacional, se ha comprometido a respetar los derechos humanos reconocidos en el mismo y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna; y en base al Art. 2 de esa misma normativa, El Salvador, como Estado Parte en ella, se ha comprometido a adoptar, con arreglo a sus procesos constitucionales y a las disposiciones de dicho tratado internacional, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Así las cosas, para asegurarse que el Estado cumpla con sus compromisos adquiridos a nivel internacional, en el Art. 33 de la misma normativa, por su parte, se han constituido dos organismos internacionales para garantizar el respeto a los derechos fundamentales, los cuales son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es por ello, que de acuerdo a lo prescrito en el Art. 62 de este tratado internacional, el Estado emitió la “Declaración de la República de El Salvador sobre el Reconocimiento de la Jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.⁴⁸

⁴⁷ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA); siendo aprobada por El Salvador mediante A. E. No. 405, del 14 de junio de 1978; ratificada por D. L. No. 5, del 15 de junio de 1978; y publicada en el D. O. No. 113, Tomo No. 259, del 19 de julio de 1978.

⁴⁸ Aprobada por El Salvador mediante A. E. No. 307, del 23 de marzo de 1995; ratificada por D. L. No. 319, del 30 de marzo de 1995; y publicada en el D. O. No. 82, Tomo No. 327, del 5 de mayo de 1995.

3.4. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

La Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, aprobada el 20 de febrero de 1992,⁴⁹ tiene por objeto la creación, organización, atribuciones y funcionamiento de la PDDH (Art. 1 LPDDH); la cual es definida como una institución integrante del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo objeto será el de velar por la protección, promoción y educación de los derechos humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos (Art. 2 Inc. 1º. LPDDH); y cuyo titular debe ejercer sus funciones en todo el territorio nacional, ya sea que actúe personalmente o por medio de sus delegados, teniendo dicha institución su domicilio principal en la ciudad de San Salvador, aunque puede establecer dependencias en cualquier lugar de la República (Art. 3 LPDDH). Y de conformidad al Art. 2 Inc. 2º. LPDDH, para los efectos de la misma LPDDH, deben entenderse por derechos humanos tanto los civiles y políticos (o de primera generación); como los económicos, sociales y culturales (o de segunda generación); y los de solidaridad (o de tercera generación); contemplados, como ya se había dicho con anterioridad, tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, las leyes, e inclusive, en las declaraciones y en los principios de la ONU o de la OEA. Sobre este punto, algunos juristas han advertido que la doctrina jurídica nos “recomienda tener bien presente que los medios de tutela son diferentes de acuerdo a la naturaleza de cada derecho. Por ejemplo, en el caso de los derechos sociales, económicos y culturales, hay algunos cuya plena satisfacción depende de la existencia de recursos materiales, lo cual debe calibrarse objetivamente; pero que dentro de ellos

⁴⁹ D. L. No. 183, del 20 de febrero de 1992, publicado en el D. O. No. 45, Tomo No. 314, del 6 de marzo de 1992.

hay algunos de exigibilidad inmediata, como sería el derecho de sindicación, de huelga y a la igualdad de los hijos.”⁵⁰

En ese sentido, y dada la misión asignada por Constitución a la PDDH de velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.), no es extraño que ella misma haya sostenido la idea, con respecto a su normativa institucional, de que la ejecución de “cualquier modificación al marco legal de la PDDH tendente a inhibir a la institución para referirse a determinados aspectos, o hacia determinados sujetos, resultaría inconstitucional. En general, las normas legales restrictivas de la función de la PDDH (aunque se encubran bajo la rúbrica de *regulación o desarrollo de las normas constitucionales*) carece[n] de legitimidad jurídica. En ese mismo sentido, la única actitud congruente de la Asamblea Legislativa con la Constitución de la República en atención a la PDDH se dirigiría a procurar que ésta cumpla su mandato de una manera cada vez más amplia y con una mayor efectividad. Entre otros aspectos, esto significa respaldo político como una conducta neutralizadora hacia todos aquellos esfuerzos dirigidos a cuestionar el ejercicio del mandato constitucional por parte de la PDDH, asimismo, significa respaldo financiero-presupuestario que impida que tal disposición constitucional quede, en la práctica, desprovista de sentido.”⁵¹

De conformidad al Art. 192 Cn., el Art. 4 Inc. 1º. LPDDH prescribe que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos será elegido por la Asamblea Legislativa, por mayoría calificada de no menos de los dos tercios de los votos de los diputados electos, el cual durará tres años en el ejercicio de su cargo público, y que además, podrá ser reelegido en el mismo. Este

⁵⁰ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 590.

⁵¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Págs. 75 y 76. El énfasis es del original.

modo de elección, a juicio de algunos juristas, fue creado “como uno de los distintos instrumentos tendientes a procurar una escogitación de candidatos en base a cualidades personales, que posibilitarían el consenso en la designación y evitarían que ésta estuviese basada en eventuales mayorías parlamentarias. Por otra parte este sistema contribuye a robustecer la independencia del candidato y a evitar su dependencia de un solo partido político.”⁵² En base a estas consideraciones, se establece que dicho funcionario público no dependerá de ninguna institución estatal o autoridad, y que sólo estará sometido a la Constitución y a las leyes de la República (Art. 4 Inc. 2º. LPDDH). Sin embargo, no nos parece adecuado que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos sólo dure tres años en el ejercicio de su cargo público, pues algunos juristas han dicho, muy acertadamente, que el establecimiento de este plazo tan corto de tiempo es criticable por las siguientes razones: “Los estudios de legislación comparada que se han realizado sobre este punto evidencian que se está adoptando una media de cuatro a cinco años como plazo del cargo. En nuestro caso parece ser que el plazo es muy corto, lo cual acarrea diversas desventajas. Por un lado, puede no ser atractivo para los candidatos que sean realmente idóneos para ocuparlo. Por otra parte los plazos cortos conspiran contra la independencia, pues el titular vive con la zozobra de la reelección. Adicionalmente, en esta primera etapa en nuestro país, por tratarse de una institución sin precedentes puede ocurrir que cuando la persona nombrada empieza a ganar experiencia y *auctoritas* ya esté a punto de dejar el cargo o de someterse a los avatares de una nueva designación. En el medio latinoamericano, por la cercana y nada grata experiencia de predominio fáctico del Órgano Ejecutivo, se recomienda traslapar los períodos de ejercicio de funcionarios como éste con el de los Presidentes de la República, a fin de que él no tenga la posibilidad

⁵² Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Págs. 560 y 561.

de contar durante todo su mandato con ‘su’ Procurador.”⁵³ También no deja de ser polémica la idea de una reelección indefinida en este cargo público, pues la Constitución no establece un límite para ello. Sobre este punto de la reelección del titular de la institución, algunos juristas no han dejado de observar “que en varios países se ha pensado permitirla sólo por algún número determinado de períodos, a fin de que lleguen al cargo personas con ideas nuevas y de que una reelección indefinida no permita que el Procurador venga a convertirse en un [...]poder [omnímodo].”⁵⁴ Por estas razones, no es de extrañar que también la misma PDDH asegure “que el mandato de tres años previsto constitucionalmente para el ejercicio de la titularidad de la Procuraduría es en extremo corto, si se quiere consolidar un proyecto de trabajo que permita situar a la institución en posición de ir únicamente progresando en el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones. [...]”⁵⁵

Según el Art. 5 LPDDH, los requisitos necesarios para ser Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos consisten en ser salvadoreño, del estado seglar, mayor de treinta y cinco años, con grado universitario, de reconocida trayectoria en la promoción, educación y defensa de los derechos humanos y con amplios conocimientos en ese campo, de moralidad y competencia notorias, estar en el goce de los derechos del ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de este cargo público; aunque originalmente dicha disposición legal exigía, además, ser salvadoreño por nacimiento y abogado de la República; pero dos reformas legales posteriores a la misma determinaron, por una parte, que para ser elegido como Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, bastaba poseer un

⁵³ Ibíd. Págs. 561 y 562. El énfasis es del original.

⁵⁴ Ibíd. Pág. 562.

⁵⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2003-Junio 2004), Pág. 222.

grado universitario, sin especificar la profesión u oficio del aspirante, argumentando que dicho cambio se hacía con el propósito de coadyuvar en el funcionamiento de la PDDH, siendo necesario, por ello, reformar las disposiciones legales que establecen los requisitos que debe cumplir la persona que sea electa para el cargo público del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos;⁵⁶ y en el otro sentido, se estableció que para aspirar a dicho cargo público sólo se necesitaba acreditar la calidad de salvadoreño, sin calificar que dicha nacionalidad fuera por nacimiento o por naturalización; pues se dijo también que esta última modificación a la disposición legal en comento se hizo con el argumento de que, según lo establece el Art. 191 Cn., el Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y que por consiguiente, el Art. 5 LPDDH requería que para ser Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos era necesario ser salvadoreño por nacimiento, por lo que dicha disposición legal no estaba acorde con los requisitos que se les exige a los otros dos titulares que constituyen el Ministerio Público, según el Art. 192 Inc. 3º. Cn., y que por esa razón, y tomando en cuenta el Art. 3 Cn., era conveniente, por razones de equidad, reformar el Art. 5 LPDDH, a efecto de que los requisitos de los titulares que conforman el Ministerio Público sean similares, armonizándolos también con la Constitución.⁵⁷ El primer cambio al Art. 5 LPDDH nos parece desacertado,

⁵⁶ D. L. No. 795, del 9 de diciembre de 1999, publicado en el D. O. No. 240, Tomo No. 345, del 23 de diciembre de 1999. No está de más aclarar que el verdadero motivo de esta reforma legal al Art. 5 LPDDH fue el argumento, según el cual, de que la ignorancia demostrada en materia de derechos humanos por el ya comentado y cuestionado titular de esa institución estatal en ese entonces, el licenciado Eduardo Antonio Peñate Polanco, demandaba modificar dicha disposición legal en lo referente a los requisitos que debería reunir el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, con el objetivo, según ya se dijo también, de coadyuvar en el funcionamiento de la institución estatal bajo su mandato.

⁵⁷ D. L. No. 296, del 12 de febrero de 2001, publicado en el D. O. No. 40, Tomo No. 350, del 23 de febrero de 2001. En realidad, esta reforma legal al Art. 5 LPDDH fue hecha pensando

pues el titular de dicha institución debería ser siempre un abogado de la República, pues algunos juristas, al analizar dicha disposición legal en su redacción original, habían expresado el siguiente comentario: “Este artículo recoge requisitos que son comunes a la generalidad de países donde funciona la institución. Uno de los más frecuentemente exigidos es que el designado debe ser un jurista de reconocido prestigio, independencia y con experiencia o conocimientos en materia de derechos humanos. En esto se sigue el modelo sueco, pionero de la institución, donde el cargo debe ser ocupado por un jurista de altura comprobada y altísimas cualidades morales.”⁵⁸ Esta opinión ha sido secundada por la misma PDDH al explicar que dicha reforma legal “contradice en primer lugar, el espíritu de la Constitución, en cuanto que la misma ha insertado la figura del Procurador(a) en el Ministerio Público, es decir, como ‘colega’ del Fiscal y Procurador General que, por su propio oficio y función, deben necesariamente, ser profesionales del Derecho.”⁵⁹ Aunado a ello, dicha institución también asevera que “es necesario hacer notar que los derechos humanos, cabalmente porque no son simples ‘valores’ o ‘principios’, sino más bien son derechos en sentido pleno, desde la perspectiva sea de su contenido y clasificación, y sea sobre todo, a nivel de su exigibilidad, deben ser defendidos, tutelados, promovidos y fiscalizados por profesionales que deberían ser altamente calificados en materias profundamente ‘jurídicas’, como el derecho constitucional, internacional y la filosofía del derecho.”⁶⁰ Y por otra parte, el último cambio realizado al Art. 5 LPDDH ha creado una

en elegir como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos a la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, italiana de origen, pero naturalizada como salvadoreña por estar casada con un salvadoreño; quien efectivamente ejerció dicho cargo público, como ya se había dicho antes, por dos períodos consecutivos: el primero, del 6 de julio de 2001 al 5 de julio de 2004; y el segundo, del 6 de julio de 2004 al 5 de julio de 2007.

⁵⁸ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 562.

⁵⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador -Reflexiones para un Mandato-, Pág. 147.

⁶⁰ *Ibid.*

incongruencia con el Art. 16 LPDDH, el cual exige que los Procuradores Adjuntos sean salvadoreños por nacimiento. Se da así, entonces, la extraña situación, por no decir absurda, de que el propio Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos pueda ser un salvadoreño naturalizado; pero que, en cambio, los Procuradores Adjuntos, que dependen directamente de él, siempre deban ser, necesariamente, salvadoreños por nacimiento.

Sobre estas reformas legales al Art. 5 LPDDH, no nos queda más que advertir la existencia de una grave contradicción en que incurrió la Asamblea Legislativa al hacer dichas modificaciones, pues la segunda de ellas se justificó en base al principio de igualdad, consagrado en el Art. 3 Cn., en tanto que la primera de las mismas implicó un total desconocimiento de dicho principio jurídico. ¿Cómo es posible, entonces, que se establezca que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no necesita ser un salvadoreño por nacimiento porque la Constitución no exige dicha calidad al Fiscal General de la República y al Procurador General de la República; y que por otro lado, se elimine la exigencia de que el mismo sea abogado de la República, cuando la misma Constitución establece claramente que los otros dos titulares del Ministerio Público sí deben ser profesionales del Derecho?

La falta de exigencia de una formación jurídica no sólo se limita al titular de la institución, pues el Art. 15 LPDDH ordena que el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos deberá reunir los mismos requisitos necesarios para ocupar el cargo público del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; y por su parte, el Art. 16 LPDDH señala los requisitos que deben reunir los demás Procuradores Adjuntos, los cuales consisten en ser salvadoreños por nacimiento (Ord. 1º.); del estado seglar (Ord. 2º.); mayores de treinta y cinco años (Ord. 3º.); de moralidad y competencia notorias (Ord. 4º.); y con amplios conocimientos sobre la

materia objeto de su mandato (Ord. 5º). Como puede advertirse, tampoco en estos casos se observa la exigencia de ser abogado de la República.

El Art. 6 LPDDH prohíbe la elección como titular de la institución a determinadas personas, entre las cuales se encuentran los funcionarios públicos de elección popular, es decir, el Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados y los Miembros de los Concejos Municipales (Art. 80 Inc. 1º. Cn.); así como también están mencionados los Ministros o Viceministros de Estado; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; sus cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; los que ocupen puestos de dirigentes de partidos políticos; los militares, sin importar si están de alta o si hubieren sido dados de baja; los integrantes de cualquier tipo de grupos armados o que hubieren pertenecido a ellos; y todos aquellos que hubiesen sido condenados por violaciones a los derechos humanos. Por su parte, el Art. 7 LPDDH determina la incompatibilidad del ejercicio de las funciones de Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos con el desempeño de cualquier otro cargo público y con el ejercicio de su profesión, salvo aquellas actividades de carácter docente o cultural; así como también con la participación activa en partidos políticos; con el desempeño de cargos directivos en organizaciones sindicales o empresariales y con la calidad de ministro de cualquier culto religioso.

El Art. 8 LPDDH asegura la inamovilidad del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos por todo el período para el que ha sido elegido; gozando, al mismo tiempo, de todas las garantías, derechos, prerrogativas y seguridades necesarias para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución y la ley; y declarando, además, de conformidad al Art. 236 Cn., que sólo será juzgado por los delitos oficiales y comunes que

cometa durante el período de sus funciones, si la Asamblea Legislativa declara previamente que hay lugar a formación de causa conforme al proceso de antejuicio. Por otra parte, el Art. 9 LPDDH establece las causales por las que el titular de la institución cesará en su cargo público, las cuales son por muerte o renuncia (Ord. 1º); incapacidad física o mental sobreviniente debidamente comprobada (Ord. 2º); haber sido condenado por delito (Ord. 3º); incumplimiento manifiesto de sus obligaciones constitucionales y legales (Ord. 4º); negligencia grave en el desempeño de sus funciones (Ord. 5º); incurrir en alguna de las incompatibilidades establecidas en la misma LPDDH (Ord. 6º); y participación comprobada en actividades de política partidista (Ord. 7º). Pero de conformidad al Art. 192 Cn., el mismo Art. 9 LPDDH aclara que para hacer cesar en sus funciones a dicho funcionario público en los casos contemplados en sus Ords. 2º., 4º., 5º., 6º. y 7º., se requerirá de una decisión de la Asamblea Legislativa, tomada con una mayoría calificada de no menos de los dos tercios de los votos de los diputados electos. Sobre este punto, algunos juristas explican que esta forma de regulación de la destitución del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos debe entenderse como un “corolario obligado de la que fija igual quórum para la designación, pues de nada serviría lo primero, si una simple mayoría podría invalidar la decisión original. Además, la Constitución establece que tal destitución solamente procederá por causas legales. Con ello se proscriben las destituciones arbitrarias, caprichosas o por mera motivación política. [...]”⁶¹ Cabe aclarar, entonces, que en el caso del Ord. 1º., la muerte, obviamente, es un hecho que produce por sí mismo, y de manera automática, el efecto jurídico de cesar de su cargo público al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; en tanto que la renuncia - aunque la Constitución y la LPDDH no lo digan - debe

⁶¹ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 564.

interponerse ante la Asamblea Legislativa para ser aceptada por la misma.⁶² Por su parte, en el caso del Ord. 2º., si bien es cierto que la decisión también le corresponde a la Asamblea Legislativa, la incapacidad física y mental del titular de la institución debe ser declarada previo dictamen unánime de una comisión de cinco médicos nombrados por ella, pues se trata de un funcionario público de su elección (Art. 131 Ord. 20º. Cn.). Además, en el caso del Ord. 3º., la decisión final está en manos del Órgano Judicial, previa declaratoria de que hay lugar a formación de causa, emitida por la Asamblea Legislativa (Art. 236 y 237 Cn.). Y por último, el caso del Ord. 7 ya está contemplado en el Ord. 6., por lo que su inclusión es innecesaria, pues la participación en política partidista es una incompatibilidad regulada en el Art. 7 LPDDH.

Como se ha visto, el Art. 8 LPDDH le otorga inamovilidad al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual, a criterio de algunos juristas, es “una condición de la que también gozan los jueces [...] cuya denominación más técnica para nuestro caso, ya que el período no es vitalicio, debería ser estabilidad. Este componente del ‘[e]status’ [jurídico] del Procurador está en función de una característica de la institución [...] estudiada: la independencia e imparcialidad. Un Procurador que viva con la zozobra de la destitución

⁶² Distinto es el caso de las renunciaciones interpuestas por otros funcionarios públicos, para las cuales sí se dice expresamente que deben ser aceptadas por las autoridades competentes para ello, tal como ocurre con los Diputados (Art. 131 Ord. 30. Cn.); el Presidente y Vicepresidente de la República y los Designados a la Presidencia de la República (Arts. 131 Ord. 150. y 156 Cn.); los Ministros y Viceministros de Estado, y los Jefes de Seguridad Pública y de Inteligencia del Estado (Art. 162 Cn.); el personal de la Administración Pública (Art. 169 Cn.); los magistrados, los jueces y el personal de la Corte Suprema de Justicia (Art. 182 Ord. 90. Cn.); los agentes auxiliares del Fiscal General de la República y del Procurador General de la República, y el resto del personal de sus dependencias (Arts. 193 Ord. 80. y 194 Rom. II Ord. 30. Cn., respectivamente); y los jueces de la Corte de Cuentas de la República (Art. 196 Inc. 30. Cn.). Por consiguiente, aunque la Constitución y la LPDDH guardan silencio sobre este asunto, se sobreentiende, en base a la analogía, que la renuncia interpuesta por el titular de esta institución estatal debe ser presentada a la Asamblea Legislativa, pues fue ella quien lo eligió, para ser aceptada por esta misma.

sorpresiva e inesperada difícilmente podrá ser imparcial, ya que tenderá a no provocar la medida por parte de quienes puedan tomarla.”⁶³

El Art. 10 LPDDH establece que el titular de la institución debe actuar en forma independiente en el ejercicio de su cargo público, y por lo cual, no puede ser impedido ni coartado por ninguna autoridad; prescribiendo, además, que en el desempeño de sus funciones podrá requerir ayuda, cooperación, informes o dictámenes a todos los funcionarios públicos o autoridades, así como también a cualquier otra persona, quienes estarán obligados a prestar colaboración con carácter prioritario e inmediato a sus peticiones y recomendaciones.

Por otra parte, además de las atribuciones que les son otorgadas al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en el Art. 194 Rom. I Cn., existen otras que se encuentran reguladas en los Arts. 11 y 12 LPDDH. No obstante, a decir verdad, el Art. 11 LPDDH es sólo una transcripción literal del contenido señalado en el mismo Art. 194 Rom. I Cn., salvo que omite la mención de la parte de este último que expresa que el titular de la institución ejercerá las otras atribuciones que le otorguen la Constitución o la ley y la que establece que podrá tener delegados departamentales y locales de carácter permanente; lo cual no tiene sentido alguno, pues lo ideal hubiera sido que dicha disposición legal desarrollara y delimitara el alcance de la disposición constitucional.

El Art. 12 LPDDH, por su parte, establece que al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos le corresponde velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos y plazos legales en los distintos recursos que hubiere

⁶³ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 564.

promovido o en las acciones judiciales en que se interesare (Ord. 1º);⁶⁴ velar por el respeto a las garantías del debido proceso y evitar la incomunicación de los detenidos (Ord. 2º); llevar un registro centralizado de personas privadas de su libertad y de centros autorizados de detención (Ord. 3º); presentar propuestas de anteproyectos de leyes para el avance de los derechos humanos en el país (Ord. 4º); promover la firma, ratificación o adhesión a tratados internacionales sobre derechos humanos (Ord. 5º.); emitir resoluciones de censura pública contra los responsables materiales o intelectuales de violaciones a los derechos humanos (Ord. 6º.); procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido vulnerados y las autoridades o funcionarios públicos señalados como presuntos responsables, cuando la naturaleza del caso lo permita (Ord. 7º.); crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, y con los diversos sectores de la vida nacional (Ord. 8º.);⁶⁵ emitir el reglamento para la aplicación de la misma LPDDH y los reglamentos

⁶⁴ Preferiríamos que en el texto del Art. 12 Ord. 1º. LPDDH, no se hubieran utilizado los vocablos “procedimientos” y “recursos” como sinónimos de “procesos”; pues esto es erróneo. Un proceso, como se sabe, está conformado por uno o varios procedimientos; y un recurso, como ya se había comentado antes, es un medio de impugnación de una resolución judicial, es decir, que también constituye sólo una parte de un proceso; y de conformidad al Art. 194 Rom. I Ord. 4º. Cn., el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, como también se había comentado anteriormente, tiene legitimación para promover toda clase de procesos encaminados a la protección de los derechos humanos. Y por último, aclaramos que si la intención de esta disposición legal es dar a entender que este funcionario público puede llevar a cabo la “promoción de procesos”, se vuelve innecesario mencionar después a las acciones judiciales, porque todo “proceso” se promueve o se inicia con el ejercicio del “derecho de acción”.

⁶⁵ No compartimos la idea de que las palabras “gubernamental” e “intergubernamental” sean utilizadas como sinónimas de “nacional” y de “internacional”, respectivamente; porque no aceptamos que los “Estados” sean confundidos con sus “gobiernos”. Lo ideal hubiera sido hablar de la existencia de una atribución del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de fomentar la comunicación y la cooperación con organismos de promoción y defensa de los derechos humanos nacionales, internacionales y particulares, pudiendo ser estos últimos tanto de origen salvadoreño como creados en el extranjero.

internos que fueren necesarios (Ord. 9º.); nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y empleados de la institución (Ord. 10º.); elaborar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo a la instancia correspondiente (Ord. 11º.); y las demás que le atribuyan la Constitución o la ley (Ord. 12º.). Sin embargo, es curioso observar, en el caso del Ord. 10º., que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos debe aceptar las renunciaciones interpuestas por el personal subordinado al mismo; pero que, de conformidad al Art. 9 Ord. 1º. LPDDH, ya comentado anteriormente, el propio titular de la institución puede interponer su renuncia, sin que la Constitución ni la misma LPDDH digan expresamente que la misma necesita ser aceptada por la Asamblea Legislativa, aunque se sobreentiende que así debe ser.⁶⁶ Y en el caso del Ord. 11º., algunos juristas han criticado que la LPDDH no diga sencillamente que el proyecto de presupuesto anual de la institución deba remitirse a la Asamblea Legislativa; sino que, en su lugar, utiliza la ambigua expresión de “instancia correspondiente”.⁶⁷

Respecto a la organización de la PDDH, el Art. 13 Inc. 1º. LPDDH señala que además del titular de dicha institución, la misma estará integrada por un Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos, y en su redacción original, esta disposición legal y el Art. 16 LPDDH, mencionaban a los Procuradores Adjuntos para la Defensa de los Derechos del Niño, de la Mujer, del Adulto Mayor,⁶⁸ del Medio Ambiente, y los demás Procuradores

⁶⁶ Y así quedó demostrado cuando la Asamblea Legislativa aceptó la renuncia interpuesta por el licenciado Eduardo Antonio Peñate Polanco a su cargo público como Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

⁶⁷ Vid. Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 569.

⁶⁸ En realidad, el texto original de los Arts. 13 Inc. 1º. y 16 LPDDH contemplaba el término “Tercera Edad”; pero nosotros, en el presente trabajo de investigación, lo hemos reemplazado por el de “Adulto Mayor”; en cumplimiento de lo prescrito en el D. L. No. 811, del 6 de enero de 2000, publicado en el D. O. No. 31, Tomo No. 346, del 14 de febrero de 2000, según el cual, se ordena la sustitución de la expresión “tercera edad” en todas las

Adjuntos que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos considere necesarios para el mejor cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales; pero una reforma legal realizada a ambas disposiciones legales, determinó el cambio de sus nombres a los de Procuradores Adjuntos para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Juventud, de la Mujer y la Familia, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Medio Ambiente, y de los Derechos Civiles e Individuales;⁶⁹ dejando intactos los requisitos a cumplir para ocupar dichos cargos públicos; y los mismos, según el Art. 13 Inc. 2º. LPDDH, son nombrados por el propio Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, dependen directamente de éste y les son aplicables las mismas causales de inelegibilidad e incompatibilidad establecidas en la LPDDH; teniendo, además, las atribuciones que la LPDDH, el RLPDDH o el titular de la institución les asignen. Esta modificación a los Arts. 13 Inc. 1º. y 16 LPDDH fue justificada al argumentar que las figuras jurídicas de los Procuradores Adjuntos estaban contempladas en la misma PDDH, cuyas competencias, de acuerdo a su denominación de ese entonces, se encontraban limitadas a determinados temas en materia de derechos humanos, y que no abarcaban la totalidad de funciones y competencias que en la práctica realizaban; tomando en cuenta, además, que el Derecho Internacional de los Derechos

leyes de la República que la contengan, por la de “adulto mayor”; señalándose en el mismo, además, que en todo acto oficial se utilizará esta última expresión, cuando se haga referencia a las personas mayores de sesenta años. Este cambio fue justificado por la Asamblea Legislativa al alegar que a las personas mayores de sesenta años se les denominaba con la expresión de “tercera edad”, la cual era imprecisa porque englobaba en una sola y misma etapa a la infancia y la juventud, tras las cuales, reducida a unidad, vendría la edad adulta y finalmente la vejez; por lo que era necesario y conveniente sustituir esta expresión de “tercera edad” por la de “adulto mayor” en todas las leyes de la República y establecer su utilización en todos los actos oficiales que la refieran.

⁶⁹ Debemos decir, por cierto, que esta última referencia realizada por la LPDDH a un “Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Civiles e Individuales”, es totalmente errónea; pues lo correcto hubiera sido utilizar la denominación de “Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Civiles y Políticos”; porque los derechos individuales se dividen, precisamente, en estos dos grupos: los civiles y los políticos.

Humanos es dinámico, que vincula al Estado, y que ha ampliado la gama de derechos humanos específicos a ser tutelados, por lo que dicha especificidad debía ser atribuida con mayor amplitud a ser protegidos por las distintas Procuradurías Adjuntas de la PDDH; y que por todo lo anterior, se volvía necesario modificar el nombre de tales Procuradurías Adjuntas, para que estuvieran acordes a las verdaderas funciones que realizan, en materia de protección, difusión y educación en derechos humanos.⁷⁰

Por otra parte, el Art. 14 Inc. 1º. LPDDH prescribe que la institución contará con un Secretario General, delegados departamentales y locales, jefes de departamentos y secciones y el personal técnico y administrativo que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos estime conveniente, cuyos requisitos serán establecidos por el reglamento respectivo. Nuevamente podemos advertir que la LPDDH tampoco exige, en estos casos, la calidad de abogado de la República para todas estas personas que laboran en la institución. Por su parte, la LPDDH ordena que las delegaciones departamentales y locales estén dotadas de los recursos humanos y materiales indispensables para el cumplimiento de sus funciones, según lo determine el titular de la institución (Art. 14 Inc. 2º. LPDDH).

Cabe mencionar, además, que se encuentran excluidos de la carrera administrativa tanto el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos como sus Procuradores Adjuntos; el Secretario General, los delegados departamentales y locales; y los jefes de departamentos y secciones de la institución. Esto es así porque el primero de dichos cargos públicos es político; y los segundos, son de confianza; los cuales, por consiguiente, no están comprendidos en ella (Art. 219 Ord. 3º. Cn.). Fuera de estos casos, el

⁷⁰ D. L. No. 44, del 6 de julio de 2006, publicado en el D. O. No. 143, Tomo No. 372, del 7 de agosto de 2006.

personal de la institución no puede ser despedido o destituido de forma antojadiza, aunque el titular de la misma esté facultado para nombrar y remover al personal que está bajo su dependencia (Art. 12 Ord. 10º LPDDH); porque en estos casos, los trabajadores de la PDDH sí están dentro de la carrera administrativa, y por consiguiente, gozan de estabilidad laboral (Art. 219 Inc. 1º. y 2º. Cn.). Por esta razón, una decisión de remover a un miembro de la institución debe ser tomada con pleno respeto de la garantía de audiencia, según la cual, ninguna persona puede ser privada de sus derechos fundamentales sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes (Art. 11 Inc. 1º. Cn.). Ahora bien, cuando decimos que el cargo público del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos es político, lo hacemos considerando por el hecho de que el mismo es elegido por la Asamblea Legislativa, la cual constituye el organismo estatal más representativo del sistema político pluralista existente en El Salvador, según lo señala el Art. 85 Cn., aunque no podemos ignorar que el mismo les otorga a los partidos políticos el muy cuestionado monopolio del poder estatal, pues quien pretenda ser candidato para optar a un cargo público de elección popular, debe estar respaldado por un partido político; por lo que no es de extrañar que todas las decisiones que se toman en la Asamblea Legislativa son el fruto de acuerdos políticos; pero de ello no debe interpretarse que el titular de la institución en estudio quedará subordinado a los intereses de los partidos políticos representados en ella, porque el mismo goza de independencia; y además, como funcionario público que es, por mandato del Art. 218 Cn., se encuentra al servicio del Estado y no de una fracción política determinada, por lo que no puede prevalerse de su cargo público para hacer política partidista, y si lo hace, será sancionado de conformidad con la ley. Es por eso que dicha disposición constitucional es desarrollada en los Arts. 7 y 9 Ords. 6º. y 7º. LPDDH, ya comentados con anterioridad, los cuales son muy claros al pretender que el Procurador para la Defensa de los Derechos

Humanos se abstenga de participar en política partidista, sancionando la infracción a esta prohibición con la destitución de su cargo público.

El Art. 15 LPDDH originalmente prescribía, además de la exigencia de que el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos reúna los mismos requisitos necesarios que se le piden al titular de la institución, la sustitución del segundo por el primero en los casos de ausencia o impedimento, el cual también ocuparía dicho cargo público cuando quedara vacante, mientras se elegía al nuevo titular de la institución. Sobre este último punto, es necesario aclarar que esta disposición legal, como ya se había indicado anteriormente, fue objeto de dos reformas legales. La primera de ellas, de carácter transitorio, adicionaba un Inc. 2º. al Art. 15 LPDDH, estableciendo que en caso de que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no fuera elegido oportunamente por la Asamblea Legislativa, el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos asumiría sus funciones por un plazo máximo de treinta días, contados partir de la finalización del período para el que fue elegido el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; el cual quedaría sujeto a finalizar al momento de ser elegido el titular de la institución. Esta reforma legal entró en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial y tuvo una duración de treinta días. El argumento para realizarla, consistió en afirmar que la facultad contemplada en el Art. 15 LPDDH de otorgarle al Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos la calidad y funciones del titular de la institución, de manera indefinida, mientras durara la vacante, era un contrasentido en atención a la mayoría calificada que se requiere para que una persona en forma permanente ostentara dicho cargo público.⁷¹ Y por su parte, la segunda modificación, de carácter permanente, dejó establecido que

⁷¹ D. L. No. 265, del 24 de marzo de 1998, publicado en el D. O. No. 62, Tomo No. 338, del 31 de marzo de 1998.

el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos, deberá reunir los mismos requisitos necesarios para el cargo público del titular de la institución; y que sustituirá a éste en los casos de ausencia o impedimento, siempre que dicha sustitución opere dentro del período para el que fue elegido el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos con los requisitos que exige la Constitución. Y en esta ocasión, se justificó este último cambio al indicar que habiendo concluido la vigencia de la reforma legal transitoria del Art. 15 LPDDH, era procedente establecer, en forma permanente, que el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos solo podrá sustituir al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos dentro del período para el cual fue elegido el titular de la institución.⁷²

Según el Art. 17 LPDDH, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos está facultado para nombrar a personas o integrar comisiones encargadas de desempeñar una función especial de las comprendidas en sus atribuciones, y dicha designación puede recaer, inclusive, en personas que no formen parte de la PDDH. Por otra parte, de conformidad al Art. 18 Inc. 1º. LPDDH, el personal de la institución está obligado a cumplir con especial diligencia, las funciones que les sean encomendadas y guardará la máxima confidencialidad sobre sus responsabilidades; estableciéndose, además, que la violación grave de esta obligación dará lugar a la destitución del cargo público, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar (Art. 18 Inc. 2º. LPDDH).

De conformidad al Art. 19 LPDDH, la institución tiene un Presupuesto Especial y su propia Ley de Salarios, y además, para efectos de control

⁷² D. L. No. 298, del 30 de abril de 1998, publicado en el D. O. No. 92, Tomo No. 339, del 21 de mayo de 1998.

presupuestario, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos debe establecer los mecanismos que estime convenientes, sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde a la Corte de Cuentas de la República. Y según lo prescribe el Art. 23 LPDDH, ella misma goza de autonomía en la administración de su patrimonio, por lo que en la adquisición de sus bienes y servicios no intervendrá la Dirección General del Presupuesto, ni estará sujeta a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP);⁷³ pero cuando las erogaciones para adquirir toda clase de bienes, ya sea en el país o en el extranjero, excedieren de cien mil colones, dicha adquisición deberá realizarse por medio de licitación pública. Esta disposición legal es un desarrollo del mandato establecido en el Art. 234 Inc. 1º. Cn., según el cual, se señala que cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley. Y si bien ya se ha dicho que la LPDDH autoriza a la institución a adquirir bienes aún fuera del país, la misma PDDH, al igual que los demás organismos estatales, no puede celebrar contratos en que la decisión, en caso de controversia, corresponda a tribunales de un Estado extranjero (Art. 234 Inc. 2º. Cn.).

Por otra parte, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos está facultado para solicitar asistencia técnica o financiera a otros Estados o a organismos internacionales especializados (Art. 20 LPDDH); y la institución que él dirige puede, en el ejercicio de sus actividades, adquirir los bienes

⁷³ En realidad, el texto del Art. 23 LPDDH menciona a la Ley de Suministros (D. L. No. 280, del 19 de diciembre de 1945, publicado en el D. O. No. 283, Tomo No. 139, del 26 de diciembre de 1945); pero la misma fue derogada por la LACAP (D. L. No. 868, del 5 de abril de 2000, publicado en el D. O. No. 88, Tomo No. 347, del 15 de mayo de 2000), por lo que debe entenderse que la referencia señalada en dicha disposición legal es hacia esta última normativa.

necesarios para el cumplimiento de sus fines y contratar los servicios que ella considere convenientes (Art. 21 LPDDH).

El Art. 22 LPDDH establece que el patrimonio de la institución estará constituido por los aportes y subsidios de la Administración Pública Central (Ord. 1º.);⁷⁴ herencias, legados y donaciones hechas a su favor (Ord. 2º.); recursos de los programas de asistencia de otros Estados o de organismos internacionales (Ord. 3º.); y otros ingresos (Ord. 4º.). En el caso del Ord. 1º, algunos juristas han dicho que esta fuente de ingresos, en la práctica, puede ser la principal de todas ellas, lo cual, a todas luces, representa una grave amenaza a la independencia financiera de la institución.⁷⁵

El proceso de investigación de los casos de violaciones a los derechos humanos, está regulado, del Art. 24 al 39 LPDDH, siendo seguido de las inspecciones a los centros de detención y otras situaciones especiales (Arts. 40 - 44 LPDDH). Todas estas disposiciones legales serán analizadas posteriormente.

El Art. 45 LPDDH establece que los procesos que se sigan ante la PDDH serán gratuitos, de oficio, breves y sencillos; y que además, estarán sujetos

⁷⁴ En realidad, en el texto del Art. 22 LPDDH se encuentra escrito el término “Gobierno Central”, el cual decidimos sustituirlo en el presente trabajo de investigación por el de “Administración Pública Central”, pues es lamentable que el legislador salvadoreño siga utilizando la primera expresión como sinónimo de “Órgano Ejecutivo”, cuando de conformidad al Art. 86 Inc. 2º. Cn., los Órganos Fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Por consiguiente, son estos tres órganos constitucionales, y no sólo el segundo de ellos, los que conforman el Gobierno Central. Es por ello, que sabiendo que la función administrativa es la principal actividad del Órgano Ejecutivo, y la que, por ende, justifica su existencia, es que preferimos hablar de la Administración Pública Central. Por otra parte, y como decíamos antes, tampoco aceptamos que los “Estados” puedan ser confundidos con sus “gobiernos”, tal como se observa en los Arts. 20 y 22 Ord. 3º. LPDDH, pues en ambas disposiciones legales se encuentra escrito el segundo vocablo, que nosotros reemplazamos por el primero de ellos en el presente trabajo de investigación.

⁷⁵ Vid. Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 569.

únicamente a las formalidades esenciales que requieran los expedientes respectivos; por lo cual, las actuaciones se efectuarán de acuerdo a los principios de discrecionalidad, intermediación y celeridad; y es por ello que se procurará el trato directo con los denunciantes, víctimas, testigos, autoridades y presuntos responsables, a fin de evitar comunicaciones escritas que puedan retrasar la tramitación. Por su parte, el Art. 46 LPDDH señala que toda persona que impidiere, coartare u obstaculizare en cualquier forma, no enviare los informes que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos le solicite, negare su acceso a expedientes, lugares, documentos e investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, incurrirá en las responsabilidades penales o administrativas correspondientes; y en cualquiera de los casos precitados, el titular de la institución dará aviso inmediatamente al Fiscal General de la República de los hechos respectivos, para que ejerza la acción penal pertinente, y en su caso, a la autoridad administrativa competente.

Por otra parte, debemos señalar que para el cumplimiento de las atribuciones del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, todos los días y horas son hábiles (Art. 47 LPDDH); y que la PDDH, además, gozará de las exenciones de impuestos fiscales o municipales, tasas y contribuciones fiscales establecidas o por establecerse, que puedan recaer sobre bienes muebles e inmuebles, sus rentas o ingresos de toda índole o procedencia, inclusive herencias, legados, donaciones y sobre las operaciones, actos jurídicos, contratos o negociaciones que realice; así como también la exención de toda clase de derechos e impuestos aduanales, consulares, tasas, contribuciones y recargos para la importación de vehículos automotores, equipo, maquinaria y artículos o materiales necesarios para el logro de sus fines (Art. 48 LPDDH).

Sólo nos resta indicar que, de conformidad al mandato regulado en el Art. 131 Ord. 36º. Cn., el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe de labores en el que se detallará sus actuaciones en la protección de los derechos humanos (Art. 49 LPDDH). Algo que también debemos advertir, es que el Art. 50 LPDDH le imponía al primer titular de la institución, la obligación de emitir, a más tardar en los noventa días siguientes a la toma de posesión de su cargo público, el reglamento de la ley de dicha institución; y que además, dictaría conforme a las necesidades de la PDDH, los reglamentos internos para su organización y funcionamiento. Este plazo legal, por cierto, fue incumplido, pues el primer Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos aprobó dicha normativa el 17 de febrero de 1933, es decir, casi un año después de tomar posesión de su cargo público el 27 de febrero de 1992, como ya se había visto antes. No obstante ello, la existencia del RLPDDH se concediera jurídicamente válida, pues la LPDDH no sancionó la emisión tardía de dicha normativa con ningún tipo de nulidad. Por otra parte, de conformidad al Art. 51 LPDDH, se declaró que las disposiciones de la misma LPDDH prevalecerán sobre cualesquiera otra que la contraríe; y que en lo que no estuviera previsto serán aplicables las normas jurídicas establecidas en el derecho común, siempre que no se opongan al espíritu y principios que informan dicha ley.

El Art. 52 LPDDH contiene una disposición transitoria, por medio de la cual, se facultó al Ministerio de Hacienda y a la Corte de Cuentas de la República a que realizaran una transferencia de los fondos necesarios a la PDDH para su funcionamiento inicial, en el tiempo en que todavía no se había aprobado el Presupuesto Especial y la Ley de Salarios de la propia institución. Y por último, el Art. 53 LPDDH se refiere a la vigencia de la misma normativa en cuestión.

3.5. Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Según el Art. 12 Ord. 9 LPDDH, le corresponde al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos emitir el reglamento de la ley de dicha institución, lo que a juicio de algunos juristas, dicha acción implica que “la existencia o atribución de una potestad reglamentaria a órganos constitucionales diferentes del [Órgano] Ejecutivo, cuando la misma Constitución no se los adjudica ha sido controvertido entre nosotros. Ahora parece ser generalmente aceptada la tesis [...] según la cual la potestad reglamentaria sobre la materia que se administra, está implícita en el órgano que ejerce la administración [pública]. Por otra parte, esa potestad es adjudicada como una consecuencia de la autonomía e independencia del órgano constitucional de que se trate. Sobre esas bases las leyes ordinarias han reconocido potestad reglamentaria a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo Nacional de la Judicatura y en este caso, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, como otra de las medidas que robustecen una característica esencial del mismo: su independencia.”⁷⁶

Por nuestra parte, compartimos esta opinión, en el sentido de que no existe ninguna prohibición constitucional que impida que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos ejerza una potestad reglamentaria, ya que otras atribuciones le pueden ser otorgadas por la ley (Art. 194 Rom. I Ord. 14º. Cn.); pero no aceptamos que aquélla sea “implícita”, pues en base al principio de legalidad, regulado en el Art. 86 Inc. 3º. Cn., todos los funcionarios públicos son delegados del pueblo, y por ello, no tienen más

⁷⁶ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 583.

facultades que las que “expresamente” les da la ley. En este sentido, para que cualquier órgano estatal, funcionario público o autoridad tenga la facultad de emitir reglamentos, fuera de los casos contemplados en la Constitución, la misma debe estar expresamente señalada por la ley; pues de lo contrario, se entiende que tal potestad reglamentaria es inexistente, y un reglamento aprobado en dicho caso, sería inconstitucional.

Sobre este punto, la Sala de lo Constitucional ha sostenido acertadamente que “la concepción tradicional que reserva la potestad reglamentaria solo a aquellos entes u órganos que la tienen según la letra de los Arts[.] 131 Ord. 1º -Asamblea Legislativa-, 167 Ord. 1º -Consejo de Ministros-, 168 Ord. 14º -Presidente de la República-, 195 atribución 6ª -Corte de Cuentas de la República-, y 204 Ord. 5º. -Municipios o Concejos Municipales-, todos de la Constitución, debe ser matizada atendiendo a razones particulares tales como situaciones de emergencia, especialización, tecnicismo, movilidad de normas y amplitud del espectro atribuido al legislador; lo cual se logra con el principio de los «poderes propios», el cual es aceptado hoy día como tesis que fundamenta la potestad reglamentaria, puesto que, como se afirmó, el ejercicio de ella supone el de potestades de la Administración [Pública] que derivan directamente de la Constitución.”⁷⁷ Sin embargo, al referirse a la potestad reglamentaria, la Sala de lo Constitucional sostiene la opinión de que la misma “es parte integrante de la función administrativa, por lo que lógicamente está subordinada al principio de legalidad; por ello, el ejercicio de dicha potestad implica la existencia de una norma, al menos de rango legal, que la autorice expresa o implícitamente.”⁷⁸ En otras palabras, la Sala de lo Constitucional considera que la ley, de manera “implícita”, le puede

⁷⁷ Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2002), Pág. 355.

⁷⁸ Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2001), Pág. 191.

otorgar una potestad reglamentaria a los funcionarios públicos, desconociendo que, de conformidad al Art. 86 Inc. 3º. Cn., las facultades de los mismos deben ser otorgadas de manera “expresa” por la misma ley.

El Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, aprobado el 17 de febrero de 1993,⁷⁹ afirma tener por objeto la aplicación de las disposiciones de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Art. 1 RLPDDH); aunque en realidad no hace más que repetir, en su mayor parte, el mismo texto de ésta. Una prueba de ello la podemos encontrar en los Arts. 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 15; 18 Inc. 1º. y 2º. (parte inicial); 27 Inc. 1º.; 28; 32 Inc. 1º.; 38 Inc. 1º.; 39 Inc. 1º.; 39 Inc. 2º. Lit. “a” y “b” (parte inicial); 41; 43; 44 (parte final); 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54 Inc. 1º.; 54 Inc. 2º.; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63 (parte inicial); 64 Inc. 1º. (parte inicial) y 2º.; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75 y 76 RLPDDH; los cuales regulan, con algunas pequeñas variantes en su redacción, exactamente lo mismo que ya está contemplado en los Arts. 2 Inc. 2º.; 2 Inc. 1º. (parte inicial); 2 Inc. 1º. (parte final); 3 (parte final); 3 (parte inicial); 4 Inc. 2º. y 10 (parte inicial); 11; 12; 13 Inc. 1º. (en su redacción original) y 16 (en su redacción original) sin sus ordinales; 15 (en su redacción original),⁸⁰ 14 Inc. 1º.; 18; 23; 24 Inc. 1º.; 24 Inc. 2º.; 25 Inc. 1º. (parte inicial); 25 Inc. 1º. (parte final) y Ord. 1º. (parte inicial) y todos los demás; 26 Inc. 1º. y Ord. 3º. (parte inicial) y todos los demás; 27 (parte inicial); 27; 28 Inc. 1º. y 3º.; 28 Inc. 2º.; 29 Inc. 1º.; 29 Ord. 1º.; 29 Ord. 2º.; 30; 31; 32; 33; 34 Inc. 1º. (partes inicial y final); 34 Inc. 1º. (parte media) y 2º.; 34 Inc. 3º.; 34 Inc. 4º.;

⁷⁹ A. E. No. 8, del 17 de febrero de 1993, publicado en el D. O. No. 42, Tomo No. 318, del 2 de marzo de 1993.

⁸⁰ Los Arts. 13 Inc. 1º., 15 y 16 LPDDH fueron reformados con posterioridad a la aprobación del RLPDDH; pero este último cuerpo normativo no fue modificado para adaptarlo al nuevo contenido de estas disposiciones legales, las cuales, por consiguiente, sólo concuerdan con las de aquél “en su redacción original”.

35; 36; 37; 38; 39; 45 (parte inicial); 45 (parte media); 45 (parte final); 47; 40; 41; 10 (parte final); 17; 20; 42; 43; 44; y 46 LPDDH, respectivamente.

En base a ello, no es una sorpresa advertir que el Art. 10 RLPDDH, al igual que el Art. 11 LPDDH, ya comentado anteriormente, no es nada más que una copia del Art. 194 Rom. I Cn., con la diferencia de que excluye tanto la atribución de promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos como la parte concerniente a que el titular de la institución podrá tener delegados departamentales y locales de carácter permanente; y que además, el mismo está conformado por literales en lugar de ordinales. Y por si eso fuera poco, el Art. 11 RLPDDH sólo se limita a repetir lo que se encuentra dicho en el Art. 12 LPDDH, con la salvedad de que éste también se encuentra conformado por literales en lugar de ordinales.

Lo realmente novedoso del RLPDDH son las regulaciones concernientes al objeto del mismo (Art. 1); las situaciones que no están previstas, cuya solución le corresponde al titular de la institución (Art. 2); la observancia obligatoria de dicha normativa por el personal de la PDDH (Art. 3); la creación de programas específicos para el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales del titular de la institución (Art. 12); la jerarquía administrativa superior del titular de la institución sobre el resto del personal de la PDDH (Art. 13); las funciones administrativas del titular de la institución (Art. 14); la situación del Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos como el segundo en jerarquía en la PDDH y como colaborador del titular de la institución (Art. 16); las atribuciones del Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos (Art. 17); la asignación de las funciones del titular de la institución a los otros Procuradores Adjuntos (parte final del Art. 18 Inc. 2º.); las atribuciones del

Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos del Niño (Art. 19); las atribuciones del Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Art. 20); las atribuciones del Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos del Adulto Mayor (Art. 21);⁸¹ las atribuciones del Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos del Medio Ambiente (Art. 22); las atribuciones generales de los Procuradores Adjuntos (Art. 23); el ejercicio privativo de dichas atribuciones por parte de cada Procurador Adjunto (Art. 24); la concurrencia de atribuciones competentes a dos a más Procuradores Adjuntos (Art. 25); las atribuciones del Secretario General (Art. 26); la estructura organizativa de la PDDH (Art. 27 Inc. 2º.); el desarrollo de esta normativa respecto al personal de la institución en un Reglamento de Organización y Funciones de la PDDH (Art. 29); la gestión financiera de la PDDH (Art. 30); la ejecución privativa del Presupuesto Especial y de la Ley de Salarios de la PDDH por parte del titular de la institución (Art. 31); la forma de las adquisiciones, ya sean de modo directo o por licitación pública, cuando las erogaciones no excedieren de cien mil colones (Art. 32 Inc. 2º.); el Comité de Adquisiciones (Art. 33); la Unidad de Contabilidad (Art. 34); las auditorías, tanto internas como externas (Art. 35); el auditor interno (Art. 36); el auditor externo (Art. 37); las denuncias de violaciones a los derechos humanos interpuestas por personas jurídicas o por grupos que carezcan de dicha calidad (Art. 38 Inc. 2º. y 3º.); el examen de las denuncias para establecer el cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad de las mismas (parte final del Art. 39 Inc. 2º. Lit. “b”); la recepción de las denuncias (Art. 40); las facilidades a prestar por el personal de la PDDH para la admisión de las denuncias (Art. 42); la admisibilidad de las denuncias (parte inicial del Art. 44); el término para decidir sobre la admisibilidad de las denuncias (Art. 45); el carácter de la oficiosidad del proceso, el cual sólo tiene lugar a instancia

⁸¹ Véase la nota 68, pues lo dicho en ella también es aplicable en este caso.

del titular de la institución (parte final del Art. 63); las características de los procesos seguidos ante la institución, las cuales se aplican aún en uso de la facultad de denunciar que establecen la LPDDH y el RLPDDH (parte final del Art. 64 Inc. 1º.); la divulgación del trabajo de la PDDH (Art. 77); la emisión de normas jurídicas específicas por parte del titular de la institución (Art. 78); la preparación del informe anual de labores de la PDDH (Art. 79); y la vigencia del mismo RLPDDH (Art. 80).

Es interesante observar, por otra parte, que el RLPDDH sigue manteniendo en su texto los mismos nombres originales de los Procuradores Adjuntos que estaban contemplados en la LPDDH, antes de la ya comentada reforma legal de la que fue objeto en dicho sentido, por lo que debe entenderse que en los casos de las atribuciones señaladas a los Procuradores Adjuntos para la Defensa de los Derechos del Niño, de la Mujer, y del Adulto Mayor; las mismas son ejercidas por los Procuradores Adjuntos para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Juventud, y de la Mujer y la Familia (en lugar de los Procuradores Adjuntos de la Mujer y del Adulto Mayor); respectivamente. Tampoco podemos dejar de advertir que el texto del Art. 31 Inc. 2º. RLPDDH, a diferencia del Art. 12 Ord. 11º. LPDDH, ya comentado con anterioridad, sí establece de forma expresa e inequívoca que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos debe elaborar el proyecto de presupuesto anual de la institución para remitirlo directamente a la Asamblea Legislativa, por ser la instancia a la que constitucionalmente le compete la aprobación del mismo. Ante esta situación, no podemos dejar de preguntarnos la razón por la que la LPDDH no regula este caso de manera tan clara como lo ha hecho el RLPDDH.

3.6. Jurisprudencia constitucional en materia de derechos humanos y doctrina jurídica de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Cuando la PDDH decidió reconocer, como ya se había dicho antes, a un conjunto de normas jurídicas fundamentales para que le sirvan como parámetro de protección de los derechos humanos en El Salvador; no pudo desconocer, al mismo tiempo, que necesitaría auxiliarse de los estudios jurídicos derivados de la aplicación de ellas, para poder realizar, de esa manera, una adecuada fundamentación de sus resoluciones e informes, lo cual ha sido admitido por dicha institución al hacer la siguiente reflexión al respecto: “La identificación de normas fundamentales también impone la obligación de recurrir sistemáticamente a las interpretaciones autorizadas de estos instrumentos, emanadas de los órganos con competencia para aplicarlos, toda vez que sus análisis y consideraciones sean compatibles con la máxima protección de los derechos de la persona humana. [...]”⁸² Para dicho fin, en el derecho interno del Estado, la PDDH debe auxiliarse principalmente en la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional y en la doctrina jurídica creada por ella misma en base a sus resoluciones e informes.⁸³ En cuanto al ámbito del Derecho Internacional, además de auxiliarse, primordialmente, de las opiniones expresadas por los Comités de Supervisión de Tratados Internacionales de la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁸⁴ la PDDH ha sostenido que ella también “puede recurrir tanto a la jurisprudencia del derecho constitucional comparado y de otros órganos del derecho internacional, como el Tribunal Europeo de Derechos

⁸² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Págs. 27 y 28.

⁸³ Vid. Ibíd. Pág. 28.

⁸⁴ Vid. Ibíd. Pág. 28.

Humanos y la Corte Internacional de Justicia, así como a la doctrina de reconocidos autores en materia de derechos humanos.”⁸⁵ Sin embargo, nosotros nos limitaremos a hacer unos breves comentarios acerca de la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional y de la doctrina jurídica de la PDDH.

Por su parte, algunos juristas no dudan en calificar que la jurisprudencia “etimológicamente e históricamente significaba la opinión de los autores. De ahí pasó a ser el derecho como ciencia social. Esta última concepción tiene vigencia, pero paulatina y simultáneamente se ha transformado en la opinión de los tribunales expresada en sus decisiones judiciales.”⁸⁶ En esta última acepción, la jurisprudencia es considerada como fuente formal del Derecho, y por ello, las sentencias judiciales son consideradas como normas jurídicas individualizadas, pues, en principio, sólo son obligatorias para las partes litigantes en los procesos en los que participaren. Sobre este punto, pero con respecto a los mismos tribunales que emiten sus resoluciones judiciales, debemos “entender que la regla general, no hace de la jurisprudencia obligación para los operadores jurídicos distintos del que la emitió; o las decisiones del juicio no tienen implicaciones obligatorias para otros operadores en otros juicios. El emisor, está obligado, en el sentido que debe hacer que permanezca el mismo criterio en posteriores juzgamientos, so pena de incurrir en arbitrariedad o discriminación ilegal. [...]”⁸⁷ Sin embargo, existen excepciones a esta regla general, tales como las sentencias judiciales de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, las cuales son vinculantes para todos los habitantes de la República, pues sus efectos son generales y obligatorios (Art. 183 Cn.). En El Salvador, el

⁸⁵ *Ibíd.* Pág. 28.

⁸⁶ Bertrand Galindo, Francisco y otros, *Op. Cit.*, Tomo I, Pág. 74.

⁸⁷ Soriano Rodríguez, Salvador Héctor, *Op. Cit.*, Pág. 256.

ejercicio de esta jurisdicción constitucional le corresponde a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual fue creada por la propia Constitución, y por dicha razón, ostenta la calidad de máximo interprete de la misma. De conformidad al Art. 174 Cn., a este tribunal constitucional le corresponde conocer y resolver los procesos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos; los de amparo; y los de habeas corpus; así como las controversias surgidas entre la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República en el proceso de formación de ley por causa del veto por inconstitucionalidad, previsto en el Art. 138 Cn.; y las causas contempladas en el Art. 182 Ord. 7º. Cn., que se refieren a la suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía, en los casos comprendidos en los Ords. 2o. y 4o. del Art. 74 Cn., y en los Ords. 1o., 3o., 4o. y 5o. del Art. 75 Cn., así como de la rehabilitación correspondiente. Sus funciones se iniciaron el 1 de julio de 1984, según lo establecido por el Art. 255 Cn. A lo largo del tiempo, este tribunal constitucional ha creado una nutrida jurisprudencia en diversas materias, y entre ellas, se encuentra la concerniente a los derechos humanos, la cual constituye una gran auxiliar para la PDDH en la fundamentación de sus resoluciones e informes.

La doctrina jurídica, por otra parte, ha sido definida “como el conjunto de teorías y estudios científicos referentes a la interpretación del derecho positivo. [...]”⁸⁸ Su creación le corresponde a los juristas, y en materia de derechos humanos, la misma es una herramienta muy valiosa para la fundamentación de las resoluciones e informes de la PDDH. En base a la información contenida en los trabajos publicados por los más insignes representantes del Derecho, la PDDH, inclusive, ha llegado al punto de elaborar su propia doctrina jurídica, tal como ella misma lo reconoce al

⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 265.

explicar que su labor “requiere de la realización constante de análisis y estudios sobre los derechos y libertades fundamentales a efecto de sustentar técnicamente sus resoluciones, informes y opiniones. Por tal razón, la PDDH ha ido construyendo una variada ‘doctrina’ sobre derechos humanos en los distintos ámbitos de su acción.”⁸⁹

3.7. Normativa propia del campo de aplicación de la Administración Pública Central que contempla la protección de los derechos humanos.

De conformidad al Art. 2 LPDDH, a la institución le corresponde efectuar, como ya se había dicho antes, la tarea de velar por la protección, promoción y educación de los derechos humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos, los cuales están contemplados en la Constitución, en los tratados internacionales, en las leyes, y en las declaraciones y en los principios aprobados por la ONU o por la OEA. Es por ello, que el ámbito de aplicación de algunas leyes que protegen los derechos humanos, en principio, es una competencia propia de la Administración Pública Central, pues dicha situación depende de las materias propias de sus funciones públicas; pero si los derechos fundamentales reconocidos en esas normativas son violados por ésta, ya sea por acción u omisión, se hace necesaria la intervención de la PDDH para garantizar la protección e inmediata reparación de los mismos a los ciudadanos afectados por causa de las actuaciones realizadas por las autoridades correspondientes. Por dichas razones, y dada la gran cantidad de cuerpos legales que contemplan el reconocimiento de los derechos humanos, en este apartado sólo nos limitaremos a realizar los siguientes

⁸⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Doctrina Básica, Pág. 3.

comentarios sobre algunas leyes que los protegen, y cuya aplicación le corresponde, total o parcialmente, a la Administración Pública Central, así:

- *Código de Familia*:⁹⁰

De conformidad con su Art. 1, dicha ley establece el régimen jurídico de la familia, de los menores y de las personas adultas mayores, y consecuentemente, esa normativa regula las relaciones de sus miembros y de éstos con la sociedad y con las entidades estatales; señalándose, además, que los derechos y deberes regulados por ella, no excluyen los que conceden e imponen otras leyes en materias especiales y la solidaridad familiar. Es por ello, que según lo prescrito por el Art. 398 de dicho cuerpo legal, se crea el Sistema Nacional de Protección a la Familia y Personas Adultas Mayores, cuyas acciones serán coordinadas por la Secretaría Nacional de la Familia; así como también, por mandato señalado en el Art. 399 de dicha normativa, se instaura el Sistema Nacional de Protección al Menor, cuyas acciones serán coordinadas por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. Por otra parte, es interesante observar que el Art. 400 de ese cuerpo legal, distingue como instituciones estatales integrantes de los Sistemas Nacionales de Protección a la Familia y Personas Adultas Mayores y al Menor, aparte de las oficinas dependientes de la Administración Pública Central competentes en esas materias, a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

⁹⁰ D. L. No. 677, del 11 de octubre de 1993, publicado en el D. O. No. 231, Tomo No. 321, del 13 de diciembre de 1993.

- *Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor*.⁹¹

De conformidad con su Art. 1, dicha ley tiene por objeto garantizar y asegurar una atención integral para la protección de las personas adultas mayores y contribuir al fortalecimiento e integración de la familia. Por otra parte, y de acuerdo al Art. 7 de esa normativa, se erige el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, coordinado y representado legalmente por la Secretaría Nacional de la Familia, el cual se encuentra integrado, en su mayor parte, por instituciones estatales que pertenecen a la Administración Pública Central; aunque en un principio, esta disposición legal mencionaba a la PDDH como parte integrante del Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores; pero la misma fue reformada con la finalidad de que la inclusión de la PDDH dentro de dicho organismo estatal fuera eliminada. Este cambio fue justificado por la Asamblea Legislativa al considerar que en la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor se había creado el Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, del cual era parte la PDDH, lo que dificultaba el cumplimiento imparcial de su labor de control y fiscalización; y que en base a ello, era procedente suprimir a la PDDH del Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, del que formaba parte, haciendo la reforma legal pertinente.⁹²

⁹¹ D. L. No. 717, del 23 de enero de 2002, publicado en el D. O. No. 38, Tomo No. 354, del 25 de febrero de 2002.

⁹² D. L. No. 910, del 11 de julio de 2002, publicado en el D. O. No. 144, Tomo No. 356, del 8 de agosto de 2002.

- *Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.*⁹³

De conformidad con su Art. 1, dicha ley establece la creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, con autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, para la ejecución de la Política Nacional de Atención al Menor dictada por el Órgano Ejecutivo y demás atribuciones que se le otorguen en esa ley y en su reglamento, estableciéndose, además, que se relacionará con los demás Órganos del Estado por medio del Ministerio de Educación; aunque en un principio, esta disposición legal establecía que la tarea del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, consistente en llevar a cabo la ejecución de la Política Nacional de Atención al Menor dictada por el Órgano Ejecutivo, se haría a través de la Secretaría Nacional de la Familia, así como también señalaba que dicho ente público se relacionaría con los demás Órganos del Estado por medio del ahora desaparecido Ministerio de la Presidencia de la República; pero la misma fue reformada con el objetivo de cambiar su contenido anterior por el actual. Este cambio fue justificado por la Asamblea Legislativa al considerar que se había revisado el ámbito de competencias de la Secretaría

⁹³ D. L. No. 482, del 11 de marzo de 1993, publicado en el D. O. No. 63, Tomo No. 318, del 31 de marzo de 1993. No está de más aclarar que la denominación original de esta normativa era la de “Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor”; pero por medio del D. L. No. 983, del 12 de septiembre de 2002, publicado en el D. O. No. 189, Tomo No. 357, del 10 de octubre de 2002, se sustituyó ese nombre por el de “Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia”. Este cambio fue justificado por la Asamblea Legislativa al considerar que la denominación del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor no estaba acorde a la política nacional para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia que realmente ejecuta, ni enmarcaba todas las funciones a él encomendadas; y que por dicha razón, era procedente modificar el nombre de “Instituto Salvadoreño de Protección al Menor”, por el de “Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia”. De esta manera, el articulado de dicho cuerpo legal también fue objeto de esta reforma legal en el sentido de modificar la frase original de Instituto Salvadoreño de Protección al Menor por la de Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

Nacional de la Familia, por lo que para fortalecer esta importante institución estatal era necesario readecuar su participación y evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones, como era el caso de ser Secretario Nacional de la Familia y presidente de otras instituciones estatales como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; y en razón de ello era necesario reformar la ley correspondiente, a fin de que la presidencia de dicha institución estatal fuera ejercida por otro funcionario público.⁹⁴ Por otra parte, conforme a lo prescrito en el Art. 2 de dicha normativa, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia tiene por objeto ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Atención al Menor en todo el territorio nacional y brindar protección integral al menor. Aunado a ello, el Art. 6 de dicho cuerpo legal señala que la Junta Directiva de ese organismo estatal es la máxima autoridad del mismo, y que estará integrada por diversos funcionarios públicos, siendo la mayor parte de ellos miembros de la Administración Pública Central; aunque en un principio, esta disposición legal señalaba que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos era un miembro propietario de la Junta Directiva del entonces llamado Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, y que su miembro suplente dentro de la misma sería el entonces llamado Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos del Niño; pero la misma fue reformada con la idea de eliminar la inclusión del titular de la PDDH y del referido Procurador Adjunto como integrantes de dicha Junta Directiva. Este cambio fue justificado por la Asamblea Legislativa al considerar que la PDDH es un órgano constitucional encargado de la protección y promoción de los derechos humanos del país, cuya labor debe ser imparcial para fortalecer las bases del Estado Constitucional de Derecho; que la labor de control que realiza esa institución del Estado debe ser amplia

⁹⁴ D. L. No. 21, del 15 de junio de 2006, publicado en el D. O. No. 126, Tomo No. 372, del 7 de julio de 2006.

y permitir que alcance no sólo a los órganos constitucionales, sino también a los diferentes órganos u organismos estatales que por rango de ley, diseñan, implementan, o ejecutan políticas para la atención o el tratamiento de problemáticas específicas o respecto de grupos poblacionales concretos; y que en ese entonces la PDDH formaba parte de la Junta Directiva del entonces llamado Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, lo que dificultaba el cumplimiento imparcial de su labor de fiscalización, por lo que era procedente suprimir a la misma de la integración de la referida Junta Directiva, haciendo la reforma legal pertinente.⁹⁵

- *Ley del Medio Ambiente:*⁹⁶

De conformidad con su Art. 1, dicha ley tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; así como también, normar la gestión ambiental, pública y privada, y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia. Es por ello, que el Art. 2 de esa normativa establece los principios en que se fundamentará la Política Nacional del Medio Ambiente; la cual, como lo señala el Art. 3 de esa ley, es un conjunto de principios, estrategias y acciones, emitidas por el Consejo de Ministros, y realizada por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales y por el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente; estando este último,

⁹⁵ D. L. No. 911, del 11 de julio de 2002, publicado en el D. O. No. 144, Tomo No. 356, del 8 de agosto de 2002.

⁹⁶ D. L. No. 233, del 2 de marzo de 1998, publicado en el D. O. No. 79, Tomo No. 339, del 4 de mayo de 1998.

según lo prescribe el Art. 6 de esa normativa, formado por dicha Secretaría del Estado, que será su ente público coordinador, y por las unidades ambientales en cada Ministerio de Estado y las instituciones oficiales autónomas y municipales, el cual se llamará SINAMA y tendrá como finalidad establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades e instituciones del sector público los principios, normas de programación, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado. De esta manera, y de acuerdo a lo prescrito por el Art. 42 de dicho cuerpo legal, toda persona natural o jurídica, el Estado y sus entes públicos descentralizados, están obligados a evitar las acciones deteriorantes del medio ambiente, a prevenir, controlar, vigilar y denunciar ante las autoridades competentes la contaminación que pueda perjudicar la salud, la calidad de vida de la población y los ecosistemas, especialmente las actividades que provoquen contaminación de la atmósfera, el agua, el suelo y el medio costero marino.

- *Ley General de Educación:*⁹⁷

De conformidad con su Art. 1, dicha ley define que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. Es por ello, que esa ley determina los objetivos generales de la educación, por lo cual, se aplica a todos los niveles y modalidades y regula la prestación del servicio de las instituciones oficiales y privadas. De esta manera, el Art. 4 de esa normativa establece que el Estado fomentará el pleno acceso de la población apta al sistema educativo como una estrategia de democratización de la educación, por lo que dicha estrategia incluirá el desarrollo de una infraestructura física

⁹⁷ D. L. No. 917, del 12 de diciembre de 1996, publicado en el D. O. No. 242, Tomo No. 333, del 21 de diciembre de 1996.

adecuada, la dotación del personal competente y de los instrumentos curriculares pertinentes. Por otra parte, el Art. 106 de dicho cuerpo legal señala que la coordinación y la ejecución de las políticas del Estado, en todo lo relacionado con la educación y la cultura, estarán a cargo del Ministerio de Educación.

- *Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social.*⁹⁸

De conformidad con su Art. 1, dicha ley determina el ámbito y composición del sector trabajo y previsión social; la competencia, funciones y estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y su vinculación con las instituciones estatales pertenecientes a dicho sector. Por otra parte, el Art. 5 de esa normativa establece que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social es la Secretaría del Estado rectora de la administración pública del trabajo, a la que le corresponde formular, ejecutar y supervisar la política sociolaboral del país, y coordinar con las instituciones oficiales autónomas que dicha ley señala. En ese sentido, según lo prescrito por el Art. 6 de esa ley, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social establecerá las estructuras que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y para la organización y coordinación de las actividades internas y externas de sus órganos estatales, así como los mecanismos de consulta y participación de los trabajadores y empleadores y de sus respectivas organizaciones. Es por ello, que el Art. 7 de dicho cuerpo legal señala que le corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social formular, ejecutar y supervisar las políticas de relaciones laborales; inspección del trabajo; seguridad e higiene ocupacionales; medio ambiente de trabajo; previsión y bienestar social; migraciones laborales; así como promover, coordinar y participar en el diseño de las políticas de

⁹⁸ D. L. No. 682, del 11 de abril de 1996, publicado en el D. O. No. 81, Tomo No. 331, del 3 de mayo de 1996.

empleo, seguridad social, formación profesional y de cooperativas del sector; e igualmente, debe impulsar y sustentar el proceso de concertación social y participación tripartita (Estado, patronos y trabajadores).

- *Ley Penitenciaria:*⁹⁹

De conformidad con su Art. 1, dicha ley regula la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad previstas en el Código Penal y las penas contempladas en las demás leyes especiales, y asimismo, la aplicación de la detención provisional. Por otra parte, el Art. 2 de esa normativa señala que la ejecución de la pena deberá proporcionar al condenado condiciones favorables a su desarrollo personal, que le permitan una armónica integración a la vida social al momento de recobrar su libertad; por lo cual, conforme a lo que prescribe el Art. 3 de ese cuerpo legal, las instituciones penitenciarias establecidas en ella, tienen, por misión fundamental, procurar la readaptación social de los condenados y la prevención de los delitos, así como la custodia de los detenidos provisionales. Es por ello, que de acuerdo a lo establecido por el Art. 19 de esa ley, uno de los organismos administrativos de aplicación de dicho cuerpo legal es la Dirección General de Centros Penales, la cual depende del Ministerio de Justicia, y tiene a su cargo la dirección de la Política Penitenciaria que le fije dicha Secretaría del Estado, de conformidad a los principios que rigen a dicha normativa; así como la organización, funcionamiento y control administrativo de los centros penitenciarios. Por otra parte, tal como lo señala el Art. 40 de dicha normativa, la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, actuarán en los incidentes que se susciten durante la aplicación de la

⁹⁹ D. L. No. 1027, del 24 de abril de 1997, publicado en el D. O. No. 85, Tomo No. 335, del 13 de mayo de 1997.

detención provisional, y de la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad, de conformidad a lo que establezcan dicho cuerpo legal, sus respectivas leyes y demás disposiciones legales vigentes. Aunado a ello, el Art. 41 de esa ley prescribe que la Dirección General de Centros Penales deberá remitir mensualmente a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, o cuando ésta lo requiera, un listado actualizado de las personas privadas de libertad en todos los centros penitenciarios del país; y si se le solicitare, también deberá proporcionarle los demás datos que menciona el Art. 89 de dicha normativa, que se refiere al registro de internos que lleva la Dirección General de Centros Penales para efectos de control del límite temporal de la detención provisional.

- *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil:*¹⁰⁰

De conformidad con su Art. 1, dicha ley establece que la Policía Nacional Civil de El Salvador es una institución de derecho público, con personalidad jurídica, que dependerá de la Secretaría del Estado que determine el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, pero en todo caso, será diferente a la que esté adscrita la Fuerza Armada; y por lo cual, la Policía Nacional Civil (PNC) tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el proceso para la investigación de delitos; y mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos; determinándose, además, que la PNC tendrá a su cargo, en forma exclusiva, las funciones de policía urbana y policía rural. Por su parte, de acuerdo al Art. 13 de dicha normativa, en el ejercicio de la función policial, los

¹⁰⁰ D. L. No. 653, del 6 de diciembre de 2001, publicado en el D. O. No. 240, Tomo No. 353, del 19 de diciembre de 2001.

miembros de la PNC estarán sometidos a un Código de Conducta, entre cuyas reglas, en su numeral 2 se encuentra la disposición legal que señala que ellos respetarán y protegerán la dignidad humana; y que mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Ahora bien, en cuanto a lo referente al estatuto del policía, prescrito en el Art. 18 de esa ley, se señala en el mismo que los deberes y derechos de los miembros de la PNC se determinarán y regularán en el reglamento respectivo, y en cuanto al ejercicio de sus funciones, tendrán para todos los efectos legales, la consideración de agentes de autoridad. Esta disposición legal no estuvo exenta de críticas en el momento de su creación, al asegurar que era un error remitir la regulación de los derechos y deberes de los miembros de la PNC a un reglamento, el cual puede ser aprobado y reformado unilateralmente por el Presidente de la República a su libre albedrío, y por consiguiente, era necesario que fuera la propia ley la que definiera dicha cuestión, a fin de que la misma no sea manipulada fácilmente por una autoridad administrativa. Por otra parte, el Art. 26 de dicho cuerpo legal ordena que bajo la autoridad del Director General de la PNC, funcionará la Inspectoría General de la PNC, que estará encargada de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos de ese cuerpo policial; y que el Inspector General de la PNC será nombrado por el Director General de la PNC, previa aprobación de los titulares de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; señalándose, además, que dicha Inspectoría General de la PNC contará con asignación presupuestaria propia dentro del presupuesto de la PNC.

CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL SOBRE LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN O TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES POR PARTE DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

4.1. Sinopsis capitular.

En el presente capítulo, presentamos una evaluación institucional realizada por la misma Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la eficacia del cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales, para lo cual, comenzamos primeramente con una exposición sobre el significado jurídico del mandato constitucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, para continuar, de ese modo, con un análisis detallado de la propia función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, siendo delimitada, fundamentalmente, a las atribuciones contempladas en el Art. 194 Rom. I Ords. 2º. y 3º. Cn., y ejercidas, para efectos del presente trabajo de investigación, únicamente frente a la actuación de la Administración Pública Central. Seguidamente, exponemos un somero estudio sobre las resoluciones emitidas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, como consecuencia de la realización de las investigaciones sobre casos de violaciones a los derechos humanos que son atribuidas a la Administración Pública Central. Posteriormente, abordamos unas consideraciones generales acerca de las recomendaciones y los informes

emitidos por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos a la Administración Pública Central y su seguimiento. Y por último, concluimos este capítulo con un breve examen sobre la principal consecuencia jurídica del incumplimiento de la Administración Pública Central de las recomendaciones hechas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual consiste en la censura pública.

4.2. Significado jurídico del mandato constitucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Al reflexionar un poco sobre la actual realidad nacional existente en materia de derechos fundamentales en El Salvador, no es difícil deducir que la PDDH, al ser creada como un órgano constitucional del Estado, debe trabajar por la realización de uno de los objetivos fundamentales por el que fue concebido el Derecho Constitucional en la historia, el cual es el de garantizar que el ejercicio del poder del Estado no constituya una intromisión intolerable y excesiva en la vida de los ciudadanos, sino que el mismo actúe con el propósito de alcanzar el bien común. De esta manera, se asegurará que tanto gobernantes como gobernados estén sometidos al imperio de la Constitución, garantizando así, una convivencia social pacífica, pues no puede haber paz sin justicia, ni esta última tampoco es posible sin el respeto irrestricto de los derechos humanos. Esto es lo que distingue al Estado Constitucional de Derecho de los antiguos Estados absolutistas, en donde el ejercicio del poder era ilimitado y arbitrario. No cabe duda, entonces, que los derechos humanos son el fundamento de la democracia, y que a su vez, la democracia es el fundamento de los derechos humanos, porque no puede haber derechos humanos sin democracia, así como tampoco puede existir una verdadera democracia sin el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Democracia y derechos humanos son las dos caras de una misma moneda, pues un Estado que proclama actuar con democracia y que al mismo tiempo practique, promueva o tolere una violación sistemática de los derechos fundamentales de sus habitantes, no es verdaderamente democrático.

Así las cosas, el mandato constitucional de la PDDH de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Cn. Ord. 1º. Cn.), implica definir qué es lo que debe entenderse por “respeto” y por “garantía” de los derechos humanos; pues ésta es la atribución constitucional genérica de la PDDH, al punto que puede decirse que las demás sólo son un desarrollo de la misma. Es así, entonces, como la propia PDDH nos dice que por el “deber de respeto, el Estado, en su totalidad y no sólo el Órgano Ejecutivo, se obliga a no violentar los derechos humanos de las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, ya sea por acción u omisión; [y] por medio del deber de garantía, el Estado se obliga, primeramente, a prevenir las violaciones, utilizando para ello todas las herramientas y medidas necesarias para tal propósito [...]”¹ Es por ello, que dada la trascendental tarea que la Constitución le ha encargado a la PDDH, no es de extrañar que ella misma afirme “que el cumplimiento o incumplimiento del deber de respeto y del deber de garantía, tiene que observarse en cualquier manifestación de la función pública del Estado. Ningún organismo o entidad dentro de la estructura del Estado se encuentra exento de la supervisión que la PDDH debe realizar como parte de su función constitucional de *velar por el respeto y la garantía* de los derechos humanos. En ese sentido hay que remarcar que tanto los órganos constitucionales fundamentales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) como los restantes órganos constitucionales, y aquellos creados por fuentes de derecho infraconstitucionales, son objeto de la acción

¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Pág. 74.

de supervisión de la PDDH sobre el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos.”²

De esta manera, la PDDH no vacila en expresar, de acuerdo a su primordial misión constitucional, que ella “está determinada a *velar* por el cumplimiento y la observancia de los deberes de respeto y garantía en la forma y sentido que tales expresiones poseen en el Derecho de los derechos humanos. En su acepción más simple *velar* implica ‘*Permanecer despierto el tiempo destinado a dormir*’ y más específicamente ‘*Cuidar solicitadamente algo*’.”³ Así pues, la misma PDDH ha concluido, con respecto a su mandato constitucional, que el mismo “configura un sentido de vigilancia y de cautela hacia el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos, vigilancia y cautela que se debe realizar *aun cuando todos duermen* y que debe caracterizarse por ser *diligente*. Esto significa, y sin necesidad de ninguna otra consideración, que la función principal de la PDDH es la de fiscalizar y controlar al Estado de El Salvador, en sus diferentes manifestaciones, bajo el parámetro del deber de respeto y de garantía.”⁴

Por todo ello, la PDDH ha expresado el pensamiento estratégico que debe guiar su labor de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos,

² *Ibíd.* El énfasis es del original.

³ *Ibíd.* El énfasis es del original. La definición de la palabra “velar”, citada por la PDDH en esta obra jurídica, fue tomada del Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española (RAE), en su edición correspondiente, según la PDDH, al año 2002; por lo que debemos aclarar - como ya lo habíamos hecho anteriormente en el caso de la utilización por la PDDH, en uno de sus informes anuales de labores, de la definición del vocablo “fiscalizar” - que la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española, y también la última que fue publicada por la RAE hasta el momento de la elaboración del presente trabajo de investigación, corresponde realmente al año 2001 y no como equivocadamente lo expresa la PDDH.

⁴ *Ibíd.* Pág. 75. El énfasis es del original.

el cual ha sido resumido por ella en los enunciados de su visión institucional y de su misión institucional, así:

- Visión institucional de la PDDH: *“Constituirse en la institución del Estado, de rango constitucional que, a través de su mandato, crea democracia, entendiéndose la misma como plena vigencia de los derechos fundamental[es]”*.⁵

- Misión institucional de la PDDH: *“Cumplir plenamente con su mandato constitucional de fiscalización del Estado, promoción de los Derechos Humanos y tutela de las personas violadas en sus garantías fundamentales, con el fin de contribuir plenamente al fortalecimiento del Estado de Derecho”*.⁶

Así pues, la propia PDDH ha explicado que este “pensamiento estratégico es clave con miras a orientar las actuaciones institucionales para incidir en la modificación de las conductas negativas de las autoridades del Estado, así como potenciar la consolidación de [la] democracia, el respeto a la ley y la construcción de la ciudadanía. También es vital para incrementar la calidad general del trabajo institucional y la identificación de los empleados con los grandes objetivos de la Procuraduría, entre otros.”⁷

⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2005-Junio 2006), Pág. 24. El énfasis es del original.

⁶ *Ibíd.* El énfasis es del original.

⁷ *Ibíd.* Pág. 25.

4.3. Las investigaciones sobre los casos de violaciones a los derechos humanos que son atribuidas a la Administración Pública Central.

De conformidad al Art. 24 LPDDH, cualquier persona puede interponer denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, las cuales serán presentadas en la Secretaría General de la PDDH o en las oficinas de las delegaciones departamentales o locales; aunque también pueden ser recibidas por funcionarios públicos delegados del mismo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos u otro personal designado para tal fin. Todas las denuncias, según lo prescribe el Art. 25 LPDDH, pueden ser presentadas por escrito, en forma verbal o usando cualquier sistema de comunicación, y las mismas deberán contener como requisitos formales mínimos de admisibilidad, el nombre y demás generales del denunciante (Ord. 1º.); la relación de los hechos, señalando en lo posible la forma, fecha y lugar de la violación denunciada (Ord. 2º.); proporcionar, si es posible, el nombre de la víctima, presuntos autores o partícipes en el hecho, testigos o personas que pudieran aportar datos respecto a las circunstancias de su realización (Ord. 3º.); y cualquier otro elemento o indicio que pueda contribuir al esclarecimiento del hecho denunciado (Ord. 4º.). Para dicho fin, la PDDH deberá dar todas las facilidades para que las denuncias llenen los requisitos establecidos en dicha disposición legal.

Sin embargo, el Art. 26 LPDDH establece que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no conocerá de la denuncia cuando la misma fuere anónima (Ord. 1º.); advierta mala fe, inexistencia o inverosimilitud del hecho denunciado o contenga fundamento fútil o trivial (Ord. 2º.); la investigación de los hechos o acciones no sea de su competencia, y en estos casos, si fuere procedente, remitirá la denuncia a la autoridad competente (Ord. 3º.); fuere esencialmente la misma examinada anteriormente y no

contenga hechos, datos, elementos o indicios nuevos (Ord. 4º); y se advierta en su contenido que es motivada por intereses políticos y al margen de consideraciones de índole humanitaria (Ord. 5º.) Cabe mencionar, con respecto a los casos denunciados que no son de la competencia de la institución, según lo prescribe el Art. 26 Ord. 3º. LPDDH, que la propia PDDH ha expresado que “una gran cantidad de personas acude a la PDDH a plantear casos que no corresponden directamente a la competencia de la institución. Si bien este tipo de casos no ingresa, como es lógico, al sistema de denuncias, el personal de la PDDH orienta - y en ocasiones acompaña - a las personas hacia las otras oficinas del Estado con competencia directa en la situación planteada. La idea es evitar la tentación del paternalismo hacia la ciudadanía y, sobre todo, hacer que las otras instituciones del Estado asuman plenamente sus obligaciones.”⁸ De esta manera, la misma PDDH asegura que lo que procede hacer, en estos casos, es proporcionar al ciudadano una “orientación sobre la entidad o mecanismo competente para atender el problema expuesto, sin caer en asistencialismo ni sustituir las obligaciones de las otras entidades estatales. Ello no implica, sin embargo, que se abandona a la persona interesada, pues esta actividad en algunos casos comprende la remisión mediante notas escritas, la gestión de buenos oficios por medio de llamadas telefónicas u otros medios para encaminar la solución del problema [...]”⁹

Cuando la denuncia fuere admitida, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos promoverá la investigación del caso y solicitará inmediatamente al funcionario público, institución estatal, autoridad o persona señalada como presunto responsable o a su superior jerárquico, que rinda un

⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2001-Junio 2002), Pág. 203.

⁹ *Ibíd.* Pág. 204.

informe sobre el hecho y las medidas adoptadas al respecto (Art. 27 LPDDH); el cual deberá ser presentado por el obligado de inmediato o dentro del plazo que determine el mismo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el cual no excederá de setenta y dos horas (Art. 28 Inc. 1º. LPDDH). No obstante ello, si dicho informe no se rindiere en el plazo establecido, se presumirán ciertas las afirmaciones del denunciante, salvo prueba en contrario, sólo para los efectos de proseguir la investigación, sin perjuicio de la responsabilidad legal en que incurra el infractor (Art. 28 Inc. 2º. LPDDH). Por otra parte, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos podrá solicitar la ampliación de los informes, para lo cual, fijará el plazo que estime conveniente (Art. 28 Inc. 3º. LPDDH).

El Art. 29 LPDDH, por otra parte, señala que dentro del término de ocho días, contados a partir de la fecha en que se haya presentado la denuncia, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos dictará una resolución, sobre la base de la información o indicios recabados, pronunciándose por archivar el expediente, si no existen elementos suficientes, al menos, para presumir violaciones de derechos humanos, sin perjuicio de informar del hecho a las autoridades correspondientes y solicitar su intervención, si procede, y si posteriormente hubiesen nuevos elementos sobre el caso, se podrá reabrir el expediente (Ord. 1º.); promover las acciones que estime conveniente, cuando existan razones suficientes para presumir la violación a los derechos humanos, y señalar un plazo no mayor de treinta días para concluir la investigación (Ord. 2º.); y comprobada la violación a los derechos humanos, procederá según se establece en el Art. 30 LPDDH (Ord. 3º.).

En la investigación de presuntas violaciones de los derechos humanos, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos o sus delegados

podrán entrevistar libre y privadamente testigos, víctimas y presuntos responsables, realizar inspecciones o visitar libremente cualquier lugar público sin previo aviso, exigir la entrega o exhibición de toda clase de documentos o evidencias y practicar las diligencias necesarias para su esclarecimiento (Art. 34 Inc. 1º. LPDDH); pero en el caso de lugares privados, lo hará con autorización judicial, la cual le será extendida por cualquier Juez de Primera Instancia que sea competente en materia penal, con la sola presentación de la solicitud escrita por propio Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos o sus delegados, la cual será extendida por el juez en cualquier día y hora, aunque no fuere de audiencia (Art. 34 Inc. 2º. LPDDH). Por otra parte, toda persona que sea citada por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, deberá comparecer personalmente, y podrá hacerse acompañar de un abogado de la República, quien no tendrá más función que la aquí señalada; y si fuese citada por segunda vez y no lo hiciere, será obligada por apremio, salvo en los casos de fuerza mayor (Art. 34 Inc. 3º. LPDDH); y aparte de ello, la PDDH tendrá la obligación de informar al denunciante, víctima y testigos, del derecho a que su identidad se mantenga en reserva de confidencialidad, si así lo solicitaren (Art. 34 Inc. 4º. LPDDH). Con respecto al contenido del Art. 34 Inc. 3º. LPDDH, algunos juristas han comentado que con el mismo “se ha seguido una pauta comúnmente acogida en el derecho comparado y es la de que si bien es cierto que las decisiones definitivas del Ombudsman no son vinculantes, en cambio, él debe estar provisto de normativa con claras sanciones en materia de procedimientos, pues no podría actuar si no estuviera apoyado por cierto grado de coercibilidad, pues de otro modo su trabajo no podría continuar.”¹⁰

¹⁰ Bertrand Galindo, Francisco y otros. Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, Pág. 599.

Según lo señala el Art. 35 LPDDH, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos establecerá comunicaciones y realizará consultas con cualquier persona, organización, autoridad civil, militar o de seguridad pública, funcionarios públicos, a fin de aclarar los hechos denunciados. En el ejercicio de sus funciones, por otra parte, el mismo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos podrá recurrir a la Fiscalía General de la República, a los tribunales, a la Procuraduría General de la República y a cualquier otra dependencia del Estado, a efecto de que inicien, de conformidad con la ley, las diligencias o procesos encaminados a investigar y resolver situaciones de la competencia de esas instituciones estatales, especialmente cuando se trate de violaciones de los derechos humanos constitutivas de hecho punible, lo cual no obstará para que continúe el trámite pertinente ante la PDDH; y dichas instituciones estatales, por su parte, están obligadas a informar al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, en el plazo prudencial, sobre el desarrollo y los resultados de su gestión (Art. 37 LPDDH).

Cuando el mismo hecho violatorio de los derechos humanos esté siendo investigado por otra autoridad o funcionario público del Estado, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos tendrá acceso a toda la información pertinente; y además, podrá aportar a las autoridades competentes los elementos provenientes de su propia investigación (Art. 38 LPDDH). Y por su parte, el mismo proceso estipulado por la LPDDH se aplicará cuando el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos actué de oficio y no sobre la base de una denuncia recibida (Art. 39 LPDDH).

El Art. 40 Inc. 1o. LPDDH señala que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos o sus delegados tendrán libre e inmediato acceso a los centros penitenciarios, cárceles o cualquier lugar público donde se presuma

que se encuentra una persona privada de su libertad, a fin de garantizar el respeto de sus derechos humanos. En el caso de lugares privados, de conformidad al Art. 40 Inc. 2º. LPDDH, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos procederá de acuerdo a lo establecido en el Art. 34 Inc. 2º. LPDDH. Para llevar a cabo las visitas a los diferentes lugares de detención, según lo prescribe el Art. 40 Inc. 3º. LPDDH, no necesitará notificar a la autoridad responsable o encargada del establecimiento. Dichas autoridades, por su parte, estarán obligadas a proporcionar todas las facilidades para el mejor cumplimiento de su labor, so pena de incurrir en la responsabilidad penal respectiva.

La importancia de la atribución de la PDDH de investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los derechos humanos, prescrita en el Art. 194 Rom. I Ord. 2º. Cn, debe ir más allá de averiguar y reparar la afectación de los intereses individuales de las víctimas, pues la protección de los derechos humanos es una cuestión de interés público, el cual siempre debe prevalecer sobre el interés privado (Art. 246 Cn.). Por consiguiente, la PDDH no debe dejar de cumplir su labor bajo ninguna circunstancia, ni aún por una conformidad posterior de un denunciante con el acto lesivo a sus derechos fundamentales, pues los mismos son “irrenunciables”, por lo que una renuncia a ellos debe estar prohibida porque lesionaría el interés público. Además, un caso de interés aparentemente individual puede ser un indicador de una práctica sistemática de violación a los derechos fundamentales contra ciertos sectores de la sociedad, por lo cual, la PDDH, además de buscar la reparación del daño del agraviado, tiene la obligación de criticar y hacer conciencia al Estado de que los derechos humanos son la barrera a su poder de imperio, el cual debe ser utilizado sólo para el bien común de toda la sociedad. Es por ello, que la investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos debe

trascender de los casos individuales que llegan a conocimiento de la PDDH, la cual lo ha reconocido así al afirmar lo siguiente: “[...] Es por medio de la investigación de casos de violaciones a los derechos humanos como se puede obtener una aproximación objetiva de la realidad de derechos humanos. No en todas las circunstancias, pero sí en muchas de ellas, el mecanismo en referencia posibilita el conocimiento de circunstancias que pueden reflejar un problema mayor, de carácter estructural o sistemático, que afecte la situación de los derechos humanos.”¹¹ Por dichas razones, la PDDH llega a esta conclusión: “Un caso de violación a los derechos humanos es, en tal sentido, una herramienta epistemológica para el desempeño de la PDDH. Es mediante el procesamiento del caso que se puede detectar si una situación que aparentemente es particular, representa una expresión de una práctica estatal que afecta los derechos humanos, o si demuestra una práctica de discriminación, o si pone de manifiesto el efecto del marco jurídico sobre el goce y ejercicio de determinados derechos.”¹²

Así pues, el alcance de la función constitucional de tutela de los derechos humanos de la PDDH, según ella misma lo ha sostenido, debe trascender del “simple seguimiento de los casos particulares o la consolidación de casos en informes especiales; [lo cual] significa, también, y sobre todo, escogitar estrategias que logren la solución definitiva y masiva de violaciones ‘sociales’ de los derechos humanos en gran escala y constantemente repetidas.”¹³

No obstante ello, las cosas eran distintas en el pasado, según lo admite la misma PDDH al considerar que su “sistema de tutela de los derechos humanos, fue conceptualizado y utilizado únicamente como un proceso de

¹¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Pág. 76.

¹² Ibíd.

¹³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador -Reflexiones para un Mandato-, Pág. 105.

atención a casos individuales, es decir, privilegió el manejo casuístico de miles de denuncias recibidas en la institución. De esta forma, se perdió la perspectiva de los problemas nacionales o generales que afectaban los derechos humanos en el país y se burocratizó la tramitación de denuncias; el manejo caso por caso, que supone una investigación y una resolución detallada respecto de cada una de las miles de denuncias recibidas, impuso al funcionamiento del sistema una lógica 'judicial', pues en el ámbito jurisdiccional se tramita cada juicio en función de una sentencia individual, con procedimientos bastante formalistas y con cierta dosis de burocracia. Este tipo de funcionamiento, es contrario a los principios procedimentales que deben regir la actividad del *Ombudsman*.”¹⁴

Así pues, la PDDH, en su momento, señaló que su “reto fundamental es cambiar el concepto de fondo en la tramitación de casos, buscando la incidencia nacional sobre las causas de las violaciones a los derechos humanos o proponiendo cambios en las disfunciones más graves de la actuación estatal. Ello supone una nueva visión de la tutela de los derechos en la PDDH, la cual, una vez hecha propia y aplicada a la realidad, debe generar cambios organizacionales y reformas reglamentarias internas.”¹⁵ Pero esto no significa que dicha institución pensara dejar de atender las denuncias interpuestas por la ciudadanía, sino que su atribución de investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos debe enfocarse dentro de la nueva visión de la función constitucional de tutela de los derechos humanos por parte de la PDDH, lo cual es corroborado por ella misma al aseverar la siguiente opinión: “La recepción y atención de las denuncias individuales debe continuar en la PDDH, pues representan el

¹⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2001-Junio 2002), Pág. 182. El énfasis es del original.

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 188.

vínculo directo de la Procuraduría con el pueblo y sus dramáticos problemas de derechos humanos. Sin embargo, esta función debe adquirir un tratamiento técnico más acorde a la misión global de la Procuraduría y a la naturaleza de la figura del *Ombudsman*.¹⁶

4.4. La asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son afectadas por la actuación de la Administración Pública Central.

El Art. 30 LPDDH prescribe que al reunirse suficientes elementos y considerar establecida la violación a los derechos humanos; la PDDH preparará un informe, en el que se expondrán los hechos, sus conclusiones, y además, promoverá el cese inmediato de la violación y la restitución de los derechos violados, si fuese posible, e interpondrá los recursos judiciales y administrativos pertinentes (Ord. 1º.); si lo considera conveniente, hará las recomendaciones pertinentes para cambiar las prácticas o reformar las políticas, leyes, reglamentos o disposiciones normativas que propicien la violación (Ord. 2º.); podrá solicitar la aplicación del debido proceso legal respectivo contra el responsable, inclusive su destitución o la imposición de cualquier otra sanción prevista en otras leyes y reglamentos (Ord. 3º.); recomendará la indemnización a la víctima, y si ésta hubiese muerto, a sus familiares (Ord. 4º.); y adoptará cualquier otra medida que considere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones y la garantía de los derechos humanos en general (Ord. 5º.). Por su parte, el Art. 36 LPDDH prescribe que al recibir la denuncia, tener conocimiento de los hechos o en cualquier estado del proceso, para evitar que se consumen daños irreparables a la persona, el Procurador para la Defensa de los Derechos

¹⁶ *Ibíd.* El énfasis es del original.

Humanos podrá adoptar las medidas cautelares que estime necesarias y eficaces, las cuales no prejuzgarán la materia de la resolución final.

Sobre lo prescrito en el Art. 30 Ord. 1º. LPDDH, solo debemos recordar, como ya se había dicho antes, que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no interpone “recursos”, pues éste no busca impugnar resoluciones judiciales; por lo que dicha disposición legal debe entenderse como un desarrollo de la atribución contemplada en el Art. 194 Rom. I Ord. 4º. Cn., la cual le otorga legitimación para promover toda clase de procesos judiciales o administrativos encaminados a la protección de los derechos humanos.

De conformidad al Art. 41 Inc. 1º. LPDDH, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos o sus delegados podrán llevar a cabo entrevistas con los detenidos, sin interferencias y en forma privada. Por otra parte, el Art. 41 Inc. 2º. LPDDH establece que toda comunicación entre la PDDH y el detenido, sea por correspondencia, telegrama, teléfono o por cualquier otro medio, se hará libre de intervención y censura.

Ahora bien, el anterior sistema de tutela que ejercía la PDDH en materia de derechos humanos, había influido en una idea equivocada de la asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, lo que no dejó de ser reconocido en su oportunidad por la misma PDDH al manifestar la siguiente opinión sobre dicha cuestión, así: “Si se observan retrospectivamente los [...] años de existencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se podrá notar que la tarea de la tutela se interpretó, en el pasado, como una forma de ‘administración de justicia’, casi de ‘persecución del delito’, a través de una investigación que arrojara hechos, comprobantes de

la violación.”¹⁷ Esta visión judicializada de la PDDH, en realidad, desnaturalizaba el trabajo de la institución; y le impedía, por consiguiente, incidir en una mejor asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, lo que también fue aceptado por la propia PDDH al realizar el siguiente comentario al respecto: “En realidad, ‘tutelar los derechos humanos’ no quiere decir promover un juicio (mucho menos a través de distintas fases o etapas procesales), sino más bien, significa considerar a la víctima como centro de interés perentorio y prevaleciente de la protección a la cual tiene derecho según la Constitución. Por tanto, una tutela ‘PRONTA Y CUMPLIDA’ debe ser expedita, ágil, no formal y, sobre todo, debe ser concluyente y eficaz. Debe comprobarse ‘tentativamente’ la violación con base en la simple denuncia de la víctima y debe lograrse la protección del derecho o la suspensión de la violación a la mayor brevedad, dejando abierto, en todo caso, el espacio para la contestación de parte de la autoridad o funcionario público, que se supone, es el responsable del hecho violatorio.”¹⁸

¿Pero qué tipo de cambio era el que necesitaba efectuar la PDDH para conseguir un sistema de tutela más efectivo? La misma PDDH nos expresa la siguiente respuesta al respecto: “El cambio sustancial debe agilizar la capacidad de respuesta en la atención a las víctimas de violación a los derechos humanos. Implica, además, fortalecer la efectividad de los resultados en el reconocimiento y reparación de los derechos violados, con especial atención de los análisis situacionales para hacer visibles las [...] tendencias a nivel nacional. Así, se continuarán ejerciendo las atribuciones de la PDDH para impulsar decisiones de política estatal de respeto de los derechos humanos o, en todo caso, se pondrán en evidencia los deterioros

¹⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Procuraduría... Reflexiones..., Pág. 96.

¹⁸ *Ibíd.* Las mayúsculas son del original.

en la vigencia de los derechos fundamentales y en el Estado Democrático de Derecho.”¹⁹

Así las cosas, la atribución de la PDDH de asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos, regulada en el Art. 194 Rom. I Ord. 3º. Cn., debe entenderse, según lo expresado por la propia PDDH, como “un auxilio que esté orientado a proteger o resguardar a la presunta víctima, en el entendido que, en caso de *determinarse* efectivamente que es una víctima de violación a los derechos humanos, la PDDH establecería las recomendaciones pertinentes para proteger a la víctima, y especialmente, para asegurar en su beneficio la *restitutio in integrum*.”²⁰

Pero en muchos casos, es posible que durante el trascurso de la investigación de un caso de violación a los derechos humanos, el hecho lesivo produzca un daño irreparable a la víctima, para lo cual, es imprescindible que la PDDH cuente con medidas cautelares para evitar ulteriores efectos del acto lesivo. Esto es reconocido por la misma PDDH, al aseverar que una de las diferentes formas que posee dicha institución “para *asistir* a las presuntas víctimas de violación a los derechos humanos, es mediante la utilización de medidas cautelares o provisionales. En cuanto a su denominación jurídica (medidas cautelares o provisionales) no existe un consenso en la doctrina. Sin embargo, consuetudinariamente se ha denominado *medidas provisionales* a aquellas dictadas por organismos jurisdiccionales, reservándose la expresión *medidas cautelares* cuando tal tipo de medidas es dispuesto por entidades con naturaleza diferente. De

¹⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2005-Junio 2006), Pág. 36.

²⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos..., Pág. 79. El énfasis es del original.

hecho, la Ley de la PDDH alude a ellas con el nombre de *medidas cautelares* (artículo 36 [LPDDH]).”²¹

¿Pero qué es lo que debemos entender por “víctima” de violación a los derechos humanos? Sobre este punto, la PDDH ha formulado la siguiente respuesta a esta interrogante, así: “El concepto de víctima en materia de derechos humanos amplía su contenido, no limitándose exclusivamente al de personas que han sufrido una acción u omisión que ha vulnerado, obstaculizado o dañado el goce y ejercicio de sus derechos, sino también aquellas que se encuentran ante la eventualidad de que tal resultado acontezca. Las víctimas de derechos humanos, por tanto, pueden ser *víctimas actuales* [...] y *víctimas potenciales*, como aquellas que pudieran sufrir los efectos del incumplimiento o inobservancia del deber de prevención.”²²

4.5. Las resoluciones sobre las investigaciones de los casos de violaciones a los derechos humanos que son imputadas a la Administración Pública Central.

El Art. 31 LPDDH ordena que la resolución será comunicada inmediatamente al denunciante, al responsable o al funcionario público, autoridad o dependencia administrativa correspondiente; así como a los demás interesados en el caso.

Pero la falta de vinculación de las resoluciones emitidas por la PDDH, según ella misma lo ha afirmado, constituye “un problema al que se enfrenta la

²¹ *Ibíd.* Pág. 80. El énfasis es del original.

²² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Doctrina Básica, Pág. 163. El énfasis es del original.

institución a cada momento en relación con el acatamiento y cumplimiento de las recomendaciones en ellas contenidas por parte de los funcionarios públicos señalados como responsables de violación de derechos humanos. La conducta que se observa es frecuentemente adversa al mandato constitucional o legal que ostentan; [pues] en primer lugar, se niegan a enviar el informe solicitado con base en el artículo 27 de la ley de la PDDH y, en segundo lugar, no cumplen su obligación de responder a los señalamientos de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la misma norma jurídica.”²³

Por otra parte, el sistema de tutela de los derechos humanos utilizado por la PDDH durante sus primeros años de existencia, adolecía de una visión “asistencialista”, pues lo importante sólo era considerar la cantidad de casos atendidos y resueltos por dicha institución en lugar de la incidencia de su labor en las causas que generan las violaciones a los derechos humanos, tal como la misma PDDH lo reconoció en su momento al expresar el siguiente comentario sobre dicho punto, así: “Debemos, por tanto, partir del hecho de que el número de resoluciones suscritas debe dejar de ser el parámetro exclusivo de la ‘eficiencia’ institucional. De nada sirve evacuar y suscribir centenares de denuncias individuales, si las mismas son extemporáneas, sin carácter vinculante y carecen de una incidencia significativa sobre las causas que originaron la violación (sin contar los errores técnicos en que puede incurrirse al sacrificar ‘calidad’ por ‘cantidad’ de resoluciones).”²⁴ ¿Pero cómo debe medirse la eficacia de la función constitucional de tutela de los derechos humanos que ejecuta la PDDH? Es esta misma institución la que nos da la respuesta a dicha interrogante, así: “La eficiencia institucional, más

²³ Aquino López, Rafael Antonio (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador). Acatamiento y cumplimiento de las resoluciones del Ombudsman salvadoreño. Análisis comparativo del acatamiento y cumplimiento de las resoluciones de los Ombudsman de El Salvador, los Países Bajos y Europa, Pág. 166.

²⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2001-Junio 2002), Pág. 183.

bien, debe obtenerse de indicadores que revelen la incidencia nacional de [la] PDDH sobre las causas que originan las violaciones sistemáticas a los derechos humanos o afectan gravemente el estado de derecho en nuestro país, así como indicadores que evidencien un ejercicio integral de las facultades del *Ombudsman*, según su mandato constitucional y legal.”²⁵

De esta manera, la nueva visión de la función constitucional de tutela de los derechos humanos que impulsa la PDDH, que va más allá de la atención de los casos individuales, ha redefinido el verdadero y trascendental papel que dicha institución debe jugar dentro de la realidad nacional, el cual ha sido expresado por la propia PDDH en los siguientes términos: “La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es, en El Salvador, la gran contralora del funcionamiento democrático de las instituciones estatales, no un enorme tribunal administrativo encargado de dictar ‘sentencias morales’ sobre miles de casos; esta última percepción, sólo contribuye a generar una idea equívoca de su alta misión constitucional.”²⁶

Ahora bien, después de la interposición de una denuncia, la PDDH nos explica que ella la analiza y emite una resolución inicial, la cual “parte de la consideración que es necesario que la autoridad señalada se pronuncie acerca de los hechos alegados por el denunciante, debido a que éstos, necesitan de una investigación para determinar si existe o no responsabilidad de la autoridad.”²⁷ Así pues, tal como lo dice la misma PDDH, en dicha resolución inicial “se trabaja con la ‘presunción de veracidad’ sobre los hechos alegados por el denunciante [...]. En este momento, se le indica a la autoridad que de ser ciertos los hechos señalados entonces serán

²⁵ *Ibíd.* El énfasis es del original.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2006-Junio 2007), Pág. 132.

responsables de la violación a los Derechos Humanos de la o las víctimas.”²⁸ Esto es así, porque en el proceso de investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos, tal como lo afirma la propia PDDH, se establece que “la carga de la prueba para el Estado se invierte, es decir, que muy aparte a lo que sucede en procedimientos normales, donde el denunciante debe demostrar sus alegatos, en materia de derechos humanos no sucede lo mismo, porque se supone que el Estado se encuentra en la posición de garante y protector de los derechos de sus habitantes, en la cual cuenta con la suficiente estructura para demostrar si cometió la violación señalada por la Procuraduría.”²⁹ Al finalizar el proceso de investigación de un caso de violación a los derechos humanos, la PDDH emite una resolución final, en la cual, tal como ella misma lo expresa, se llega a establecer “cuales fueron los funcionarios de manera individual que tuvieron responsabilidad en los hechos violatorios, las recomendaciones para que ya no sucedan y que cesen inmediatamente, etc. También, estas recomendaciones pueden trascender a otras instituciones que tienen que ver con que ya no sucedan los hechos señalados. Puede llegar incluso a recomendarle al [Órgano] Ejecutivo o Legislativo sobre la necesaria modificación de reglamentos y leyes.”³⁰

Por otra parte, ninguna de las disposiciones de la LPDDH contempla la posibilidad de impugnar las resoluciones del titular de la PDDH, por lo que algunos juristas, en el tiempo del nacimiento de dicha institución, vaticinaban que podría suceder, en el momento en que “empiecen a producirse informes, recomendaciones y sobre todo censuras públicas, que los señalados como responsables consideren dañada su reputación o se sientan perjudicados en

²⁸ Ibíd.

²⁹ Ibíd. Págs. 131 y 132.

³⁰ Ibíd. Pág. 133.

su carrera y deseen impugnarlas, pues las decisiones del Procurador aunque no son vinculantes, disfrutan de general autoridad y la experiencia de otros países demuestra que son generalmente obedecidas.”³¹ Algunos años después de este pronóstico, sin embargo, la misma PDDH ha asegurado que dicha omisión legislativa ha sido superada por ella, al explicar que ha tenido que afrontar “situaciones en que el denunciante no ha quedado conforme con la resolución dictada, acudiendo a la oficina del Ombudsman para expresar su desacuerdo; en estos casos, la institución ha revisado el expediente y la resolución y, en algunas ocasiones, ha realizado una nueva investigación. De igual manera ha sucedido con funcionarios denunciados, actuándose de la misma forma.”³²

También es importante destacar que la propia PDDH afirma que ella puede ejercer “la facultad de publicar en los medios de comunicación masiva las resoluciones -si lo estimare necesario- en casos de graves violaciones o sistemática violación de los derechos humanos. En esta acción opera la presión de la opinión pública que, en el caso de El Salvador, constituye una fuerte llamada de atención que debe tomar en consideración la autoridad responsable dado el nivel de influencia que tienen los medios de comunicación en sus diferentes manifestaciones en la población del país.”³³

4.6. Las recomendaciones y los informes emitidos a la Administración Pública Central y su seguimiento.

Al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos le corresponde formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente (Art. 194

³¹ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 601.

³² Aquino López, Rafael Antonio, Op. Cit., Pág. 198.

³³ *Ibíd.* Pág. 189.

Rom. I Ord. 11º. Cn.), así como también le compete elaborar y publicar informes (Art. 194 Rom. I Ord. 12º. Cn.); y a pesar de que estas dos atribuciones, como ya se había dicho antes, no son propias de la función constitucional de tutela de los derechos humanos, sino que pertenecen a la función constitucional de fiscalización del Estado, no puede desconocerse que todas las facultades que la Constitución le otorga al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos están muy relacionadas entre sí, por lo que no deben de verse en forma aislada, sino en conexión conjunta para alcanzar el cumplimiento de la primordial atribución constitucional de este funcionario público, que es la de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.). Es por ello, que no debe de parecer extraño que los resultados de las investigaciones sobre casos de violaciones a los derechos humanos, una vez que las mismas estén concluidas, sean publicados en un informe elaborado por la PDDH, en el cual, se establezcan las recomendaciones que deben ser cumplidas por las personas a quienes corresponda hacerlo. Es así, entonces, que algunos juristas han expresado su opinión, con respecto a la atribución contemplada en el Art. 194 Rom. I Ord. 11º. Cn., que esta facultad “la puede cumplir el Procurador tanto para conseguir protección, como promoción de los derechos humanos. Y la puede ejercer tanto en materia de derechos fundamentales, como de supervisión de la administración pública.”³⁴

En ese sentido, la PDDH nos explica la interconexión existente entre la investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos y la formulación de conclusiones y recomendaciones, así: “Una vez que se conoce sobre la problemática de violación de los derechos humanos es cuando surge la esencia de la atribución constitucional de investigar el caso.

³⁴ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 573.

En esta etapa, se trata de deducir las responsabilidades pertinentes, las cuales obedecen a la denuncia interpuesta o descubrir otras violaciones de las cuales esta Procuraduría debe pronunciarse. La investigación culmina preliminarmente con el establecimiento de una violación a los derechos humanos; [y] en ella se consignan una serie de conclusiones y recomendaciones, a fin de que la autoridad corrija o modifique el accionar que generó la violación.”³⁵ Sobre este punto, no está de más decir que dichas conclusiones y recomendaciones pueden ser publicas por la PDDH en un informe.

Así pues, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos puede elaborar y publicar informes sobre situaciones generales o especiales que afecten los derechos humanos. Para tal fin, si lo considera conveniente, solicitará la asesoría y colaboración de las personas, autoridades, funcionarios públicos o entidades estatales pertinentes (Art. 43 LPDDH). Por otra parte, los informes a que se hace referencia en los Arts. 42 y 43 LPDDH, pueden ser solicitados por cualquier persona natural o jurídica, autoridad, funcionario público o entidad estatal. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, de manera discrecional, considerará la elaboración del informe solicitado (Art. 44 LPDDH).

El Art. 42 LPDDH, por su parte, establece que en el caso de que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos advirtiera una práctica sistemática de violación a los derechos humanos o en casos y situaciones que revistan especial gravedad o trascendencia nacional, sin perjuicio de la resolución sobre los hechos individuales, deberá adoptar cualquiera de las medidas adicionales siguientes, las cuales consisten en hacer las

³⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2003-Junio 2004), Pág. 225.

investigaciones necesarias para determinar la naturaleza y las causas de la violación (Ord. 1º.); elaborar y publicar un informe especial, sobre el resultado de la investigación, las conclusiones y sus recomendaciones (Ord. 2º.); y establecer los mecanismos correspondientes para vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones (Ord. 3º.). Esto es así, porque de nada serviría formular recomendaciones si no se sabe si las autoridades encargadas de cumplirlas las van a acatar, o que en el peor de los casos, simplemente las van a ignorar. Es por ello, que la PDDH realiza una labor de seguimiento de las recomendaciones formuladas por ella a las autoridades correspondientes de ejecutarlas.

La PDDH, por otra parte, ha expresado que el criterio que define la elaboración de un informe “es cuando se determina que existe una práctica o patrón generalizado de violación sistemática de derechos humanos. En esta oportunidad, se decide acumular los expedientes abiertos que tienen conexión con otros, donde se identifica un patrón de actuación estatal determinado, y posteriormente, se realiza un análisis más profundo y consideraciones mucho más amplias que en resoluciones iniciales y finales.”³⁶ Esto es así, porque la misma PDDH sostiene que la utilización de los informes por parte de dicha institución “es consecuente con la realidad nacional y el carácter de las violaciones, que abarca un gran número de afectados y presentan un masivo y continuado incumplimiento a derechos fundamentales, de parte de los funcionarios públicos.”³⁷ De esa manera, la misma PDDH asegura que junto con el propósito “de lograr una amplia protección de los derechos violados, el informe contribuye a visibilizar las actuaciones inadecuadas y violatorias de los funcionarios públicos en áreas

³⁶ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2006-Junio 2007), Pág. 133.

³⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Procuraduría... Reflexiones..., Pág. 98.

específicas de la realidad nacional, revelando anomalías, a veces gravísimas, del sistema público, lo cual es fundamental para el saneamiento del Estado en aras del derecho ciudadano a la buena administración estatal.”³⁸

En ese sentido, misma la PDDH también ha sostenido, respecto a sus informes, que los mismos “se caracterizan por analizar temáticas situacionales en las que existe una lesión o una potencial lesión a los derechos de las y los salvadoreños, planteando conclusiones sobre las afectaciones a derechos humanos constatadas y dirigiendo a las instituciones las recomendaciones orientadas a superarlas.”³⁹ Pero como las recomendaciones de la PDDH que son incluidas en sus resoluciones e informes no son vinculantes, la labor de esta institución ha sido cuestionada en ese sentido, y por lo cual, la propia PDDH ha emitido la siguiente contestación a dicha objeción, así: “[...] Es importante recordar, ante tal situación, que es precisamente la Constitución la que le asigna el papel de ‘velar por el respeto y [la] garantía de los derechos humanos’. Como se ha sostenido anteriormente, ello ubica a la Procuraduría en una especie de ‘auditora constitucional de los derechos humanos’; por lo cual las recomendaciones se vuelven el mejor mecanismo de la Procuraduría para señalar al Estado el camino a seguir para respetar y garantizar los derechos y las libertades fundamentales establecidas en la normativa nacional e internacional vigente sobre derechos humanos.”⁴⁰ Por dichas razones, la PDDH llega a deducir que “las conclusiones y recomendaciones del máximo ente constitucional en materia de derechos humanos deben ser entendidas como una *iuris prudentia* cuyo máximo interés es vigilar el accionar del

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2004-Junio 2005), Pág. 234.

⁴⁰ *Ibíd.*

Estado, a partir de la consideración de que tal accionar no puede ser legítimo sin que se coloque en el centro a la persona humana como el origen y el fin del Estado, tal como reza el artículo 1 inciso 1º. de la Constitución de la República.”⁴¹ Finalmente, la PDDH es clara al manifestar, sobre este punto, que “el valor de estas resoluciones estriba en que cada una de ellas expresa de forma inequívoca el pensamiento jurídico-filosófico de la Procuraduría. Las opiniones de la Procuraduría, en efecto, son una fuente rica de pensamiento y de análisis de la realidad nacional de los derechos humanos, que coloca el tema en la palestra pública y plantea propuestas de solución a problemáticas específicas en este ámbito.”⁴²

4.7. La principal consecuencia jurídica del incumplimiento de las recomendaciones hechas a la Administración Pública Central: la censura pública.

Al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos le corresponde la atribución legal de emitir resoluciones de censura pública contra los responsables materiales o intelectuales de violaciones a los derechos humanos (Art. 12 Ord. 6º. LPDDH). Es por ello, que el Art. 32 LPDDH señala que cuando en la resolución emitida por el titular de la institución se hicieren recomendaciones a ser cumplidas por la persona, autoridad o entidad estatal responsable; y si en el plazo razonable señalado por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no se tomaren las medidas o no se informare de las razones para no adoptarlas, éste emitirá censura pública, sin perjuicio de hacer del conocimiento de la máxima autoridad de la entidad estatal involucrada, los antecedentes del caso y las recomendaciones sugeridas. Y por su parte, el Art. 33 LPDDH señala que el Procurador para la

⁴¹ *Ibíd.* El énfasis es del original.

⁴² *Ibíd.*

Defensa de los Derechos Humanos podrá publicar la resolución, si lo estimare conveniente, o emitir resoluciones de censura pública en casos graves, por violaciones sistemáticas de los derechos humanos, por falta de colaboración u obstaculización en sus actuaciones o por incumplimiento de sus recomendaciones y en las demás situaciones que determine.

Sobre este punto, algunos juristas han dicho que lo más común “en los distintos ordenamientos en los que existe la institución, es que se brinde a ésta una gama de medidas a adoptar en la resolución final de sus investigaciones, las que, como ya se ha visto, no vinculan a la autoridad a la que se dirigen, aunque en la práctica son obedecidas o causan un impacto efectivo, dada la *auctoritas* del Ombudsman. Dentro de todas esas medidas hay algunas que se ordenan jerárquicamente por el distinto ‘tono’ que adoptan y van desde las sugerencias, recomendaciones, recordatorios, hasta las admoniciones, reproches, críticas y censuras. Dentro de tales medidas la Constitución incluye las conclusiones y recomendaciones, y la ley de la materia las censuras públicas.”⁴³

En ese sentido, la PDDH ha considerado importante formular la siguiente reflexión al respecto: “En cuanto al acatamiento y cumplimiento de las resoluciones del Ombudsman en El Salvador, podría decirse que la censura pública es el único instrumento legal que ostenta la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para exigir el cumplimiento de las recomendaciones hechas en sus resoluciones, por el simple hecho de que la administración pública tiene interés de no aparecer como un ente violador de derechos humanos o de estar ejecutando sus funciones de manera

⁴³ Bertrand Galindo, Francisco y otros, Op. Cit., Tomo I, Pág. 575. El énfasis es del original.

inapropiada, debido más a su afán de promoción política que por convicción de ser una fiel servidora pública.”⁴⁴

Por otra parte, aunque ha sido común que algunas autoridades incumplan las recomendaciones de la PDDH, ella misma ha expresado que la censura pública “ha sido una práctica poco utilizada por la PDDH; [pues] han sido pocas veces en las que la institución se ha pronunciado en tal sentido aún cuando el incumplimiento por parte de la administración [pública] haya sido realizado [...]”⁴⁵ ¿Por qué razón? Porque dicha institución ha afirmado que un “incumplimiento [de] las recomendaciones podría dar lugar a que la PDDH emita resoluciones de censura pública e incluso a la activación de la justicia ordinaria, constitucional o internacional, de conformidad a lo establecido en los artículos 32, 33 y 37 de la Ley de la PDDH. A pesar de esta facultad, a esta administración [de la PDDH] le interesa más establecer un diálogo abierto para que el Estado salvadoreño en su conjunto y sin enfrentamiento entre sus entidades integrantes, pueda ir generando avances en el respeto a la dignidad humana de todos.”⁴⁶

⁴⁴ Aquino López, Rafael Antonio, Op. Cit., Pág. 198.

⁴⁵ Ibíd. Pág. 189.

⁴⁶ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2002-Junio 2003), Págs. 320 y 321.

CAPÍTULO V

SÍNTESIS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

5.1. Sinopsis capitular.

En el presente capítulo, presentamos un compendio de la planificación de la presente investigación jurídica, enfocándonos, para ello, en la situación problemática que se consideró como importante de analizar en su momento debido, así como en los objetivos propuestos y en las hipótesis planteadas al respecto. Seguidamente, exponemos los métodos y técnicas utilizados para llevar a cabo la ejecución del presente trabajo de investigación. Posteriormente, abordamos el procesamiento de los datos obtenidos en la ejecución de la presente investigación universitaria. Y por último, concluimos este capítulo con una breve reseña acerca de la comprobación de las hipótesis formuladas para dicho fin.

5.2. Situación problemática.

A) Planteamiento del problema:

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es una institución estatal que nació como consecuencia de los Acuerdos de Paz o Acuerdos de Chapultepec, firmados en 1992 por la Presidencia de la República de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que terminaron con una guerra civil que desangró al país desde 1980. Su creación fue pensada con el propósito de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.). Esta misión constitucional es realizada generalmente frente al Estado, aunque

también puede llevarse a cabo ante personas particulares, pues la protección de los derechos humanos es un tema de primer orden para que las personas puedan gozar de una vida digna, sin importar factores como la nacionalidad, raza, sexo, religión, o de cualquier otra índole. Pero la realidad demuestra que los buenos propósitos con que han sido elaborados los diferentes cuerpos normativos que contemplan los derechos humanos son insuficientes por sí mismos para garantizar su respeto, por lo cual, el Estado debe contar con mecanismos que permitan proteger los derechos fundamentales de las personas frente a cualquier violación o amenaza de vulneración. Es por ello, que la PDDH surgió con esa finalidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado salvadoreño en materia del respeto irrestricto a los derechos humanos. Pero existen muchos factores que limitan la eficacia de esta labor de la PDDH a favor de la protección de los derechos humanos, de las cuales, algunas tienen su origen dentro de dicha institución y otras son engendradas en el exterior. Es esta situación problemática la que fue objeto de estudio en el presente trabajo de investigación.

B) Descomposición del problema:

1) *Factores político-jurídicos:*

- ◆ ¿Cómo actúa la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?

- ◆ ¿Existe disposición de las autoridades de la Administración Pública Central de colaborar con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

- ◆ ¿Son cumplidas por las autoridades de la Administración Pública Central las recomendaciones señaladas por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en sus respectivas resoluciones?
- ◆ ¿Cuáles son las autoridades de la Administración Pública Central más denunciadas como responsables de violaciones a los derechos fundamentales por parte de la población?

2) *Factores técnico-jurídicos:*

- ◆ ¿Qué actos de la Administración Pública Central pueden lesionar los derechos fundamentales de las personas?
- ◆ ¿Cuáles derechos fundamentales son los más violentados por la Administración Pública Central?
- ◆ ¿Cuál es el perfil más corriente de las víctimas de violaciones a los derechos fundamentales por parte de la Administración Pública Central?

3) *Factores profesionales y laborales:*

- ◆ ¿Cuál es el nivel de formación jurídica de los miembros del personal técnico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos que trabaja en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?

- ◆ ¿Cómo afecta la falta de incentivos salariales para los miembros del personal técnico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?
- ◆ ¿Cómo afecta la carga de trabajo para los miembros del personal técnico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?

4) *Factores económicos:*

- ◆ ¿Cómo afecta el déficit presupuestario de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?
- ◆ ¿Cómo afecta la escasez de recursos materiales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?

C) Formulación del problema:

¿En qué medida la voluntad de las autoridades correspondientes, los tipos de casos atendidos, las condiciones laborales del personal técnico de la institución, y la escasez de recursos económicos asignados por el Estado, condicionaron la eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos

Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período comprendido de julio de 2001 a junio de 2007?

D) Delimitación del problema:

▪ *Teórica:*

La presente investigación jurídica fue realizada en el área de Derecho Constitucional en relación con los Derechos Humanos, tomando como base los siguientes conceptos: Derecho Constitucional, Constitución, Derechos Fundamentales o Derechos Humanos, Tutela de los Derechos Humanos, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Administración Pública Central.

▪ *Práctica:*

La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central.

▪ *Temporal:*

La presente investigación jurídica solamente abarcó los casos atendidos por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos durante el período comprendido de julio de 2001 a junio de 2007, el cual correspondió al mandato constitucional de la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo como titular de dicha institución.

- *Espacial:*

La presente investigación jurídica comprendió únicamente los casos atendidos por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el Departamento de San Salvador.

5.3. Objetivos propuestos.

A) Objetivo General:

Determinar cómo la voluntad de las autoridades correspondientes, los tipos de casos atendidos, las condiciones laborales del personal técnico de la institución, y la escasez de recursos económicos asignados por el Estado, influyeron en la eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007.

B) Objetivos Específicos:

- Determinar el grado de influencia del nivel de voluntad de las autoridades competentes para darle cumplimiento a las recomendaciones señaladas por la institución en sus respectivas resoluciones en la eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, y cuáles autoridades

fueron las más señaladas como responsables de violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

- Identificar los tipos de casos que fueron más atendidos y su influencia en la eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, y quiénes fueron las víctimas más frecuentes de violaciones a los derechos fundamentales que fueron atendidas por parte de la institución.
- Precisar el grado de afectación de las condiciones laborales y el nivel de formación jurídica de los miembros del personal técnico de la institución en la eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007.
- Comprobar el impacto de la escasez de recursos económicos asignados por el Estado a la institución en la eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007.
- Identificar la opinión de la población respecto a la naturaleza de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su

función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central.

- Proponer medidas para mejorar la eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central.

5.4. Hipótesis planteadas.

A) Hipótesis General:

La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por la falta de voluntad de las autoridades correspondientes, los tipos de casos atendidos, las precarias condiciones laborales del personal técnico de la institución, y la escasez de recursos económicos asignados por el Estado.

B) Hipótesis Específicas:

- La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por la falta de voluntad de las autoridades responsables para darle cumplimiento a las recomendaciones señaladas por la institución en sus respectivas resoluciones, siendo aquellas pertenecientes a la Policía

Nacional Civil las que fueron más señaladas como responsables de violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

- La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada a los casos atendidos por la institución que se encuentran más relacionados con violaciones a los derechos civiles y políticos que a los derechos económicos, sociales y culturales o a los derechos de solidaridad, y cuyas víctimas, en su mayor parte, son personas provenientes de estratos socioeconómicos más empobrecidos.

- La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por las precarias condiciones laborales y por la falta de un mayor nivel de formación jurídica de los miembros del personal técnico de la institución.

- La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por la escasez de recursos económicos asignados por el Estado a la institución.

- La población, en su mayor parte, desconoce la naturaleza de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central.
- La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central, puede mejorar con un mayor apoyo del Estado hacia la institución.

5.5. Métodos y técnicas utilizados.

La presente investigación jurídica fue realizada desde la perspectiva del método jurídico realista, pues si bien es cierto que no se descartaron en su totalidad los aspectos del método jurídico dogmático, el presente estudio fue enfocado más a los factores que condicionan la eficacia del ordenamiento jurídico que se pretende analizar, y hacer así una evaluación objetiva del funcionamiento real y efectivo del Derecho en la vida cotidiana. Así pues, el objeto de este análisis fue abordado desde un enfoque más sociológico, aunque sin descartar totalmente el enfoque meramente positivista. Es por ello, que la presente investigación universitaria tuvo dos modalidades: la de gabinete o bibliográfica y la empírica o de campo. En cuanto a los niveles de conocimiento científico, la presente investigación jurídica fue realizada con el propósito de cubrir los niveles descriptivo y explicativo de la realidad a estudiar. Esto es así porque se pretendía plantear aspectos generales del fenómeno jurídico que constituye el objeto de estudio de la presente investigación universitaria, y a la vez, se buscaron identificar los factores que inciden en la problemática analizada.

La población o universo comprende a todos los habitantes del Departamento de San Salvador; pero la población que constituye el objeto de estudio está conformada por las víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales por parte de la Administración Pública Central que han sido asistidas por la PDDH en el Departamento de San Salvador durante el período comprendido de julio de 2001 a junio de 2007; y las unidades de análisis fueron las víctimas, el personal técnico de la PDDH y las autoridades de la Administración Pública Central.

Los instrumentos utilizados en la investigación de campo fueron la técnica de la observación indirecta del fenómeno a estudiar, consistente en fichas de recolección de datos, entrevistas al personal técnico de la PDDH y encuestas a ciudadanos particulares residentes en el Departamento de San Salvador. En este último caso se buscaba conocer la opinión popular de la población sobre la PDDH, ya que no fue posible abordar a las víctimas que han acudido a la institución en busca de ayuda.

Con todos estos instrumentos se pretendía medir la eficacia de la de la PDDH en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la actuación de la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período comprendido de julio de 2001 a junio de 2007.

En base a los datos recolectados en los instrumentos contruidos para dicha finalidad, éstos fueron analizados utilizando la estadística descriptiva y referencial para las pruebas de hipótesis, con los siguientes propósitos:

- A) Determinar la cantidad de casos de violaciones a los derechos humanos que fueron investigados por la PDDH en el Departamento de San Salvador durante el período de tiempo delimitado.
- B) Identificar a las autoridades de la Administración Pública Central que fueron más denunciadas ante la PDDH como responsables de violaciones a los derechos humanos en el Departamento de San Salvador durante el período de tiempo delimitado.
- C) Determinar los tipos de violaciones a los derechos humanos más comunes que fueron cometidas por las autoridades de la Administración Pública Central en el Departamento de San Salvador durante el período de tiempo delimitado
- D) Establecer el perfil más frecuente de las víctimas asistidas por la PDDH en el Departamento de San Salvador durante el período de tiempo delimitado, en base a la edad, sexo, ocupación, nivel socioeconómico, grado de escolaridad, etcétera.
- E) Identificar a las autoridades de la Administración Pública Central que fueron más señaladas como responsables de violaciones a los derechos humanos por parte de la PDDH en sus resoluciones emitidas en el Departamento de San Salvador durante el período de tiempo delimitado.
- F) Determinar cuáles autoridades de la Administración Pública Central se distinguieron por haber cumplido o incumplido las recomendaciones señaladas por la PDDH en sus resoluciones emitidas en el Departamento de San Salvador durante el período de tiempo delimitado.

5.6. Resultados de la investigación de campo.

A) Guía de Encuesta de Opinión Ciudadana sobre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

Con el objetivo de conocer la opinión de la población con respecto a la PDDH, se elaboró una “Guía de Encuesta de Opinión Ciudadana sobre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos” para ser contestada por un número de cien ciudadanos residentes en la capital de la República, la cual fue incorporada como anexo del presente trabajo de investigación, y que consta, además, de quince preguntas en total, que en su mayoría son cerradas y con opción múltiple para que la persona encuestada elija una sola de ellas. Las respuestas recibidas para las pocas preguntas abiertas y mixtas que se formularon fueron muy variadas, y en vista de ello, las contestaciones que reflejaban ideas análogas se han reunido en una sola opción. La muestra de la población encuestada se escogió al azar y con la única condición de que todos los ciudadanos consultados fueran mayores de dieciocho años de edad. A continuación se presentan los resultados de las preguntas formuladas, siendo precedidos de los datos generales de la población encuestada, así:

1) *Datos generales de la población encuestada*

<i>Cuadro Número 1</i>		
<i>Sexo de la población encuestada</i>		
<i>Sexo</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Masculino	44	44
Femenino	56	56
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

En relación a la cantidad de personas encuestadas, se observa un claro predominio del sexo femenino sobre el sexo masculino, lo cual es bastante congruente con los resultados que han sido presentados en el último censo nacional de población que fue realizado hasta el momento de la elaboración del presente trabajo de investigación, en donde se ha apreciado la existencia de una mayor población de mujeres que hombres en el territorio nacional.

<i>Cuadro Número 2</i>		
<i>Edad de la población encuestada</i>		
<i>Edad</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
De 18 a 25 años	31	31
De 26 a 35 años	30	30
De 35 a 59 años	36	36
De 60 y más años	3	3
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

La muestra de la población encuestada con respecto a la edad es bastante pareja, salvo en lo relativo a las personas mayores de sesenta años, pues como puede apreciarse, existe una cantidad muy similar de personas encuestadas con rangos de edad, que en su conjunto, oscilan de los 18 a los 59 años.

<i>Cuadro Número 3</i>		
<i>Profesión u oficio de la población encuestada</i>		
<i>Profesión u oficio</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Estudiante universitario	27	27
Empleado	23	23
Docente de Educación Básica	9	9
Ingeniero	9	9
Estudiante de Educación Media	6	6
Médico	6	6
Odontólogo	5	5
Comerciante	5	5

Mecánico automotriz	4	4
Contador	3	3
Técnico electricista	3	3
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Se puede observar, en este rubro, una considerable variedad de profesiones u oficios de la población encuestada, aunque es de destacar la preponderancia de los estudiantes universitarios y de los empleados en dicho sentido.

<i>Cuadro Número 4</i>		
<i>Nivel de escolaridad concluido de la población encuestada</i>		
<i>Nivel de escolaridad concluido</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Primer Ciclo de Educación Básica	4	4
Segundo Ciclo de Educación Básica	5	5
Tercer Ciclo de Educación Básica	19	19
Educación Media	33	33
Educación Superior	39	39
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Es interesante advertir que la mayoría de las personas encuestadas poseen un nivel educativo bastante elevado, pues únicamente una minoría no ha accedido a un grado de escolaridad superior a la Educación Básica, lo que refleja la mayor oportunidad educativa existente para una población urbana y concentrada en el Departamento de San Salvador sobre el resto de los habitantes del país.

2) Preguntas formuladas

<i>Pregunta Número 1</i>		
<i>Primera Parte: ¿Ha escuchado usted hablar de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	100	100
No	0	0
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Segunda Parte: Si su respuesta es afirmativa, ¿desde cuando?</i>		
Hace un año	7	7
Hace cinco años	24	24
Hace diez años	20	20
Hace más de diez años	49	49
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Todas las personas encuestadas aseguran conocer de la existencia de la PDDH, y de las cuales, el 93% afirma haber escuchado hablar de ella en un lapso que oscila entre cinco y más de diez años, quedando un 7% restante que asegura haber oído haber de ella en el período de tan sólo un año atrás.

<i>Pregunta Número 2</i>		
<i>Primera parte: Si su respuesta anterior es afirmativa, ¿cómo se ha enterado usted de la existencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Por parientes o amigos	11	11
Por parientes o amigos que laboran en dicha institución estatal	3	3
Por parientes o amigos que acudieron a ella	4	4
Por los medios de comunicación social	73	73
Por otros medios.	9	9
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Segunda Parte: (Para quienes mencionaron otros medios) ¿Cuáles?</i>		
Charlas en el trabajo	3	3

Contenido aprendido en la Educación Media	6	6
-------------------------------------------	---	---

Un abrumador 73% de los ciudadanos consultados manifestaron que su conocimiento sobre la existencia de la PDDH proviene de los medios de comunicación social, en tanto que las primeras tres opciones sólo abarcaron el 18% de las respuestas. En cuanto a quienes mencionaron otros medios, y cuyas respuestas sólo abarcan el 9% de la población encuestada, es interesante a observar que la mayor parte de ellas se refieren al contenido académico impartido en los estudios de Educación Media y sólo un número muy reducido hace relación a charlas impartidas en su lugar de trabajo.

<i>Pregunta Número 3</i>		
<i>¿Qué cree usted que hace la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para proteger los derechos humanos de las personas en El Salvador?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Sirve de mediadora en conflictos sociales	4	4
Recibe denuncias de violaciones a derechos humanos	7	7
Vela por el cumplimiento de la ley	16	16
Protege a los ciudadanos de los abusos de las autoridades	13	13
Informa a la población sobre sus derechos humanos	6	6
Defiende a personas que están en problemas legales	9	9
No sabe	10	10
Sólo defiende a los delincuentes	15	15

No hace nada	20	20
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

De todas las respuestas proporcionadas por la población encuestada, podemos inferir que la ciudadanía, sólo en un pequeño porcentaje, posee una idea correcta, pero muy vaga a la vez, de la labor realizada por la PDDH. Esto puede apreciarse al considerar que un 16% de las personas encuestadas dijo que ella vela por el cumplimiento de la ley, como si su tarea fuera la de ser un mero guardián de la legalidad, en tanto que un 9% de los ciudadanos consultados afirmó que defiende a quienes están en problemas legales, lo cual es una labor de asistencia legal con miras a ejercer una representación judicial, siendo ésta, en realidad, una competencia propia de otras instituciones del Estado, tales como la Procuraduría General de la República. Un 10% de la población encuestada aseguró no saber nada sobre el tema y un 15% dijo que la PDDH sólo defiende a los delincuentes, lo que refleja que un segmento de la ciudadanía ha aceptado dogmáticamente esta posición sesgada y tergiversada que ha sido sostenida por las principales autoridades del Estado y que ha sido repetida por los medios de comunicación social. También es muy significativo observar que el 20% ciudadanos consultados expresó que la PDDH sencillamente no hace nada. Sólo el restante 30% de las respuestas formuladas son acertadas.

<i>Pregunta Número 4</i>		
<i>Primera Parte: ¿Sabe usted quién es el actual Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	21	21
No	79	79
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Segunda Parte (para quienes respondieron que sí): ¿Cómo se llama?</i>		
Óscar Humberto Luna	11	11
Beatrice Alamanni de	10	10

Carrillo		
----------	--	--

La mayoría de los ciudadanos consultados, que representan el 79% del total, manifestaron desconocer la identidad del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y sólo el 21% de las personas encuestadas pudieron identificarlo, y de las cuales, únicamente el 11% mencionó acertadamente al licenciado Óscar Humberto Luna, pues el 10% restante señaló a la anterior titular de la institución, es decir, a la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo.

<i>Pregunta Número 5</i>		
<i>Primera Parte: ¿Acudiría usted a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos si fuera necesario?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	54	54
No	46	46
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Segunda Parte: ¿Por qué?</i>		
<i>Para quienes respondieron que sí:</i>		
Porque es un medio para hacer valer los derechos humanos de la población	13	13
Porque es la institución estatal que vela por los derechos humanos en el país	17	17
Porque está a favor de la justicia	9	9
Porque es el ente encargado de verificar que se cumpla la ley	7	7
Porque tiene influencia en la solución de conflictos sociales	3	3
Porque puede brindar orientación a la ciudadanía	5	5
<i>Para quienes respondieron que no:</i>		

Porque sólo defiende a los delincuentes	15	15
Porque está politizada y su actuación no es imparcial	11	11
Porque su actuación es incapaz de resolver los problemas de la ciudadanía	7	7
Porque no tiene presencia en la población más desprotegida	6	6
Porque su actuación es burocrática	6	6
Porque sus resoluciones no son vinculantes	1	1

En este punto, se puede observar que las opiniones expresadas están bastante divididas, pues sólo un poco más de la mitad de las personas encuestadas, el 54%, contestaron afirmativamente, en tanto que el 46% restante lo hizo en sentido negativo. En ese sentido, llama mucho la atención el escepticismo demostrado por la ciudadanía al considerar las respuestas obtenidas sobre la negativa a acudir a la PDDH en caso de ser necesario, y de las cuales, el 15% hace referencia a que la misma sólo protege a los delincuentes, un 11% señala que su trabajo está politizado y que su actuación no es imparcial, un 7% afirma que su actuación es incapaz de resolver los problemas de la ciudadanía, un 6% considera que no tiene presencia en la población más desprotegida, otro 6% sostiene que su actuación es burocrática, y finalmente, el 1% restante expresa que sus resoluciones no son vinculantes, lo que indica que sólo una ínfima proporción de la ciudadanía conoce más a cabalidad la naturaleza de la labor de una institución estatal como PDDH. Todo esto demuestra, en general, que la “auctoritas” del titular de la PDDH todavía no está plenamente consolidada,

pues no deja de ser significativo que casi la mitad de las personas encuestadas manifiesten su desconfianza sobre la eficacia de su actuación para resolver sus problemas.

<i>Pregunta Número 6</i>		
<i>En caso de acudir a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, ¿en cuanto tiempo cree usted que le resolverían su problema?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
En un mes	5	5
En más de un mes	5	5
En un año	7	7
En más de un año	16	16
No sabe	67	67
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

El 67% de los ciudadanos consultados manifestó desconocer el tiempo que le tomaría a la PDDH para resolver un hipotético problema presentado ante ella; y aunado a ello, un 16% de la población encuestada contestó que probablemente su problema se le sea resuelto en más de un año, lo que no puede dejar de interpretarse como un sentimiento de incertidumbre existente en la ciudadanía sobre una falta de celeridad de tramitación de los casos de violaciones a los derechos humanos denunciados por la población.

<i>Pregunta Número 7</i>		
<i>Primera Parte: ¿Cree usted que es necesario que el país cuente con la existencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	80	80
No	20	20
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Segunda Parte: ¿Por qué?</i>		
<i>Para quienes respondieron que sí:</i>		
Porque el país debe contar con una institución estatal que	23	23

vele por los derechos humanos de los ciudadanos		
Porque debe vigilar la conducta de las autoridades	13	13
Porque todavía se irrespetan los derechos humanos de la población	11	11
Porque debe ayudar a la ciudadanía en la solución de sus problemas	17	17
Porque debe atender a las personas de escasos recursos económicos	10	10
Porque existen injusticias que se cometen contra las personas	6	6
<i>Para quienes respondieron que no:</i>		
Porque no sirve para nada	20	20

La mayoría de la población encuestada considera conveniente la existencia de la PDDH, y sólo un 20% manifestó la opinión contraria al argumentar que no sirve para nada. El 23% de los ciudadanos consultados expresaron que su existencia es necesaria porque el país debe contar una institución estatal que vele por los derechos humanos de la ciudadanía. Esta respuesta, que fue la mayoritaria, es muy significativa por sí misma, pues evidencia la existencia de una conciencia colectiva en un sector de la población en relación a la obligación del Estado de velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos de todas las personas. Ahora bien, esto no deja de ser contradictorio con la desconfianza manifestada por la ciudadanía ante la posibilidad, planteada en la anterior pregunta, de acudir a la PDDH en caso

de ser necesario, en donde casi la mitad de las personas encuestadas respondieron negativamente, lo que refleja un claro contraste con las que dijeron que es necesario contar con la existencia de una institución estatal como ella.

<i>Pregunta Número 8</i>		
<i>Primera Parte: ¿Conoce usted a alguien que haya acudido a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	43	43
No	57	57
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Segunda Parte (para quienes respondieron que sí): ¿Resolvieron su problema?</i>		
Sí	16	16
No	27	27

Un poco más de la mitad de las personas encuestadas, un 57%, aseguraron que no habían conocido a alguien que hubiera acudido a la PDDH en busca de ayuda. En cuanto al 43% de los ciudadanos consultados que respondieron afirmativamente, se puede apreciar que el 27% de ellos manifestaron que no se le había resuelto el problema a las personas que acudieron a la PDDH, en tanto que el 16% dijeron que habían conocido de una respuesta afirmativa en dicho sentido, por todo lo cual, resuelta obvio que la población encuestada no ha tenido ningún contacto directo con la PDDH, siéndole imposible, por consiguiente, formarse una opinión más objetiva sobre la eficacia de su trabajo en favor de los derechos humanos de la población.

<i>Pregunta Número 9</i>		
<i>¿Cree usted que las autoridades salvadoreñas respetan los derechos humanos de la población?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>

Sí	14	14
No	65	65
No sabe	21	21
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

La mayoría de personas encuestadas fue enfática en contestar que las autoridades salvadoreñas no se caracterizan por respetar los derechos humanos de la población. Un 65% de las respuestas proporcionadas al respecto son en sentido negativo, en tanto que sólo el restante 14% de las mismas se expresan de manera positiva. Únicamente un 21% de la población encuestada aseguró que no sabía nada al respecto. Esta percepción de la ciudadanía es una prueba de la mala imagen que tienen las diferentes instituciones del Estado ante la población, al sentir que ellas no están cumpliendo adecuadamente con su labor y que sus problemas cotidianos se agudizan cada vez más en lugar de resolverse.

<i>Pregunta Número 10</i>		
<i>¿Cuáles derechos humanos cree usted que están siendo más protegidos por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Derechos Civiles y Políticos (la vida, la libertad, la seguridad, la intimidad, etcétera)	27	27
Derechos Económicos, Sociales y Culturales (familia, trabajo, educación, salud, etcétera)	14	14
Derechos de Solidaridad (medio ambiente, protección al consumidor, etcétera)	5	5
No sabe	54	54
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Existe una opinión muy dividida entre los ciudadanos consultados acerca de los derechos humanos que son más protegidos por una institución estatal como la PDDH, pues el 27% de las personas encuestadas considera que son los derechos civiles y políticos, el 14% piensa que son los derechos económicos, sociales y culturales, y sólo el 5% cree que son los derechos de solidaridad. Y sobre dicho punto, es notable advertir que más de la mitad de la población encuestada, es decir, el 54%, no supo señalar ninguna respuesta, lo cual es un indicativo de que la ciudadanía, en general, desconoce la labor realizada por la PDDH de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas.

<i>Pregunta Número 11</i>		
<i>¿Cuáles derechos humanos cree usted que están siendo más violados por parte de las autoridades salvadoreñas, ya sea por acción o por omisión?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Derechos Civiles y Políticos (la vida, la libertad, la seguridad, la intimidad, etcétera)	31	31
Derechos Económicos, Sociales y Culturales (familia, trabajo, educación, salud, etcétera)	27	27
Derechos de Solidaridad (medio ambiente, protección al consumidor, etcétera)	25	25
No sabe	17	17
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

En este caso tampoco se observa, al igual que en la pregunta anterior, una posición unánime de parte de la ciudadanía, pues también en esta interrogante las opiniones están divididas. Pero existe una diferencia, la cual consiste en que sólo el 17% de la población encuestada declaró que no

sabía dar una respuesta, lo que representa menos de la mitad de los ciudadanos consultados. La gran mayoría de las personas encuestadas, por consiguiente, afirmaron que los derechos humanos que consideraban que son más violados por las autoridades salvadoreñas consisten en los derechos civiles y políticos, con el 31% de respuestas; los derechos económicos, sociales y culturales, con el 27% de las mismas; y los derechos de solidaridad, con el 25% restante de ellas. Estas respuestas reflejan una percepción de la ciudadanía sobre el incumplimiento del Estado de su obligación de asegurar el goce y ejercicio de los derechos humanos de toda la población del país.

<i>Pregunta Número 12</i>		
<i>Primera Parte: ¿Cuáles autoridades cree usted que son más responsables de violaciones a los derechos humanos en El Salvador?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Presidente y Vicepresidente de la República	21	21
Ministros y Viceministros de Estado	16	16
Gobernadores Departamentales	6	6
Policía Nacional Civil	24	24
Fuerza Armada	0	0
Otras	13	13
No sabe	20	20
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Segunda Parte: (Para quienes mencionaron a otras autoridades) ¿Cuáles?</i>		
Diputados	6	6
Fiscalía General de la República	3	3
Jueces	4	4

Las opiniones expresadas por la población encuestada también se encuentran divididas sobre este punto, aunque se puede observar un

predominio de respuestas que señalan como principales autoridades violadoras de los derechos humanos a la Policía Nacional Civil (24%), al Presidente y Vicepresidente de la República (21%) y a los Ministros y Viceministros de Estado (16%), siendo seguidas muy lejanamente por los Gobernadores Departamentales (6%). Un restante 13% señaló a otras autoridades que no forman parte de la Administración Pública Central, y de las cuales, sobresalen los diputados (6%), los jueces (4%) y la Fiscalía General de la República (3%); en tanto que un 20% de los ciudadanos consultados no supieron identificar a ninguna autoridad específica. También es curioso observar que nadie mencionó a la Fuerza Armada, lo cual se debe probablemente a que su exiguo papel que desempeña en la política nacional a partir de la finalización del conflicto armado de la década de 1980 no permite que la ciudadanía perciba su actuación en tiempos de paz como favorable o desfavorable hacia ella; pero de esta apreciación no es posible afirmar que la Fuerza Armada es una institución estatal que siempre respeta los derechos humanos, porque de ser así, la PDDH nunca hubiera recibido ninguna denuncia contra ella, y la realidad ha demostrado lo contrario en ese sentido.

<i>Pregunta Número 13</i>		
<i>¿Cree usted que las personas que atienden las denuncias presentadas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos están capacitadas para resolverlas?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Sí</i>	<i>19</i>	<i>19</i>
<i>No</i>	<i>20</i>	<i>20</i>
<i>No sabe</i>	<i>61</i>	<i>61</i>
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

La mayoría de los ciudadanos consultados, es decir, el 61%, dijo desconocer la respuesta a esta pregunta, mientras que un 19% contestó afirmativamente,

y el restante 20%, por consiguiente, lo hizo en sentido negativo. Esto quiere decir que más de la mitad de las personas encuestadas declaran que no tienen ninguna idea acerca de la preparación específica con la que cuenta el personal técnico de la PDDH para atender las quejas de la población.

<i>Pregunta Número 14</i>		
<i>¿Cree usted que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos cuenta con los recursos económicos suficientes para resolver los casos de violaciones a los derechos humanos que se le presentan?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Sí	16	16
No	31	31
No sabe	53	53
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

También en esta pregunta se pone en evidencia el desconocimiento de la mayor parte de la ciudadanía sobre la realidad existente dentro de la PDDH, pues un poco más de la mitad de la población encuestada, es decir, el 53% de los ciudadanos consultados no pudo expresar ninguna respuesta, mientras que un 16% contestó la pregunta afirmativamente y el restante 31% lo hizo en sentido negativo.

<i>Pregunta Número 15</i>		
<i>¿Qué sugerencias propondría usted para mejorar el trabajo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?</i>		
<i>Respuesta</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Informar más a los ciudadanos sobre su labor	21	21
Que realice su trabajo de manera apolítica e imparcial	16	16
Que ayude a los más pobres	9	9
Que cuente con	9	9

personas capaces y comprometidas con el pueblo salvadoreño		
Que ayude a la ciudadanía en general y no sólo a los delincuentes	15	15
Que no exista corrupción el ejercicio de su labor	5	5
Que resuelva los problemas de la ciudadanía con la mayor prontitud posible	4	4
Que sus resoluciones sean vinculantes	1	1
No quiso señalar ninguna recomendación	20	20
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Finalmente, de las respuestas expresadas por la ciudadanía sobre este punto, podemos concluir que la PDDH debe ejecutar un mayor esfuerzo en su función constitucional de promoción de los derechos humanos, pues aparte de las recomendaciones formuladas de manera mayoritaria, y que al ser sumadas abarcan al 28% de los ciudadanos consultados, no deja de llamar la atención el hecho de que el 21% de las personas encuestadas estimen que dicha institución debe informar más a los ciudadanos sobre su labor, que un 16% pida que su trabajo se realice de manera apolítica e imparcial, que un 15% le exija que debe ayudar a la ciudadanía en general y no sólo a los delincuentes, y que por último, un escéptico 20% de la población encuestada no quisiera señalar ninguna recomendación, el cual es el mismo porcentaje de personas que expresaron que la PDDH no hace nada para proteger los derechos humanos y que el país no necesita contar con su existencia. Este es un reto enorme que la PDDH debe llevar a cabo para desvanecer los errores y prejuicios existentes entre la población acerca de su

labor de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, a fin de buscar una mayor confianza de la ciudadanía en ella, y al mismo tiempo, conseguir disminuir el grado de apatía existente entre algunos salvadoreños respecto a la eficacia de su labor. Tampoco puede dejar de notarse que sólo un 1% de la población encuestada sugirió que las resoluciones de la PDDH sean vinculantes, lo que comprueba que tan sólo un mínimo porcentaje de la población conoce más a cabalidad la verdadera naturaleza de la labor de la PDDH.

B) Datos estadísticos contemplados en los respectivos informes anuales de labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

Los datos estadísticos que se presentan a continuación, han sido tomados de cada uno de los seis informes anuales de labores de la PDDH que corresponden, en su totalidad, al período comprendido desde julio de 2001 hasta junio de 2007; y los cuales, en su conjunto, describen el trabajo realizado por dicha institución en ese período de tiempo investigado. Cabe aclarar, por su parte, que la información exhibida en el presente trabajo de investigación no es una simple transcripción de los cuadros estadísticos de los respectivos informes anuales de labores de la PDDH, pues la información contenida en ellos a veces es muy parca, o por el contrario, es excesivamente detallada, abarcando así, en estos últimos casos, muchas páginas de contenido estadístico. También es necesario advertir que los datos estadísticos dispersos han sido sumados y presentados en una sola casilla y que no toda la información se limita al Departamento de San Salvador, por lo que una gran parte de la misma se refiere a todo el país. Por otra parte, debemos comentar que sólo han sido tomadas en cuenta las instituciones estatales que pertenecen a la Administración Pública Central, y de éstas, sólo se muestran las más representativas, así como también nos

hemos limitado a exponer sólo los casos de violaciones a los derechos humanos que son más frecuentemente investigados por la PDDH. Y por último, sólo nos resta explicar que las áreas que hemos señalado con varias equis son las que se limitan a indicar la inexistencia de datos recolectados o presentados por la PDDH.

<i>Cuadro Número 1</i>		
<i>Número de casos de violaciones a los derechos humanos que llegaron a conocimiento de la PDDH en San Salvador</i>		
<i>Período de tiempo</i>	<i>Casos investigados de oficio</i>	<i>Casos investigados por denuncia ciudadana</i>
De julio de 2001 a junio de 2002 (a nivel nacional)	127	1369
De julio de 2002 a junio de 2003	54	670
De julio de 2003 a junio de 2004	18	444
De julio de 2004 a junio de 2005 (a nivel nacional)	0	3354
De julio de 2005 a junio de 2006	0	812
De julio de 2006 a junio de 2007	0	503

Como puede notarse, la gran mayoría de casos de violaciones a los derechos humanos que llegan a conocimiento de la PDDH se deben a la denuncia ciudadana, siendo muy pocos los casos que son investigados de oficio. También es interesante observar que en los últimos tres años del período de tiempo investigado no parece que la institución haya iniciado ninguna investigación de oficio, puesto que dichos informes anuales de labores sólo hacen referencia a los casos denunciados por la población ante ella. De todas formas, es indudable que la cantidad de investigaciones iniciadas por la PDDH es bastante fluctuante, pues en un año determinado es

obvio que su número puede aumentar o disminuir en comparación con el anterior; debiendo señalarse, además, que estos datos se refieren a la cantidad de personas que han llegado a interponer una denuncia a la institución y no al número de expedientes abiertos, porque la PDDH puede acumular varias denuncias en un solo expediente, cuando la naturaleza de los casos presentados así lo permita. Por otra parte, en los informes anuales de labores que corresponden a los períodos comprendidos de julio de 2001 a junio de 2002 y de julio de 2004 a junio de 2005, la única información proporcionada por la PDDH en este punto se refiere a todo el país y no sólo al Departamento de San Salvador, como hubiera sido lo ideal para el presente trabajo de investigación.

<i>Cuadro Número 2</i>		
<i>Autoridades de la Administración Pública Central más denunciadas por la población ante la PDDH a nivel nacional</i>		
<i>Período de tiempo</i>	<i>Autoridades denunciadas</i>	<i>Frecuencia de denuncias</i>
De julio de 2001 a junio de 2002	Policía Nacional Civil	593
	Ministerio de Salud Pública	54
	Ministerio de Educación	49
	Ministerio de Obras Públicas	37
De julio de 2002 a junio de 2003	Policía Nacional Civil	706
	Centros Penitenciarios	60
	Escuelas e institutos nacionales	31
	Ministerio de Educación	21
	Ministerio de Obras Públicas	15
De julio de 2003 a junio de 2004	Policía Nacional Civil	883
	Ministerio de Educación	59
	Hospitales Públicos	34
	Ministerio de Gobernación	17

	Ministerio de Salud Pública	18
	Ministerio de Trabajo	14
De julio de 2004 a junio de 2005 (resoluciones emitidas por la PDDH)	Policía Nacional Civil	6
	Ministerio de Gobernación	3
	Penitenciaría Central La Esperanza	3
	Ministerio de Salud Pública	2
	Academia Nacional de Seguridad Pública	1
	Ministerio de Trabajo	1
	Dirección General de centros Penales	1
	De julio de 2005 a junio de 2006 (en San Salvador)	Policía Nacional Civil
Ministerio de Educación		23
Ministerio de Salud Pública		22
Ministerio de Medio Ambiente		10
De julio de 2006 a junio de 2007	Policía Nacional Civil	712
	Ministerio de Educación	86
	Ministerio de Salud Pública	81

Resulta más que evidente descubrir que la Policía Nacional Civil (PNC) es la institución estatal más denunciada por parte de la población ante la PDDH, la cual aventaja en una gran proporción a otras dependencias de la Administración Pública Central, como, por ejemplo, a los diversos Ministerios de Estado, lo cual es un indicador de que la PNC tiene un largo camino que recorrer para lograr realizar una actuación respetuosa de los derechos humanos de la ciudadanía, y que por ende, sea acorde con la misión de resguardar de seguridad pública de los salvadoreños, porque no puede invocarse la vulneración de los derechos humanos como una manera de mejorar su eficacia en la lucha contra la delincuencia. Esto es así, porque las

autoridades que sostienen una visión eminentemente represiva de los hechos punibles, olvidan que la delincuencia es un complejo problema social que tiene múltiples causas, y al quererlo percibir como un simple problema de seguridad pública, se cae en la conclusión equivocada de que los derechos humanos son un estorbo para la actuación policial, cuando en realidad, los altos índices de violencia delincencial existentes en el país son el producto del incumplimiento del Estado de su obligación constitucional de asegurar el goce y el ejercicio de los derechos humanos de sus todos habitantes. Las terribles condiciones de pobreza, opresión, marginación social, entre otras, a las que se ve sometida la mayoría de la población son el perfecto caldo de cultivo para la proliferación de la delincuencia, pues ante la falta de apertura de medios lícitos para que los ciudadanos puedan mejorar sus condiciones de vida y realizarse como seres humanos, muchas personas se ven empujadas a involucrarse en actividades ilícitas para sobrevivir y alcanzar sus metas que no pudieron conseguir dentro del marco de la legalidad. La delincuencia no se puede combatir sólo por medio de acciones represivas, que en muchos casos, lesionan los derechos humanos de los ciudadanos, por lo que el Estado debe apostarle más a la prevención del delito y a enfocar todos sus esfuerzos en mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales, etcétera, en que vive la mayor parte de la población para disminuir la comisión de delitos, lo cual debe hacerlo a través de políticas sociales que ataquen las verdaderas causas que generan la delincuencia en el país. El mejor remedio contra el flagelo social de la delincuencia, indudablemente, abarca a todas aquellas acciones que aseguren la plena vigencia de los derechos humanos en la vida cotidiana de todas las personas. Por otra parte, después de la PNC, pero en una proporción más baja, aparecen algunos Ministerios de Estado que son los más denunciados por la ciudadanía ante la PDDH como responsables de violaciones a los derechos humanos. También es necesario comentar que en

el período comprendido de julio de 2004 a junio de 2005, los datos que presenta la PDDH en ese tiempo se refieren sólo a los expedientes enviados con las resoluciones respectivas para ser firmadas por quien fuera la persona titular de la institución en ese momento, pues la PDDH, en su respectivo informe anual de labores, no publicó información relativa a la frecuencia con que las diferentes autoridades salvadoreñas fueron denunciadas ante ella por parte de la población. Y por último, consideramos necesario aclarar que sólo en el período comprendido de julio de 2005 a junio de 2006, la PDDH presenta la existencia de datos tanto a nivel nacional como delimitados al Departamento de San Salvador en el respectivo informe anual de labores de dicha institución, en cuyo caso, sólo hemos retomado los últimos de ellos.

<i>Cuadro Número 3</i>		
<i>Violaciones a los derechos humanos más frecuentemente cometidas por las autoridades salvadoreñas a nivel nacional</i>		
<i>Período de tiempo</i>	<i>Derechos humanos violados</i>	<i>Frecuencia de violación</i>
De julio de 2001 a junio de 2002	Dignidad (malos tratos)	293
	Estabilidad Laboral	78
	Petición y Respuesta	58
	Libertad Personal (detención arbitraria)	42
	Prestaciones Laborales	32
	Debido Proceso Administrativo	23
	Trabajo	19
	Seguridad Social	16
	Salud	15
De julio de 2002 a junio de 2003	Dignidad (malos tratos)	433
	Integridad Personal	84
	Estabilidad Laboral	75
	Petición y Respuesta	72
	Trabajo	43
De julio de 2003 a junio de 2004	Integridad Personal	658
	Trabajo	212

	Debido Proceso Administrativo	163
	Seguridad y Privacidad Personal	129
	Libertad Personal	112
	Salud	39
	Seguridad Social	27
	Educación	24
De julio de 2004 a junio de 2005 (resoluciones emitidas por la PDDH)	Integridad Personal	2
	Libertad Personal	2
	Salud	4
	Trabajo	3
	Debido Proceso Administrativo	1
De julio de 2005 a junio de 2006	Integridad Personal	201
	Trabajo	89
	Seguridad y Privacidad Personal	53
	Salud	53
	Seguridad Social	12
	Educación	10
De julio de 2006 a junio de 2007	Integridad Personal	295
	Libertad Personal	142
	Seguridad Personal	81
	Salud	26
	Educación	13
	Trabajo	11

La mayor parte de las violaciones a los derechos humanos que son investigadas por la PDDH se producen en el área de los derechos civiles y políticos, ubicándose en primer lugar a las vulneraciones a los derechos a la dignidad, libertad personal e integridad personal, que son atribuidas a la PNC. De esta manera, podemos concluir que los derechos civiles y políticos son los derechos humanos más lesionados por el Estado, según los datos estadísticos de la PDDH, aunque también es notable percibir afectaciones a derechos humanos que se han producido en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, sobresaliendo, en estos casos, las

violaciones en materia laboral y en el área de salud. Cabe aclarar, por otra parte, que en los casos que nosotros hemos etiquetado como derechos a la dignidad y libertad personal en los dos primeros años que corresponden al período de tiempo investigado, los respectivos informes anuales de labores de la PDDH sólo señalan los hechos atribuidos, consistentes en malos tratos y detención arbitraria, respectivamente, y no a los derechos humanos violentados por las autoridades responsables de dichas acciones. Y por último, es importante consignar el hecho de que en el período comprendido de julio de 2004 a junio de 2005, al igual que en el cuadro estadístico anterior, se percibe una importante omisión de información por parte de la PDDH en relación a la cantidad de violaciones a los derechos humanos que han llegado al conocimiento de dicha institución, pues en el respectivo informe anual de labores sólo se publican datos concernientes al número de resoluciones emitidas por ella en dicho tiempo, el cual, naturalmente, es más bajo que toda la demás información presentada por la PDDH.

<i>Cuadro Número 4</i>				
<i>Resoluciones de existencia o de inexistencia de responsabilidad de violaciones a los derechos humanos que fueron emitidas por la PDDH a nivel nacional</i>				
<i>Período de tiempo</i>	<i>Resoluciones de existencia de responsabilidad</i>	<i>Autoridad señalada</i>	<i>Resoluciones de inexistencia de responsabilidad</i>	<i>Autoridad señalada</i>
De julio de 2001 a junio de 2002	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
De julio de 2002 a junio de 2003	16	Policía Nacional Civil	1	Policía Nacional Civil

	7	Dirección General de Centros Penales	1	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	6	Ministerio de Obras Públicas	1	Ministerio de Educación
	3	Ministerio de Gobernación	1	Ministerio de Trabajo
De julio de 2003 a junio de 2004	11	Dirección General de Centros Penales	3	Policía Nacional Civil
	7	Policía Nacional Civil	2	Penitenciaría Central La Esperanza
	6	Ministerio de Gobernación	1	Ministerio de Relaciones Exteriores
De julio de 2004 a junio de 2005	59	Policía Nacional Civil	8	Policía Nacional Civil
	13	Dirección General de Migración y Extranjería	0	XXXXXX
	6	Ministerio de Gobernación	0	XXXXXX
	6	Dirección General de Centros Penales	0	XXXXXX
	4	Ministerio de Obras Públicas	0	XXXXXX
	3	Ministerio de Educación	0	XXXXXX
De julio de 2005 a junio de 2006	250	Policía Nacional Civil	0	XXXXXX
	12	Ministerio de Gobernación	0	XXXXXX

	8	Ministerio de Medio Ambiente	0	XXXXX
	7	Ministerio de Agricultura y Ganadería	0	XXXXX
	3	Ministerio de Obras Públicas	3	Ministerio de Obras Públicas
De julio de 2006 a junio de 2007	81	Policía Nacional Civil	21	Policía Nacional Civil
	19	Ministerio de Salud Pública	16	Ministerio de Salud Pública

Primeramente, es interesante observar que la PDDH no exhibe ninguna información concerniente a la existencia o inexistencia de responsabilidad de violaciones a los derechos humanos en sus resoluciones emitidas en el período comprendido de julio de 2001 a junio de 2002. En ese sentido, el respectivo informe anual de labores de la PDDH sólo hace referencia a la cantidad de expedientes tramitados según los casos de violaciones a los derechos humanos que fueron investigados y el número de resoluciones emitidas por cada caso resuelto, sin especificar nada más al respecto. Por otra parte, y dados los antecedentes ya conocidos, no es impresionante saber que la PNC lleva el primer lugar en ser señalada en las resoluciones de la PDDH como la institución estatal que es mayormente responsable de cometer violaciones a los derechos humanos de la población. Pero lo que sí no puede dejar de notarse es que el comportamiento de las otras autoridades de la Administración Pública Central, aunque en menor medida que la PNC, también refleja una actitud prepotente e irrespetuosa hacia la ciudadanía, pues la proporción de resoluciones de existencia de responsabilidad de violaciones a los derechos humanos es muy superior a las resoluciones en

que dicha responsabilidad es declarada como inexistente por la PDDH, cuando las hay, lo que deja en evidencia la falta de concientización de los funcionarios públicos en materia de derechos humanos, pues tal parece que muchos de ellos olvidan que su calidad de “servidores públicos” los hace deberse al pueblo salvadoreño, a quien dicen que representan, aunque los hechos los desmientan. En ese sentido, la PDDH tiene el enorme reto de cambiar esta tendencia negativa que muchas autoridades presentan en su actuación cotidiana, a las cuales debe hacerles comprender la importancia de respetar los derechos humanos de la población, debiéndoles recordar, además, que a ellas se les ha encomendado la misión de servir al pueblo y no la de servirse del pueblo, como algunas lo creen.

<i>Cuadro Número 5</i>		
<i>Cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones señaladas en las resoluciones de la PDDH a nivel nacional</i>		
<i>Período de tiempo</i>	<i>Autoridades que cumplieron las recomendaciones</i>	<i>Autoridades que incumplieron las recomendaciones</i>
De julio de 2001 a junio de 2002	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
De julio de 2002 a junio de 2003	Academia Nacional de Seguridad Pública	Policía Nacional Civil
	XXXXXXXXXX	Ministerio de Obras Públicas
	XXXXXXXXXX	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	XXXXXXXXXX	Ministerio de Economía
	XXXXXXXXXX	Ministerio de Hacienda
	XXXXXXXXXX	Ministerio de Gobernación
	XXXXXXXXXX	Ministerio de Salud Pública
	XXXXXXXXXX	Consejo de Ministros

De julio de 2003 a junio de 2004	Policía Nacional Civil	Policía Nacional Civil
	Ministerio de Educación	Secretaría Nacional de la Familia
	Ministerio de la Defensa Nacional	Academia Nacional de Seguridad Pública
	Ministerio de Hacienda	Dirección General de Centros Penales
	Ministerio de Salud Pública	Fuerza Armada
	Consejo Superior de Salud Pública	Presidencia de la República
	Dirección General de Centros Penales	Ministerio de Gobernación
De julio de 2004 a junio de 2005	Policía Nacional Civil	Policía Nacional Civil
	Dirección General de Centros Penales	Presidencia de la República
	Ministerio de Trabajo	Dirección General de Centros Penales
	Ministerio de Educación	Ministerio de Obras públicas
	Ministerio de Salud Pública	Ministerio de Salud Pública
	Hospital Nacional Rosales	Ministerio de Hacienda
De julio de 2005 a junio de 2006	Policía Nacional Civil	Policía Nacional Civil
	Presidencia de la República	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	Ministerio de Economía	Ministerio de la Defensa Nacional
	Ministerio de Obras Públicas	Ministerio de Hacienda
	Ministerio de Salud Pública	Ministerio de Salud Pública
De julio de 2006 a junio de 2007	Policía Nacional Civil	Policía Nacional Civil
	Ministerio de Gobernación	Ministerio de Gobernación
	Ministerio de Educación	Ministerio de Hacienda
	Ministerio de Salud Pública	Penitenciaría Central La Esperanza

Al igual que en el cuadro estadístico anterior, también se puede notar la ausencia de información publicada por la PDDH en el período comprendido de julio de 2001 a junio de 2002; sólo que esta vez la misma se encuentra relacionada al cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones formuladas por dicha institución a las autoridades correspondientes de ejecutarlas. La conducta observada por las autoridades de la Administración Pública Central hacia las recomendaciones contenidas en las resoluciones de la PDDH es muy desigual, dado que algunas de ellas cumplen dichas recomendaciones en tanto que otras hacen caso omiso de las mismas, lo que indica que la eficacia de la labor de la PDDH aún enfrenta como uno de los principales obstáculos a una evidente negligencia, cuando de no de una abierta o encubierta renuencia, que todavía presentan algunos funcionarios públicos hacia su deber de colaborar con la PDDH en el acatamiento de sus resoluciones. Modificar esta actitud es uno de los grandes desafíos que debe enfrentar dicha institución para garantizar un mayor nivel de respeto a los derechos humanos de todos los habitantes del país.

C) Cédulas de Entrevistas para el Personal Técnico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

Con el propósito de conocer la percepción del personal técnico de la PDDH sobre la función constitucional de tutela de los derechos fundamentales que le corresponde cumplir a dicha institución, se realizaron una serie de entrevistas a un número de diez personas que la laboran en la PDDH, las cuales consistieron en un cuestionario de quince preguntas abiertas que estaban relacionadas con diversos aspectos de la situación problemática que se consideró importante de investigar en su debido momento. Sólo tres de dichas entrevistas, al igual que el modelo de la encuesta que se ejecutó con

la ciudadanía en su momento debido, fueron agregadas como anexos del presente trabajo de investigación porque el resto de las mismas abordan cuestiones repetitivas de las tres primeras de ellas. Las respuestas obtenidas fueron muy diversas en algunos puntos, lo cual no deja de ser lógico al considerar que cada persona, en base a su experiencia adquirida, ha formado su propio criterio sobre su visión del mundo y de la realidad en la que le ha tocado vivir. No obstante ello, se pudo percibir un consenso mayoritario, aunque de ningún modo unánime, en las opiniones emitidas por las personas entrevistadas, lo que fue debido a la natural discrepancia percibida en algunos de los tópicos abordados. De esta manera, es posible señalar la existencia de una línea de pensamiento jurídico que el personal técnico de la PDDH ha ido sosteniendo a lo largo del tiempo, la cual, además de ser notable su coincidencia, en su mayor parte, con los datos estadísticos publicados en los informes anuales de labores de la PDDH, fue captada en las respuestas de cada una de las quince preguntas formuladas en las respectivas "Cédulas de Entrevistas para el Personal Técnico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos", y que exponemos a continuación en igual número de puntos, así:

- 1) Los casos más conocidos por la PDDH consisten en violaciones a derechos civiles y políticos que son efectuadas en el área de seguridad pública, en donde sobresalen las afectaciones a los derechos a la libertad personal (detenciones arbitrarias) e integridad personal (malos tratos) atribuidos a la Policía Nacional Civil. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, la PDDH también conoce, aunque en menor medida que los derechos civiles y políticos, mayores vulneraciones a los mismos en materia laboral (supresiones de plazas, despidos injustificados, traslados arbitrarios, etcétera) y en el área de salud (malas

praxis, atención deficiente en los hospitales, falta de medicamentos, etcétera).

- 2) La mayor parte de los casos de violaciones a derechos humanos son investigados por la PDDH a través de la denuncia ciudadana, y sólo en un menor porcentaje, dicha institución ha actuado de oficio.
- 3) La cantidad de denuncias interpuestas por la población ante la PDDH aumenta año con año, o bien se mantiene constante; pero nunca reporta una disminución significativa, si es que la hay.
- 4) La mayoría de los casos denunciados ante la PDDH son de la competencia de otras instituciones del Estado, por lo que los mismos son evacuados por medio de la vía de la orientación.
- 5) Las autoridades de la Administración Pública Central, generalmente, se caracterizan por contestar tardíamente los informes que les son solicitados por la PDDH, mientras que algunas de ellas nunca envían una respuesta a dicha institución.
- 6) Si bien no existe un perfil típico de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son asistidas por la PDDH, es común que dicha institución reciba quejas provenientes de amas de casa que acuden a denunciar a la Policía Nacional Civil por cometer detenciones arbitrarias o efectuar malos tratos hacia sus hijos o esposos, así como de trabajadores asalariados por distintas causas, quienes se distinguen por poseer un bajo nivel de escolaridad y por ser personas de escasos recursos económicos.
- 7) La Policía Nacional Civil, indiscutiblemente, es la institución estatal más denunciada por parte de la población, a nivel nacional, como responsable de cometer violaciones a los derechos humanos, y muy especialmente en las afectaciones al derecho a la libertad personal a través de detenciones arbitrarias; así como también por realizar vulneraciones a la integridad personal por medio de malos tratos efectuados hacia las personas en el

- cumplimiento de sus funciones. También son señaladas, como responsables de llevar a cabo violaciones a los derechos humanos, los Ministerios de Seguridad Pública y Justicia, de Trabajo y de Salud Pública, entre los más comunes, así como también la PDDH ha recibido numerosas quejas en contra de la Dirección General de Centros Penales.
- 8) No existe un tiempo promedio en que la PDDH concluye la realización de sus investigaciones, pues éste depende, en la práctica, de la complejidad de cada caso y del grado de colaboración demostrado por la autoridad requerida por dicha institución, por lo cual, el período de resolución de un caso puede variar de unos cuantos días a más de un año.
 - 9) Las autoridades de la Administración Pública Central, aunque no en su totalidad, mantienen una cultura de resistencia y de antagonismo hacia el cumplimiento de su deber de colaborar con la labor de la PDDH.
 - 10) En el cumplimiento de sus atribuciones, la PDDH, según el caso, efectúa la aplicación de medidas cautelares para evitar ulteriores efectos del acto lesivo a los derechos humanos de un ciudadano que sea afectado por la conducta de una determinada autoridad; o bien, puede interponer sus buenos oficios para obtener una solución amigable del problema; y de ser necesario, también remite el caso al conocimiento de otras instituciones del Estado que sean las competentes para deducir las responsabilidades penales o administrativas por la actuación de la autoridad responsable en la vulneración de los derechos humanos de una determinada persona.
 - 11) El mayor número de resoluciones que son emitidas por la PDDH al finalizar sus investigaciones respectivas, contienen una declaratoria de responsabilidad de las autoridades correspondientes de las violaciones a los derechos humanos que se les habían atribuido en un principio.
 - 12) Un porcentaje considerable de autoridades de la Administración Pública Central se caracteriza por incumplir las recomendaciones formuladas por la PDDH en sus respectivas resoluciones.

- 13) Existe una excesiva carga de trabajo que debe ser cumplida por un reducido personal técnico, que por dicha circunstancia, no siempre es capaz de resolver oportunamente todos los casos que la PDDH atiende año con año. Por otra parte, es notable observar que el nivel de formación jurídica de dicho personal técnico es muy alto porque así lo exige la propia PDDH, y es por ello, que el mismo se encuentra compuesto mayoritariamente por miembros que ya están autorizados como abogados de la República y por unos pocos integrantes que sólo han obtenido sus títulos de Licenciados en Ciencias Jurídicas; y aparte de los profesionales del Derecho, este personal técnico también cuenta con la asistencia, aunque en una mínima cantidad, de sicólogos y de trabajadores sociales.
- 14) Los principales obstáculos, ya sean estructurales o coyunturales, que debe enfrentar la PDDH, consisten en una falta de colaboración de las autoridades requeridas con su labor a favor del respeto irrestricto a los derechos humanos de la población, un bajo presupuesto institucional, la enorme carga laboral de la PDDH, las políticas violatorias de los derechos humanos que ejecuta el Estado salvadoreño, la franca hostilidad que algunos funcionarios públicos presentan hacia la PDDH mediante ataques realizados a través de los medios de comunicación social para desprestigiarla ante la opinión pública, y la limitada difusión de la labor de la PDDH hacia la población.
- 15) Para mejorar su eficacia en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales, la PDDH necesita contar con un mayor presupuesto institucional para contratar más personal técnico, para mantenerlo bajo capacitación permanente, para efectuar mejoras salariales a todos sus trabajadores y para que ella pueda contar con más recursos materiales y con sus propias instalaciones en lugar de seguir alquilando edificios particulares. También es importante que la actuación de la PDDH tenga una incidencia en las políticas del Estado, lo cual

implica concientizar a las autoridades salvadoreñas sobre la importancia de ejercer sus facultades con miras a asegurar el irrestricto respeto a los derechos humanos de la población. Por otra parte, la PDDH también debe mejorar sus esfuerzos en el ejercicio de su función constitucional de promoción de los derechos humanos para lograr una mayor conciencia en la ciudadanía sobre el respeto que las autoridades deben brindar a sus derechos humanos en la realización de sus actividades cotidianas. Aunado a ello, el personal técnico de la PDDH considera necesario hacer que las resoluciones de dicha institución sean vinculantes y que se amplíe el período de funciones del titular de la PDDH.

5.7. Comprobación de hipótesis.

A continuación presentamos las valoraciones, realizadas con base a toda la información recolectada y presentada anteriormente, que nos permiten concluir si las hipótesis formuladas en el presente trabajo de investigación fueron comprobadas en su totalidad o de forma parcial, o bien, si dicha comprobación no fue posible de ser practicada en su respectivo momento.

A) Hipótesis General:

La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por la falta de voluntad de las autoridades correspondientes, los tipos de casos atendidos, las precarias condiciones laborales del personal técnico de la institución, y la escasez de recursos económicos asignados por el Estado.

La hipótesis general ha sido plenamente comprobada, como producto, a su vez, de la comprobación de las hipótesis específicas formuladas al respecto, y por lo cual, podemos concluir que la PDDH todavía enfrenta situaciones adversas que buscan limitar su eficacia en el cumplimiento de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales, lo que plantea grandes retos a superar por parte de dicha institución, si ella quiere ejercitar, con mayores y mejores resultados que los que ha obtenido hasta el momento, su mandato de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos en El Salvador.

B) Hipótesis Específicas:

- *La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por la falta de voluntad de las autoridades responsables para darle cumplimiento a las recomendaciones señaladas por la institución en sus respectivas resoluciones, siendo aquellas pertenecientes a la Policía Nacional Civil las que fueron más señaladas como responsables de violaciones a los derechos fundamentales de las personas.*

Esta hipótesis específica ha sido plenamente comprobada al advertir que muchas autoridades salvadoreñas se oponen a colaborar con la labor de la PDDH, lo cual se observa muy especialmente en el falta de acatamiento de muchas de las recomendaciones que se encuentran contenidas en las resoluciones que emite dicha institución; así como también es incuestionable revelar que la PNC constituye la institución estatal más responsable ante la PDDH de cometer violaciones a los derechos humanos de la población.

- *La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada a los casos atendidos por la institución que se encuentran más relacionados con violaciones a los derechos civiles y políticos que a los derechos económicos, sociales y culturales o a los derechos de solidaridad, y cuyas víctimas, en su mayor parte, son personas provenientes de estratos socioeconómicos más empobrecidos.*

Esta hipótesis específica sólo pudo ser parcialmente comprobada en lo relativo al de hecho de haber observado que la mayoría de violaciones a los derechos humanos que llegan a conocimiento de la PDDH se refieren a afectaciones realizadas a los derechos civiles y políticos, siendo seguidos de las vulneraciones efectuadas a los derechos económicos sociales y culturales. Por otra parte, y exceptuando algunas opiniones de los miembros del personal técnico que contestaron las entrevistas que se les realizaron, ninguna de la información presentada por la PDDH se refiere a las personas que acuden a dicha institución en busca ayuda, por lo no fue posible, debido a la inexistencia de datos estadísticos en ese sentido, establecer un perfil más frecuente de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son asistidas por la PDDH.

- *La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por las precarias condiciones laborales y por la falta de un mayor*

nivel de formación jurídica de los miembros del personal técnico de la institución.

Esta hipótesis específica ha sido parcialmente comprobada en lo concerniente a las precarias condiciones laborales del personal técnico de la PDDH, las cuales han quedado evidenciadas, fundamentalmente, en la enorme carga de trabajo que éste debe enfrentar diariamente y en la falta de incentivos salariales como un reconocimiento a su importante labor dentro de la PDDH. En cuanto a la supuesta falta de un mayor nivel de formación jurídica de los miembros de dicho personal técnico, se descubrió, por el contrario, que la mayoría de ellos, por exigencia de la propia PDDH, ya están autorizados como abogados de la República; o que bien, en muy pocos casos, solamente han obtenido sus títulos de Licenciados en Ciencias Jurídicas. En ese sentido, lo que el personal técnico de la PDDH realmente necesita no es una mayor preparación académica, sino una capacitación constante y adecuada para que pueda cumplir más eficazmente con sus actividades laborales.

- *La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central dentro del Departamento de San Salvador y en el período de julio de 2001 a junio de 2007, estuvo limitada por la escasez de recursos económicos asignados por el Estado a la institución.*

Esta hipótesis específica ha sido plenamente comprobada al observar que el reducido presupuesto institucional que le ha sido otorgado a la PDDH por parte del Estado, en la práctica, es un obstáculo que impide que dicha institución pueda mejorar su nivel de eficacia en el cumplimiento de su labor

de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos de todos los habitantes del país.

- *La población, en su mayor parte, desconoce la naturaleza de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central.*

Esta hipótesis específica ha sido plenamente comprobada al descubrir que la población, a través de la muestra encuestada en el Departamento de San Salvador, sólo tiene un conocimiento muy superficial del trabajo realizado por la PDDH, y el cual, en muchos casos, se basa en prejuicios recibidos a través de la influencia parcializada con que algunas autoridades salvadoreñas, en contubernio con determinados medios de comunicación social, han logrado inculcar en la opinión pública nacional.

- *La eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central, puede mejorar con un mayor apoyo del Estado hacia la institución.*

Esta hipótesis específica ha sido plenamente comprobada al considerar que si el Estado salvadoreño cambia la actitud hostil que ha sostenido en los últimos años hacia la PDDH, y si por el contrario, se decide por apoyar incondicionalmente a la PDDH en la trascendental labor que dicha institución debe realizar, es obvio que la eficacia de su función constitucional de tutela de los derechos fundamentales se vería mejorada con creces, lo cual redundaría, por consiguiente, en un mayor nivel del goce y ejercicio de los derechos humanos de la población que vive en El Salvador.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Sinopsis capitular.

En el presente capítulo, presentamos las conclusiones generales y específicas que fueron obtenidas como resultado de la elaboración del presente trabajo de investigación; así como también formulamos las respectivas recomendaciones que podrían ayudar a superar los obstáculos que impiden alcanzar un mayor nivel de eficacia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales en El Salvador.

6.2. Conclusiones generales.

- 1) El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos ha tenido su fuente de inspiración en la figura jurídica del Ombudsman, la cual es originaria de Suecia y su aparición fue concebida para responder a la necesidad de ejercer una supervisión de la actuación de la Administración Pública.
- 2) El Ombudsman, posteriormente, empezó a expandirse por Europa y el resto del mundo en virtud de su extraordinaria capacidad para adaptarse a otros ordenamientos jurídicos distintos del existente en Suecia, llegando a ser conocido en España y en la mayoría de los países de América Latina como el Defensor del Pueblo, y cuya misión, al igual que en El

Salvador, se ha desplazado de la supervisión de la actuación de la Administración Pública a la tutela de los derechos humanos.

- 3) La creación de la figura jurídica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos se hizo mediante reformas constitucionales que fueron pactadas dentro del proceso de negociación que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec.
- 4) De la lectura del Art. 194 Rom. I Cn., que señala las atribuciones que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos debe cumplir, podemos concluir que el mandato constitucional de este funcionario público es más amplio que el de otras figuras jurídicas análogas que existen en otros países del mundo, pues el mismo no sólo puede ser ejercido frente a todas las autoridades del Estado salvadoreño, sino que también puede ser aplicado ante violaciones a los derechos humanos que sean cometidas por personas particulares.
- 5) Las atribuciones que el Art. 194 Rom. I Cn., de manera especial, le ha otorgado al titular de la PDDH, han sido agrupadas por dicha institución estatal en tres funciones constitucionales básicas, y las cuales, también han sido denominadas por ella como fiscalización del Estado, tutela de los derechos humanos y promoción de los derechos humanos.
- 6) El parámetro de protección de los derechos humanos de la PDDH es muy extenso, pues el mismo se encuentra integrado por la Constitución de la República, las declaraciones y los tratados internacionales sobre derechos humanos, y las leyes de Derecho Interno del Estado.

- 7) Los procesos de investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos de la PDDH se caracterizan por ser gratuitos, breves y sencillos, los cuales pueden ser iniciados de oficio o a petición de parte, y en ellos, también la PDDH se encuentra obligada a brindar una asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- 8) El proceso de investigación sobre casos de violaciones a los derechos humanos termina con una resolución de la PDDH que declara la existencia o inexistencia de responsabilidad de la autoridad correspondiente con respecto a la violación a los derechos humanos que se le había atribuido en un principio.
- 9) Una característica que distingue a las resoluciones de la PDDH consiste en que las mismas, a diferencia de las que son emitidas por otros Órganos del Estado, no son vinculantes.
- 10) La principal consecuencia jurídica que acarrea el incumplimiento que las autoridades correspondientes demuestran hacia las recomendaciones que les fueron hechas por la PDDH en sus respectivas resoluciones, consiste en la censura pública.

6.3. Conclusiones específicas.

- 1) El período de funciones de tres años que le es asignado al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos es demasiado corto, pues el mismo impide que dicho funcionario público pueda planificar adecuadamente un trabajo orientado a la ejecución de metas de mediano y largo plazo; y en caso de que no sea reelegido, la llegada de un nuevo titular de la PDDH no es una garantía de que la labor de su predecesor

vaya a ser continuada por éste último, debido a que el mismo, probablemente, aplicará un nuevo plan de trabajo para dicha institución estatal. Aunado a ello, estos cambios tan repentinos provocan incertidumbre entre los empleados de la PDDH, pues ellos tienen que estarse adaptando continuamente a nuevas metodologías de trabajo con cada cambio de titular de dicha institución estatal, cuando muchas veces ni siquiera han podido asimilar completamente el anterior método de trabajo.

- 2) La perspectiva de una continua reelección del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en su cargo público, en la práctica, puede comprometer su independencia, pues el afán de continuar trabajando dos o más períodos consecutivos al frente de dicha institución estatal puede hacerle perder la noción de que los cargos públicos no son patrimonios personales a los que hay que aferrarse incesantemente, y que por el contrario, los mismos sólo son medios para estar al servicio del pueblo salvadoreño.
- 3) La falta de una mayor asignación presupuestaria es un medio para limitar la eficacia de la PDDH en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales, pues si dicha institución estatal no puede contar con los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo cotidiano, obviamente, será muy poca la labor que podrá hacer en beneficio de la población.
- 4) La eliminación de la exigencia de poseer la calidad de abogado de la República al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, no es más que un gravísimo error que puede comprometer la adecuada dirección y organización que deben existir en la PDDH, debido a que la

naturaleza eminentemente jurídica que implica el ejercicio de dicho cargo público, exige que el mismo siempre deba estar ocupado por un profesional del Derecho.

- 5) La ausencia de un carácter vinculante de las resoluciones emitidas por la PDDH, en muchos casos, ha constituido un obstáculo infranqueable para cumplir adecuadamente con su mandato constitucional de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.).
- 6) La Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos necesita ser revisada exhaustivamente para subsanar errores u omisiones, tales como la incongruencia entre la exigencia de que los Procuradores Adjuntos sean salvadoreños por nacimiento y la ausencia de este requisito para el titular de la PDDH, a quien, por consiguiente, sólo se le pide que sea simplemente salvadoreño; la mera repetición de las atribuciones señaladas en el Art. 194 Rom. I Cn., en lugar de desarrollarlas adecuadamente; la falta de una mención explícita de que la renuncia del titular de dicha institución estatal debe ser aceptada por la Asamblea Legislativa y de que el presupuesto especial de la PDDH debe ser aprobado por ella misma; la mención de un Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Civiles e Individuales en lugar de utilizar la denominación más correcta de Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Civiles y Políticos; la grave amenaza que representa para la independencia financiera de la PDDH el simple hecho de que el patrimonio de la misma estará constituido, principalmente, por los aportes y subsidios de la Administración Pública Central; y la ausencia de regulación respecto a la posibilidad de recurrir las resoluciones emitidas por el titular de la PDDH.

- 7) El Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en su mayor parte, no es más que una simple copia del texto de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y por lo mismo, no tiene mucha aplicación.
- 8) Los datos estadísticos de la PDDH carecen de información relacionada con un perfil de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son más frecuentemente asistidas por ella, en base a parámetros como la edad, sexo, ocupación, nivel socioeconómico, grado de escolaridad, etcétera. Esta situación dificulta el conocimiento de posibles violaciones a derechos humanos que sean una expresión de prácticas selectivas y represivas en contra de los grupos más excluidos y desposeídos de la sociedad.
- 9) El cumplimiento de la función constitucional de promoción de los derechos fundamentales entre la población es una de las grandes tareas pendientes de la PDDH, pues la ciudadanía, a través de la muestra encuestada en el Departamento de San Salvador, ha demostrado un alto grado de desconocimiento con respecto a la temática de los derechos humanos y sobre la naturaleza de la labor de dicha institución estatal.
- 10) Las autoridades salvadoreñas, en la mayoría de los casos, se distinguen por su falta de voluntad para colaborar con la PDDH en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales, y eso sin contar los casos en que los funcionarios públicos no sólo se limitan a actuar con negligencia, sino que también manifiestan una actitud confrontativa con la PDDH al obstaculizar su trabajo y lanzar contra ella todo tipo de ataques virulentos, a través de los

medios de comunicación social, con el objetivo de minar su credibilidad ante los ojos de la población. La negligencia, y peor aún, la resistencia demostrada hacia el deber de colaborar con la PDDH por parte de algunas autoridades salvadoreñas, sin duda alguna, constituye un factor que limita gravemente la labor de la PDDH en favor del respeto irrestricto de los derechos humanos en El Salvador.

11) El Estado salvadoreño, al ignorar las opiniones técnicas expresadas por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en diversos temas relativos a la realidad nacional, impide que la PDDH pueda incidir en la modificación de aquellas políticas estatales que vulneran los derechos humanos de la ciudadanía, lo cual sólo redundaría en un deterioro de las condiciones de vida de los salvadoreños y pone en entredicho la vocación democrática expresada oficialmente por las autoridades salvadoreñas, pues los hechos cotidianos desmienten dichas palabras, y si esto es así, entonces es innegable reconocer que El Salvador se encuentra todavía muy lejos de consolidarse como un verdadero Estado Constitucional de Derecho que asegure el respeto a la dignidad humana de todas las personas que viven dentro de su territorio.

6.4. Recomendaciones.

1) La Asamblea Legislativa, en uso de su poder constituyente derivado que le ha sido otorgado por nuestra Carta Magna, debería realizar una serie de reformas constitucionales encaminadas a fortalecer a la PDDH en los siguientes aspectos:

A) Ampliar a cinco años la duración del período de funciones del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; pero cuidando que el mismo

nunca coincida con el mandato constitucional del Presidente de la República, evitando así, por consiguiente, que la nociva influencia del predominio fáctico que históricamente ha sostenido el Órgano Ejecutivo sobre los demás Órganos del Estado, pueda también comprometer la independencia del titular de la PDDH.

- B) Permitir una sola reelección del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en el ejercicio de sus funciones, pues de esta manera, se asegurará que una misma persona sólo podrá ocupar dicho cargo público hasta diez años consecutivos como plazo máximo, lo cual permitirá que el titular de la PDDH pueda aplicar la experiencia adquirida en los primeros cinco años de su mandato constitucional, y que al cabo del tiempo, dicha institución estatal también experimente una saludable renovación con la llegada de un nuevo titular con ideas frescas y novedosas y con ánimos de trabajar igual o mejor que su antecesor con el objetivo de cumplir su mandato constitucional de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos (Art. 194 Rom. I Ord. 1º. Cn.).
- C) Establecer que la PDDH disponga, de manera análoga al Órgano Judicial, de un determinado porcentaje de los fondos del Presupuesto General del Estado, tal como se dispuso en su momento con el Art. 172 Cn., al habersele añadido al mismo, en cumplimiento de lo estipulado en los Acuerdos de Chapultepec, un Inc. 4o., el cual prescribe que el Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. De esta manera, se asegurará una verdadera independencia financiera de la PDDH, debido a que la misma no podrá ser objeto de disminuciones arbitrarias de las asignaciones presupuestarias, que en la práctica, han sido utilizadas como un medio para paralizar o reducir la eficacia del accionar de dicha institución estatal, pues es evidente que la PDDH necesita de una mayor asignación presupuestaria que le permita adquirir

mayores recursos materiales, contratar a más personal técnico para aliviar la excesiva carga de trabajo que pesa sobre los hombros del actual número de colaboradores jurídicos de dicha institución estatal, contar con locales propios en lugar de alquilar edificios para sus oficinas, capacitar permanentemente a su personal técnico y nivelar los salarios de todos sus empleados ante el elevado costo de la vida que siempre ha agobiado a todos los trabajadores salvadoreños.

- D) Señalar los requisitos que debe reunir toda persona que pretenda ejercer el cargo público de Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, exigiendo, por disposición constitucional, que dicho funcionario público, al igual que los otros dos titulares del Ministerio Público (Fiscal General de la República y Procurador General de la República), sea un abogado de la República.
 - E) Considerar seriamente la posibilidad de darles un carácter vinculante a las resoluciones de la PDDH, oyendo previamente la opinión técnica del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y haciendo una amplia consulta con toda la comunidad jurídica salvadoreña, debido a la gran trascendencia nacional que implicaría la toma de una decisión como ésta.
- 2) La Asamblea Legislativa debería someter a una revisión exhaustiva el texto de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, para armonizarla, primordialmente, con las reformas constitucionales propuestas anteriormente, en caso de que las mismas lleguen a ser efectuadas; y por otra parte, dicha normativa debe ser analizada con el objetivo de subsanar errores u omisiones que la misma pueda tener, para permitir así, de esta manera, que la PDDH cuente con una ley institucional que facilite el cumplimiento de su mandato

constitucional en favor del goce y ejercicio de los derechos humanos de todos los habitantes del país.

- 3) El titular de la PDDH debería someter a un análisis profundo el texto del Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, pues el mismo, en su mayor parte, no hace más que repetir lo mismo que ya está regulado en la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y por lo cual, se podría decidir la introducción de reformas a dicho cuerpo normativo, o en su caso, considerar su sustitución por uno nuevo que realmente sirva para desarrollar el contenido de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en lugar de ser, en su mayor parte, una simple copia de la misma.
- 4) La PDDH debería incluir dentro de sus datos estadísticos, un tipo de información relacionada a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son asistidas por ella, tales como la edad, sexo, ocupación, nivel socioeconómico, grado de escolaridad, etcétera, pues este tipo de información podría arrojar alguna luz sobre el comportamiento del Estado ante sus ciudadanos, pudiendo dejar al descubierto, por ejemplo, alguna práctica de discriminación en contra de los sectores más marginados y empobrecidos de la sociedad.
- 5) La PDDH debe hacer un mayor esfuerzo en la realización de su función constitucional de promoción de los derechos fundamentales, pues las opiniones más comunes que fueron expresadas por los ciudadanos encuestados, demuestran un gran desconocimiento existente entre la población con respecto a la labor realizada por la PDDH, y por lo cual, dicha institución estatal tiene que cumplir una trascendental misión de

educar a la población en materia de derechos humanos y sobre la asistencia que ella puede ejecutar en favor de todas aquellas personas a las que se les hayan violentado sus derechos humanos.

- 6) Las autoridades salvadoreñas deben tomar conciencia del papel que juegan en la construcción de una cultura democrática, la cual sólo es posible con la existencia de un respeto irrestricto a los derechos humanos. En ese sentido, los funcionarios públicos deben abandonar esa actitud confrontativa que muchos de ellos han sostenido hacia la PDDH y prestarle toda la colaboración que ella requiera, y muy especialmente, deben comprometerse a cumplir las recomendaciones que ella les señale en sus respectivas resoluciones, pues de esa manera, los funcionarios públicos contribuirán a la realización de un verdadero Estado Constitucional de Derecho, en donde la democracia dejará de ser un simple recurso retórico, y por el contrario, será una verdadera realidad cuando las diferentes autoridades trabajen para beneficio de todo el pueblo salvadoreño y no obedezcan más a intereses privados y mezquinos que sólo atentan en contra del bienestar de la mayor parte de los habitantes del país.

- 7) El Estado salvadoreño siempre debería tomar en cuenta las opiniones técnicas del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos para modificar cualquier tipo de práctica que implique una violación sistemática de los derechos humanos de los habitantes de El Salvador, pues sólo de esa manera, el papel del titular de la PDDH podrá ir más allá de la resolución de los casos individuales que se le presentan a la institución estatal que él dirige, y por consiguiente, su intervención tendrá una eficaz incidencia en la política nacional al eliminar de raíz las causas que producen las violaciones a los derechos humanos en el país.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Libros jurídicos:

Bertrand Galindo, Francisco y otros. Manual de Derecho Constitucional. Tomo I, Centro de Información Jurídica, Ministerio de Justicia, Segunda Edición, San Salvador, El Salvador, 1996.

Bertrand Galindo, Francisco y otros. Manual de Derecho Constitucional. Tomo II, Centro de Información Jurídica, Ministerio de Justicia, Tercera Edición, San Salvador, El Salvador, 1999.

Carballo Armas, Pedro. El Defensor del Pueblo -El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado-. Editorial Tecnos (Grupo Anaya S. A.), Temas Clave de la Constitución, Madrid, España, 2003.

Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México, 1993.

Comisión Andina de Juristas. La Defensoría del Pueblo en Ecuador: Retos y Posibilidades. Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia (PROJUSTICIA), Quito, Ecuador, 1998.

Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Plus Ultra, Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina, 1980.

Dromi, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hermanos S. C. A., Buenos Aires, Argentina, 1973.

Fairén Guillén, Víctor. El Defensor del Pueblo -Ombudsman-. Tomo I, Parte General, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1982.

Fix-Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Edición, México, 1993, Primera Reimpresión, México, 1997.

Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2003.

González Casanova, José Antonio. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Editorial Vicens-Vives, Segunda Edición, Barcelona, España, 1982, Primera Reedición, Barcelona, España, 1983.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1997.

Pareja Rosales de Conrad, María Teresa. El Defensor del Pueblo -Un estudio con especial referencia al Ecuador-. Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Sudamérica, Montevideo, Uruguay, 2004.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Doctrina Básica. Publicación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos realizada con la asistencia de la Comunidad Europea, San Salvador, El Salvador, 2003.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Fundamentos de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Cuadernos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos No. 1). Publicación realizada con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Departamento de Análisis y Difusión, San Salvador, El Salvador, 2002.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador -Reflexiones para un Mandato-. Publicación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Segunda Edición, San Salvador, El Salvador, 2005.

Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. El Ombudsman -El Defensor del Pueblo-. Editorial Jurídica de Chile, Colección Cartillas Jurídicas, Primera Edición, Santiago de Chile, 1992.

Sandoval Rosales, Rommel Ismael. El Ombudsman: Defensor de los Derechos Fundamentales. Centro de Información Jurídica, Ministerio de Justicia, Ediciones Último Decenio, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 1995.

Solano Ramírez, Mario Antonio. ¿Qué es una Constitución? Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 2000.

Torré, Abelardo. Introducción al Derecho. Editorial Perrot, Séptima Edición, Buenos Aires, Argentina, 1977.

Libros generales:

Acuña Ortega, Víctor Hugo y otros. Historia del istmo centroamericano. Tomos I y II, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, San José, Costa Rica, 2000.

Alvarenga, Patricia y otros. Historia de El Salvador. Tomos I y II, Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, Convenio Cultural México y El Salvador, Ministerio de Educación, El Salvador, Centroamérica, 1994.

Baloyra, Enrique. El Salvador en transición. UCA Editores, Colección Debate, Tercera Edición, San Salvador, El Salvador, 1987.

Espasa Calpe S. A. Historia Universal. Editorial Espasa Calpe S. A., Madrid, España, 2002.

Grupo Océano. Enciclopedia de El Salvador. Volúmenes I y II, Editorial Océano, Barcelona, España, 2004.

Quillet, Arístides. Nueva Enciclopedia Autodidáctica Quillet. Tomo IV, Editorial Cumbre S. A., Decimaprimera Edición, México, 1977.

Salvat Editores S. A. La Enciclopedia Salvat. Salvat Editores S. A., Madrid, España, 2004.

Sánchez González, José Juan. La Administración Pública como Ciencia: Su objeto y su estudio. Editorial Plaza y Valdés, México, 2001.

Turcios, Roberto. Autoritarismo y modernización: El Salvador (1950-1960). Ediciones Tendencias, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 1993.

W. M. Jackson, Inc., Editores. Diccionario Hispánico Universal (Enciclopedia ilustrada en lengua española). Tomo III, W. M. Jackson, Inc., Editores, Vigésima Primera Edición, México, 1977.

OTROS DOCUMENTOS

Artículos de revistas y compilaciones académicas:

Aquino López, Rafael Antonio (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador). Acatamiento y cumplimiento de las resoluciones del Ombudsman salvadoreño. Análisis comparativo del acatamiento y cumplimiento de las resoluciones de los Ombudsman de El Salvador, los Países Bajos y Europa; en “Análisis Comparativo de las Instituciones del Ombudsman en América Central y Holanda” (Tomo III). Compilado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2004.

Gómez Arias, Jorge Alberto. Las Fuentes del Derecho en el Sistema Jurídico Positivo Salvadoreño; en “Revista de Derecho” (Órgano de Divulgación y Estudios de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador). Época IV, San Salvador, El Salvador, Enero-Julio 1997, No. 9-10.

Guidos Béjar, Rafael. El Estado en el proceso de industrialización salvadoreño; en “El Salvador: Una historia sin lecciones”. Compilado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ediciones FLACSO, Primera Edición, San José, Costa Rica, 1988.

Soriano Rodríguez, Salvador Héctor. Constitucionalización de las Fuentes del Derecho Salvadoreño; en “Teoría de la Constitución Salvadoreña”. Compilado por el Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y de la Cultura Constitucional en la República de El Salvador, Unión Europea y Corte Suprema de Justicia, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 2000.

Catálogos de jurisprudencia constitucional:

Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2001). Centro de Documentación Judicial, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 2003.

Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2002). Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 2004.

Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2003). Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 2005.

Corte Suprema de Justicia. Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional (2004). Sección de Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, Primera Edición, San Salvador, El Salvador, 2006.

Informes anuales de labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2001-Junio 2002). Unidad Coordinadora del Informe: Departamento de Análisis y Difusión, San Salvador, El Salvador, Junio de 2002.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2002-Junio 2003). Unidad Coordinadora del Informe: Departamento de Análisis y Difusión, San Salvador, El Salvador, Julio de 2003.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2003-Junio 2004). Unidad Coordinadora del Informe: Departamento de Análisis y Difusión, San Salvador, El Salvador, Junio de 2004.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2004-Junio 2005). Unidad Coordinadora del Informe: Procuraduría Adjunta de la Realidad Nacional y Medio Ambiente y Unidad de Análisis, San Salvador, El Salvador, Junio de 2005.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2005-Junio 2006). Unidad Coordinadora del Informe: Departamento de la Realidad Nacional, San Salvador, El Salvador, Junio de 2006.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Julio 2006-Junio 2007). Unidad Coordinadora del Informe: Departamento de la Realidad Nacional, San Salvador, El Salvador, Junio de 2007.

Periódicos nacionales:

Para la información concerniente a los incidentes ocurridos en la elección de cada Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, se han utilizado las ediciones de “La Prensa Gráfica” correspondientes a febrero de 1992, marzo de 1995, marzo de 1998, abril de 1998, julio de 1998, diciembre de 1999, febrero de 2000, febrero de 2001, julio de 2001, junio de 2004 y junio de 2007.

Publicaciones oficiales:

Asamblea Constituyente. Informe Único. Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (Exposición de Motivos de la Constitución de 1983); en “Constitución de la República de El Salvador (1983) con sus reformas (1991-2000)”. Publicación de la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia (UTE) con el auspicio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Quinta Edición, San Salvador, El Salvador, 2000.

Organización de las Naciones Unidas. Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz. Publicado por el Departamento de Información Pública de la Organización de las Naciones Unidas en cooperación con la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), DPI/1208-92615-Junio 1992-7M, Reimpreso-DPI/1208-Julio 1993.

Recursos multimedia:

Enciclopedia Microsoft Encarta (2007).

Internet:

Página Oficial de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (www.portalfio.org).

LEGISLACIÓN**Normativa nacional:**

Constitución de la República de El Salvador. Decreto Constituyente No. 38, del 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281, del 16 de diciembre de 1983.

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Decreto Legislativo No. 183, del 20 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial No. 45, Tomo No. 314, del 6 de marzo de 1992.

Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Acuerdo Ejecutivo No. 8, del 17 de febrero de 1993, publicado en el Diario Oficial No. 42, Tomo No. 318, del 2 de marzo de 1993.

Código de Familia. Decreto Legislativo No. 677, del 11 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial No. 231, Tomo No. 321, del 13 de diciembre de 1993.

Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor. Decreto Legislativo No. 717, del 23 de enero de 2002, publicado en el Diario Oficial No. 38, Tomo No. 354, del 25 de febrero de 2002.

Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. Decreto Legislativo No. 482, del 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo No. 318, del 31 de marzo de 1993.

Ley del Medio Ambiente. Decreto Legislativo No. 233, del 2 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 79, Tomo No. 339, del 4 de mayo de 1998.

Ley General de Educación. Decreto Legislativo No. 917, del 12 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 242, Tomo No. 333, del 21 de diciembre de 1996.

Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social. Decreto Legislativo No. 682, del 11 de abril de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 81, Tomo No. 331, del 3 de mayo de 1996.

Ley Penitenciaria. Decreto Legislativo No. 1027, del 24 de abril de 1997, publicado en el Diario Oficial No. 85, Tomo No. 335, del 13 de mayo de 1997.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Decreto Legislativo No. 653, del 6 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo No. 353, del 19 de diciembre de 2001.

Normativa internacional:

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y Proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966; siendo aprobado por El Salvador mediante Acuerdo Ejecutivo No. 42, del 13 de noviembre de 1979; ratificado por Decreto Ley No. 27 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 23 de noviembre de 1979; y publicado en el Diario Oficial No. 218, Tomo No. 265, del 23 de noviembre de 1979.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966; siendo aprobado por El Salvador mediante Acuerdo Ejecutivo No. 43, del 13 de noviembre de 1979; ratificado por Decreto Ley No. 27 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 23 de noviembre de 1979; y publicado en el Diario Oficial No. 218, Tomo No. 265, del 23 de noviembre de 1979.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA); siendo aprobada por El Salvador mediante Acuerdo Ejecutivo No. 405, del 14 de junio de 1978; ratificada por Decreto Legislativo No. 5, del 15 de junio de 1978; y publicada en el Diario Oficial No. 113, Tomo No. 259, del 19 de julio de 1978.

ANEXOS

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

GUÍA DE ENCUESTA DE OPINIÓN CIUDADANA SOBRE LA
PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de conocer la opinión ciudadana sobre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se está llevando a cabo una investigación que incluye la realización de entrevistas a salvadoreños mayores de dieciocho años de edad, por lo que le estaremos muy agradecidos por su colaboración al contestar las preguntas de la presente encuesta.

DATOS GENERALES DEL ENCUESTADO

Edad: _____ Sexo: _____ Profesión u Oficio:
_____ Nivel de Escolaridad: _____

CUESTIONARIO

1) ¿Ha escuchado usted hablar de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

Sí _____ No _____ Si su respuesta es afirmativa, ¿desde cuando?

A) Hace un año _____

B) Hace cinco años _____

C) Hace diez años _____

D) Hace más de diez años _____

2) Si su respuesta anterior es afirmativa, ¿cómo se ha enterado usted de la existencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

A) Por parientes o amigos _____

B) Por parientes o amigos que laboran en dicha institución estatal _____

C) Por parientes o amigos que acudieron a ella _____

D) Por los medios de comunicación social _____

E) Por otros medios _____ ¿Cuáles? _____

3) ¿Qué cree usted que hace la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para proteger los derechos humanos de las personas en El Salvador?

4) ¿Sabe usted quién es el actual Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos?

Sí _____ ¿Cómo se llama? _____

No _____

5) ¿Acudiría usted a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos si fuera necesario?

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

6) En caso de acudir a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, ¿en cuanto tiempo cree usted que le resolverían su problema?

A) En un mes _____

B) En más de un mes _____

C) En un año _____

D) En más de un año _____

E) No sabe _____

7) ¿Cree usted que es necesario que el país cuente con la existencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

Sí _____ No _____

¿Por qué? _____

8) ¿Conoce usted a alguien que haya acudido a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

Sí _____ ¿Resolvieron su problema? Sí _____ No _____

No _____

9) ¿Cree usted que las autoridades salvadoreñas respetan los derechos humanos de la población?

Sí _____ No _____ No sabe _____

10) ¿Cuáles derechos humanos cree usted que están siendo más protegidos por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

▪ Derechos Civiles y Políticos (la vida, la libertad, la seguridad, la intimidad, etcétera) _____

▪ Derechos Económicos, Sociales y Culturales (familia, trabajo, educación, salud, etcétera) _____

- Derechos de Solidaridad (medio ambiente, protección al consumidor, etcétera) _____
- No sabe _____

11) ¿Cuáles derechos humanos cree usted que están siendo más violados por parte de las autoridades salvadoreñas, ya sea por acción o por omisión?

- Derechos Civiles y Políticos (la vida, la libertad, la seguridad, la intimidad, etcétera) _____
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales (familia, trabajo, educación, salud, etcétera) _____
- Derechos de Solidaridad (medio ambiente, protección al consumidor, etcétera) _____
- No sabe _____

12) ¿Cuáles autoridades cree usted que son más responsables de violaciones a los derechos humanos en El Salvador?

- Presidente y Vicepresidente de la República _____
- Ministros y Viceministros de Estado _____
- Gobernadores Departamentales _____
- Policía Nacional Civil _____
- Fuerza Armada _____
- Otras _____ ¿Cuáles? _____
- No sabe _____

13) ¿Cree usted que las personas que atienden las denuncias presentadas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos están capacitadas para resolverlas?

Sí _____ No _____ No sabe _____

14) ¿Cree usted que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos cuenta con los recursos económicos suficientes para resolver los casos de violaciones a los derechos humanos que se le presentan?

Sí _____ No _____ No sabe _____

15) ¿Qué sugerencias propondría usted para mejorar el trabajo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

CÉDULA DE ENTREVISTA PARA EL PERSONAL TÉCNICO DE LA
PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

No. 1

DATOS GENERALES DE LA PERSONA ENTREVISTADA

Edad: 30 años Sexo: Femenino Profesión u Oficio Abogada
Cargo inicial: Colaboradora jurídica de la PDDH Cargo actual:
Jefa de la Unidad Técnica de la PDDH Tiempo de laborar
en la institución: Ocho años

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de conocer la labor realizada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales, delimitada a San Salvador y frente a la Administración Pública Central, se está llevando a cabo una investigación que incluye la realización de entrevistas a miembros del personal técnico que labora en dicha institución estatal, haciendo la aclaración que las respuestas proporcionadas serán utilizadas para fines exclusivamente académicos, por lo que le estaremos muy agradecidos por su colaboración al contestar las preguntas que se le formularán a continuación.

CUESTIONARIO

- 1) *En la función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central, ¿cuáles son las situaciones más frecuentes que se le presentan a la institución en San Salvador?*

La mayoría de casos que llegan a la institución consisten en violaciones a derechos humanos atribuidas a la Policía nacional Civil (PNC). Después de éstos, le siguen los casos relacionados con violaciones a los derechos labores de los trabajadores de los Ministerios de Estados, tales como supresiones de plazas o despidos sin el debido proceso. También son notables los casos concernientes a los amotinamientos ocurridos en los centros penitenciarios.

- 2) *¿La mayoría de casos de violaciones a los derechos humanos conocidos por la institución en San Salvador son investigados de oficio o por denuncia ciudadana?*

La mayoría de los casos investigados por la PDDH se abren por medio de denuncia ciudadana. También existen casos que se abren de oficio, como, por ejemplo, al observar una situación que salga publicada en un periódico; pero la mayoría de casos se abren por denuncias presentadas por los ciudadanos a la institución.

- 3) *¿Ha aumentado el número de denuncias interpuestas ante la institución en relación a años anteriores?*

Lo que se visto en la PDDH es la disminución en el número de expedientes abiertos; pero el número de personas que acuden a la institución se mantiene constante. La diferencia consiste en que antes se abría un expediente por cada denuncia que se presentaba; pero ahora algunos casos son evacuados a través de la orientación al ciudadano, mostrándole cual es la institución estatal competente para atender su

caso y el camino que debe seguir en ella. Este cambio es una consecuencia de la implementación de un nuevo sistema de tutela de los derechos humanos durante el mandato de la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo, en donde el enfoque de la PDDH ha pasado del deber de respeto al deber de garantía de los derechos humanos.

- 4) *¿La mayoría de las denuncias que se presentan a la institución en San Salvador son de su competencia o le corresponden a otras instituciones del Estado?*

Un número aproximado del 70% de las denuncias presentadas por los ciudadanos a la PDDH sí son competencia de la institución; y sólo el 30% restante se resuelven a través de la orientación a la persona interesada.

- 5) *¿Las autoridades de la Administración Pública Central denunciadas en la institución contestan oportunamente los informes que les son solicitados por ella dentro del plazo legal en San Salvador?*

Los informes pedidos a las autoridades correspondientes son contestados por éstas en la mayor parte de los casos. Existen algunos funcionarios públicos, no obstante, que no lo hacen; pero no constituyen la mayoría de ellos.

- 6) *¿Cuál es el nivel educativo y las condiciones socioeconómicas más comunes de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son atendidas por la institución en San Salvador?*

La mayoría de personas que acuden a la institución son de bajos niveles educativos y de escasos recursos económicos. Los casos más comunes son los de amas de casa que vienen a denunciar a la PNC por detenciones a sus hijos y un excesivo uso de la fuerza contra ellos. También son comunes las denuncias interpuestas por empleados. Sólo en muy raros casos acuden a la PDDH personas pudientes como los empresarios, y cuando ellos denuncian, lo hacen por medio de sus

abogados que presentan escritos que parecen ser hechos más para ser interpuestos ante los tribunales que ante la institución.

- 7) *¿Cuáles son las autoridades de la Administración Pública Central más denunciadas como responsables de cometer violaciones a los derechos humanos en San Salvador?*

Los miembros de la PNC se llevan el primer lugar como las autoridades más denunciadas como responsables de violaciones a los derechos humanos. Seguidamente, la institución conoce denuncias contra las autoridades del Ministerio de Salud Pública por casos de negligencia médica o mala praxis. Fuera de estos hechos, son pocas las denuncias ciudadanas que son presentadas contra las demás autoridades de la Administración Pública Central.

- 8) *¿Cuál es el tiempo promedio en que concluyen las investigaciones sobre los casos de violaciones a los derechos humanos que atiende la institución en San Salvador, tomando en cuenta la complejidad de los mismos?*

Los casos más comunes que conoce la PDDH consisten en el uso de excesivo de la fuerza por parte de la PNC, los cuales generalmente se resuelven de uno a dos meses. Pero la resolución de casos más complejos puede tardar más de un año.

- 9) *¿Existe voluntad de colaboración por parte de las autoridades de la Administración Pública Central señaladas como responsables de violaciones a los derechos humanos con el trabajo que realiza la institución?*

En la mayoría de casos, las autoridades correspondientes colaboran con la institución, e inclusive, éstas resuelven los hechos que dieron lugar a la denuncia ciudadana antes que la investigación de la PDDH compruebe la violación a los derechos humanos de la persona interesada. Esto es muy positivo, pues redundo en beneficio de la persona que acudió a la PDDH

en busca de ayuda. Sin embargo, siempre existen autoridades que tratan de obstaculizar el trabajo de la institución, aunque su número es reducido.

10) *¿Qué acciones se toman generalmente al establecer que una autoridad ha cometido una violación a los derechos humanos de un ciudadano?*

Generalmente la institución dicta medidas cautelares para evitar que el hecho comprobado como una violación a los derechos humanos de una persona siga produciendo sus efectos; y de ser necesario, la PDDH acude a otras instituciones estatales, pues en el caso de que el hecho sea constitutivo de delito, por ejemplo, la institución lo denuncia a la Fiscalía General de la República para que ejerza la acción penal correspondiente.

11) *¿La mayor parte de las resoluciones emitidas en San Salvador son de existencia o de inexistencia de responsabilidad por violaciones a los derechos humanos?*

En un 60% de los casos, aproximadamente, se comprueba la responsabilidad de la autoridad involucrada en una violación a los derechos humanos de una persona, y en los restantes esto no sucede, lo que se debe en parte a que la autoridad correspondiente repara la violación a los derechos humanos que estaba cometiendo antes que la PDDH emita una resolución final de su investigación.

12) *¿Se cumplen las recomendaciones formuladas por la institución a las autoridades correspondientes de ejecutarlas?*

En la mayoría de los casos, las autoridades correspondientes cumplen las recomendaciones de la PDDH, o al menos lo intentan. Esta misión le corresponde realizarla al Departamento de Notificación y Seguimiento de la PDDH.

13) *¿Cuál es la carga de trabajo y el nivel de formación jurídica del personal de la institución que labora en la atención de los casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a la Administración Pública Central?*

La carga de trabajo de la institución es muy grande, pues sólo la Unidad Técnica de la PDDH recibe los proyectos de resoluciones de las trece delegaciones departamentales de la institución para que éstas sean examinadas y mandadas a la firma del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Algunos de los casos más graves que han llegado de las delegaciones departamentales se refieren a las ejecuciones extralegales, dado el gran índice de delincuencia que existe en el país. Esta oficina de la PDDH (Unidad Técnica) es una especie de “cuello de botella”, pues aquí se decide qué casos irán a parar en una resolución final o si el problema puede arreglarse, por ejemplo, mediante el mecanismo de los buenos oficios. Respecto a la formación jurídica del personal de la institución, existe un “Manual de Organización y Puestos” que establece el perfil de cada tipo de empleado de la PDDH, en el cual se exige que los miembros del personal jurídico de la institución deben ser abogados.

14) *¿Qué obstáculos, tanto coyunturales como estructurales, impiden la eficacia de la institución para cumplir su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?*

Uno de los problemas que afronta la PDDH es que no hay mucha colaboración prestada por el personal administrativo en algunos casos, pues éste, a diferencia del personal jurídico, carece de una visión enfocada en la función de tutela de los derechos humanos. También existen algunas autoridades que obstruyen la labor de la institución, por ejemplo, al negarse a prestar información requerida por la PDDH, pero no es la generalidad de los casos.

15) *¿Qué es lo que necesita la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para mejorar su eficacia en la función constitucional de*

protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?

Definitivamente la PDDH necesita más asignación presupuestaria para poder cumplir eficazmente con todas sus funciones, dada la gran carga de trabajo que la institución afronta. También es necesario contratar más personal jurídico que esté bien calificado para laborar en la PDDH, pues la mayor parte de empleados de la institución son administrativos. Sólo basta pensar, por ejemplo, que el Departamento de Denuncias es atendido por tres personas para la gran cantidad de quejas que le llegan año con año a la PDDH.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

CÉDULA DE ENTREVISTA PARA EL PERSONAL TÉCNICO DE LA
PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

No. 2

DATOS GENERALES DE LA PERSONA ENTREVISTADA

Edad: 35 años Sexo: Masculino Profesión u Oficio Abogado
Cargo inicial: Colaborador del Área de Servicios Generales Cargo actual:
Jefe del Departamento de Denuncias de la PDDH Tiempo de laborar
en la institución: Dieciséis años

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de conocer la labor realizada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales, delimitada a San Salvador y frente a la Administración Pública Central, se está llevando a cabo una investigación que incluye la realización de entrevistas a miembros del personal técnico que labora en dicha institución estatal, haciendo la aclaración que las respuestas proporcionadas serán utilizadas para fines exclusivamente académicos, por lo que le estaremos muy agradecidos por su colaboración al contestar las preguntas que se le formularán a continuación.

CUESTIONARIO

- 1) *En la función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central, ¿cuáles son las situaciones más frecuentes que se le presentan a la institución en San Salvador?*

La mayoría de casos que atiende la PDDH, en un porcentaje muy alto, se refieren a detenciones arbitrarias y al uso excesivo de la fuerza por parte de los miembros de la Policía Nacional Civil (PNC), la cual es, sin lugar a dudas, la institución más denunciada por la ciudadanía como responsable de violaciones a los derechos humanos. Les siguen de cerca las autoridades penitenciarias por causa del trato brindado a las personas privadas de libertad en todo el país. También se reciben quejas en contra del Ministerio de Trabajo debido a violaciones a los derechos laborales de los trabajadores. Todos estos casos conforman los rubros más señalados por la ciudadanía ante la PDDH.

- 2) *¿La mayoría de casos de violaciones a los derechos humanos conocidos por la institución en San Salvador son investigados de oficio o por denuncia ciudadana?*

La mayor parte de las investigaciones realizadas por la institución son iniciadas por denuncia ciudadana. En esto se toma en cuenta la presunción de veracidad que la ley le otorga a los hechos denunciados ante la PDDH, pues siempre debe actuar en base al principio “pro homine”. Algunos expedientes se abren de oficio, pero no constituyen la generalidad de ellos. En estos casos, es muy difícil de establecer una presunción de veracidad de los hechos, pues las investigaciones iniciadas de manera oficiosa se basan en la información publicada por los medios de comunicación social, la cual muchas veces es sesgada o parcializada.

3) *¿Ha aumentado el número de denuncias interpuestas ante la institución en relación a años anteriores?*

En los últimos tres años el número de expedientes abiertos se ha mantenido constante, pues las variaciones experimentadas, tanto en aumento como en disminución de los mismos, no son en un porcentaje considerable. Pero esto depende de las políticas que adopte el titular de la institución, pues él es quien decide cuales son los casos denunciados por la ciudadanía que ameritan la apertura de expedientes, pues anteriormente, por cada hecho denunciado ante la PDDH se abría una investigación. Por todo ello, las estadísticas de años anteriores revelan muchos más expedientes aperturados que en la actualidad, pero el número de denuncias ciudadanas se ha mantenido constante. Ahora la institución clasifica la denuncia ciudadana, según el caso, abriendo un expediente o resolviéndola por medio de la orientación. Así pues, con este “filtro” que se ha establecido en la PDDH, el número de denuncias ya no coincide con el cantidad de casos investigados por la PDDH. También hay que tener en cuenta que los casos que ameritan ser investigados son aquellos en que se presume la existencia de afectación a derechos humanos, pues la labor de la PDDH no puede verse sólo desde un punto de vista “asistencialista”, sino que debe analizarse que casos se deben atender y cuales no. Este cambio de política de atención a los casos denunciados se hizo hace unos tres años.

4) *¿La mayoría de las denuncias que se presentan a la institución en San Salvador son de su competencia o le corresponden a otras instituciones del Estado?*

Tomando en cuenta la cantidad de usuarios atendidos y no el número de expedientes aperturados, es posible afirmar que un 25% de los casos denunciados sí son competencia de la institución, en tanto que el 75% restante se resuelven a través de la orientación. Pero para tomar esta

decisión, se debe hacer una calificación preliminar de los hechos denunciados y abrir un expediente si se presume una violación a los derechos humanos de un ciudadano. Ahora bien, ¿por qué la mayoría de los casos atendidos por la PDDH se resuelven por la vía de la orientación? En primer lugar, esto sucede debido a la falta de educación de los ciudadanos en materia de derechos humanos, pues no todos los hechos denunciados en la institución son violaciones a derechos humanos. En segundo lugar, esto sucede porque la gente que viene a la PDDH tiene confianza en ella, y acude a la misma en busca de orientación. Así se reciben tanto a usuarios “ilustrados”, que tienen una idea clara de los hechos que denuncian, como también se atiende a usuarios desesperados que no saben a quien dirigirse.

- 5) *¿Las autoridades de la Administración Pública Central denunciadas en la institución contestan oportunamente los informes que les son solicitados por ella dentro del plazo legal en San Salvador?*

Generalmente las autoridades de la Administración Pública Central contestan los informes que pide la PDDH, pero el tiempo en que lo hacen depende de la complejidad del caso. Para ello es que se evalúa el establecimiento de un plazo mayor que el señalado por la ley, pues los procesos de investigación de la PDDH no pueden sujetarse rígidamente a un plazo, el cual debe tomarse sólo como un punto de referencia a considerar. Lo que sucede es que la Ley de la PDDH, en el momento en que fue creada, se hizo pensando en los casos de violaciones a derechos humanos cometidas durante el conflicto armado; pero hoy la realidad ha cambiado, y la ley no previó casos que suceden en la actualidad, como, por ejemplo, el tratamiento que el Estado le da al fenómeno de la delincuencia, los efectos de las políticas económicas neoliberales implementadas en los últimos años o la afectación al medio ambiente, y

es por ello que la PDDH está obligada a cambiar su forma de operar en la investigación de casos de violaciones a los derechos humanos.

- 6) *¿Cuál es el nivel educativo y las condiciones socioeconómicas más comunes de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son atendidas por la institución en San Salvador?*

A la PDDH acude todo tipo de personas, pero se observa un número significativo de amas de casa, quizá porque las mujeres tienden más a proteger a otras personas, pues lo común son las quejas de detenciones arbitrarias y malos tratos cometidos por la PNC contra sus hijos o esposos. No obstante, también muchas mujeres profesionales también acuden a la PDDH. En muchos casos, las personas que vienen a la PDDH lo hacen con un gran peso de frustración encima, pues aparecen después de haber acudido infructuosamente a otras instituciones estatales, y generalmente muestran una gran dosis de escepticismo. Los usuarios de la PDDH son de todos los niveles socioeconómicos y educativos, pero en la sede central provienen mayoritariamente de zonas urbanas.

- 7) *¿Cuáles son las autoridades de la Administración Pública Central más denunciadas como responsables de cometer violaciones a los derechos humanos en San Salvador?*

La PNC es la institución estatal más denunciada por parte de la ciudadanía. También existen muchas quejas contra los Ministerios de Seguridad Pública y Justicia, de Medio Ambiente y de Salud Pública; por cuestiones relacionadas con el trato a las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios, por omisión ante hechos que afectan el medio ambiente y por mala praxis, respectivamente.

- 8) *¿Cuál es el tiempo promedio en que concluyen las investigaciones sobre los casos de violaciones a los derechos humanos que atiende la*

institución en San Salvador, tomando en cuenta la complejidad de los mismos?

No existe un tiempo específico, pues a los casos que entran a la PDDH a través de este Departamento de Denuncias se les busca una solución, cuya rapidez o retardación de la misma depende de factores como la celeridad de la respuesta de las autoridades requeridas, la evidencia de la violación a los derechos humanos o la falta de ella y los períodos de funciones de las autoridades respectivas, pues en este último caso sucede que un funcionario público denunciado ya fue sustituido por otra persona. El plazo legal para terminar el caso sirve más para calificar los hechos que para la emisión de una resolución definitiva.

9) *¿Existe voluntad de colaboración por parte de las autoridades de la Administración Pública Central señaladas como responsables de violaciones a los derechos humanos con el trabajo que realiza la institución?*

No hay un comportamiento uniforme de parte de las autoridades requeridas por la institución, pues algunas colaboran de buena gana con la PDDH, en tanto que otras no quieren colaborar. Pero estas últimas no se detienen a pensar que una tutela efectiva de los derechos humanos es vista con buenos ojos por la comunidad internacional, otorgándole al país una buena calificación en materia de respeto a los derechos humanos, lo cual, inclusive, le abriría las puertas para el otorgamiento de ayuda, como, por ejemplo, facilitándole la obtención de préstamos.

10) *¿Qué acciones se toman generalmente al establecer que una autoridad ha cometido una violación a los derechos humanos de un ciudadano?*

Cuando la PDDH emite una resolución inicial, en ella se pide a la autoridad requerida que rinda un informe, estableciendo también las recomendaciones del caso y la adopción de medidas cautelares para asegurar el cese de violación a los derechos humanos de un ciudadano.

Todas éstas son las herramientas que la ley le otorga a la PDDH, y se pueden usar aún sin la obtención de la respuesta de la autoridad requerida.

11) *¿La mayor parte de las resoluciones emitidas en San Salvador son de existencia o de inexistencia de responsabilidad por violaciones a los derechos humanos?*

Eso depende de la calificación del caso. Sin embargo, un gran porcentaje de resoluciones es de existencia de responsabilidad de violaciones a los derechos humanos, corroborándose la presunción inicial tomada a principio de la investigación realizada por la PDDH, la cual, según el caso, puede ser posteriormente confirmada o modificada.

12) *¿Se cumplen las recomendaciones formuladas por la institución a las autoridades correspondientes de ejecutarlas?*

Se busca que las autoridades responsables de violaciones a los derechos humanos cumplan con las recomendaciones que formula la institución. Para ello, existe en la PDDH un Departamento de Notificación y Seguimiento, en donde se busca establecer comunicación con las autoridades competentes para que acaten las recomendaciones de la PDDH, y no llegar, como en los casos más graves, a la emisión de una censura pública contra ellas, aunque esta herramienta se ha usado en muy raras ocasiones, pues no se quiere desgastarla. Esto es así porque la censura pública debe reservarse para los casos más graves de incumplimiento de las recomendaciones de la PDDH, y además, si el titular de la institución emitiera censuras públicas a diestra y siniestra, las autoridades salvadoreñas, en un momento dado, se insensibilizarían ante las mismas y no les prestarían atención.

13) *¿Cuál es la carga de trabajo y el nivel de formación jurídica del personal de la institución que labora en la atención de los casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a la Administración Pública Central?*

El personal técnico de la PDDH, en un 80%, está conformado por abogados; y el restante 20% lo constituyen psicólogos, educadores, economistas, etcétera. La labor técnica de la PDDH es ejercida, fundamentalmente, por abogados.

14) *¿Qué obstáculos, tanto coyunturales como estructurales, impiden la eficacia de la institución para cumplir su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?*

Tenemos una asignación presupuestaria insuficiente para todas las necesidades que la PDDH debe cubrir. Últimamente ha habido un refuerzo presupuestario, aunque mínimo; en tanto que durante el mandato de la doctora Beatrice Alamanni de Carrillo no hubo ninguno. La PDDH ha sido objeto de una política de Estado consistente en no dotarla de más recursos, lo que puede advertirse en la falta de adquisición de un local propio para la institución. Esto demuestra el desinterés del Estado sobre la importancia de la labor que realiza la PDDH en beneficio de las personas.

15) *¿Qué es lo que necesita la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para mejorar su eficacia en la función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?*

Es necesario que la PDDH tenga más incidencia en las políticas de Estado. Lo ideal sería que el Estado aceptará las opiniones de la institución, y así, en lugar de estar resolviendo caso por caso, se corregirían prácticas estatales que vulneran los derechos humanos de los ciudadanos. También sería bueno que la PDDH pudiera incidir en la decisión de la repartición de las asignaciones presupuestarias para todas las dependencias del Estado.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

CÉDULA DE ENTREVISTA PARA EL PERSONAL TÉCNICO DE LA
PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

No. 3

DATOS GENERALES DE LA PERSONA ENTREVISTADA

Edad: 37 años Sexo: Femenino Profesión u Oficio Abogada
Cargo inicial: Colaboradora jurídica de la PDDH Cargo actual:
Colaboradora jurídica del Departamento de Procuración Tiempo de laborar
en la institución: Once años

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de conocer la labor realizada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el cumplimiento de su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales, delimitada a San Salvador y frente a la Administración Pública Central, se está llevando a cabo una investigación que incluye la realización de entrevistas a miembros del personal técnico que labora en dicha institución estatal, haciendo la aclaración que las respuestas proporcionadas serán utilizadas para fines exclusivamente académicos, por lo que le estaremos muy agradecidos por su colaboración al contestar las preguntas que se le formularán a continuación.

CUESTIONARIO

- 1) *En la función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central, ¿cuáles son las situaciones más frecuentes que se le presentan a la institución en San Salvador?*

Los casos más frecuentes que llegan a la PDDH se refieren a la violación a los derechos a la libertad e integridad personal atribuidos a la Policía Nacional Civil (PNC).

- 2) *¿La mayoría de casos de violaciones a los derechos humanos conocidos por la institución en San Salvador son investigados de oficio o por denuncia ciudadana?*

La mayoría de violaciones a derechos humanos son conocidas por la institución a través de la denuncia ciudadana, y un 10% de los expedientes son abiertos de oficio, cuando se dan casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos.

- 3) *¿Ha aumentado el número de denuncias interpuestas ante la institución en relación a años anteriores?*

El número de denuncias aumenta cada año en porcentaje pequeño, pero significativo.

- 4) *¿La mayoría de las denuncias que se presentan a la institución en San Salvador son de su competencia o le corresponden a otras instituciones del Estado?*

Si el caso es de la competencia de la PDDH, ella inicia la investigación correspondiente, y en caso contrario, se le da una orientación al ciudadano para que acuda primero a la institución estatal correspondiente. En general, la mayor parte de los situaciones denunciadas en la institución sí son competencia de ella.

- 5) *¿Las autoridades de la Administración Pública Central denunciadas en la institución contestan oportunamente los informes que les son solicitados por ella dentro del plazo legal en San Salvador?*

En la mayoría de los casos, las autoridades requeridas contestan los informes, pero lo hacen fuera del plazo legal. Sólo en casos excepcionales se contestan en el tiempo establecido por la ley, y eso sucede cuando no existe mucha responsabilidad sobre los hechos señalados. Generalmente, las autoridades interrogadas niegan los hechos que se les atribuyen en las respuestas que envían a la PDDH.

- 6) *¿Cuál es el nivel educativo y las condiciones socioeconómicas más comunes de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que son atendidas por la institución en San Salvador?*

La mayor parte de personas que acuden a la PDDH son empleados y amas de casa, y raramente acuden a la institución personas con un mayor nivel económico. El nivel educativo de los ciudadanos que buscan ayuda en la PDDH es mayoritariamente bajo.

- 7) *¿Cuáles son las autoridades de la Administración Pública Central más denunciadas como responsables de cometer violaciones a los derechos humanos en San Salvador?*

La PNC es la institución estatal que encabeza la lista de denuncias ciudadanas. También es notable el número de denuncias interpuestas contra las autoridades penitenciarias con respecto a la situación de las personas que guardan prisión en los diferentes centros penitenciarios del país.

- 8) *¿Cuál es el tiempo promedio en que concluyen las investigaciones sobre los casos de violaciones a los derechos humanos que atiende la institución en San Salvador, tomando en cuenta la complejidad de los mismos?*

Generalmente las investigaciones tardan mucho más tiempo del previsto por la ley, y esto es debido a la complejidad de los casos y a falta de personal, pues el número actual es insuficiente para atender la demanda de casos conocidos por la institución.

- 9) *¿Existe voluntad de colaboración por parte de las autoridades de la Administración Pública Central señaladas como responsables de violaciones a los derechos humanos con el trabajo que realiza la institución?*

Existe todavía mucha resistencia de las autoridades de la Administración Pública Central al trabajo de la PDDH, pues sienten que la institución se entromete en sus asuntos, y no dudan tampoco es desacreditar la labor que ella realiza en favor del respecto a los derechos humanos de la población.

- 10) *¿Qué acciones se toman generalmente al establecer que una autoridad ha cometido una violación a los derechos humanos de un ciudadano?*

Se llevan a cabo las acciones que regula la ley, como, por ejemplo, en los casos más graves de violaciones a los derechos humanos, la PDDH está facultada para acudir a otras instituciones estatales como la Fiscalía General de la República si los hechos también son constitutivos de delito para que ésta inicie el proceso penal respectivo.

- 11) *¿La mayor parte de las resoluciones emitidas en San Salvador son de existencia o de inexistencia de responsabilidad por violaciones a los derechos humanos?*

En los casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a la PNC o en aquellas que son cometidas en contra de la niñez, generalmente se comprueba la responsabilidad de las autoridades competentes en las violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos.

- 12) *¿Se cumplen las recomendaciones formuladas por la institución a las autoridades correspondientes de ejecutarlas?*

La mayoría de recomendaciones formuladas a la PNC son ignoradas por ella, lo que demuestra un alto grado de prepotencia que existe en dicha institución estatal.

13) ¿Cuál es la carga de trabajo y el nivel de formación jurídica del personal de la institución que labora en la atención de los casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a la Administración Pública Central?

El nivel de formación jurídica del personal de la institución es alto, pues casi todo el personal que labora en el área de tutela de los derechos humanos se encuentra conformado por abogados (95%). El resto de dicho personal lo integran psicólogos y trabajadores sociales. No obstante, la carga de trabajo es inmensa porque las funciones del personal que labora en el Departamento de Procuración no se limitan a examinar expedientes, sino que también se realizan diligencias fuera de la oficina. Todo esto implica un trabajo arduo, pues sólo basta pensar en el amplio mandato que la Constitución le otorga a la PDDH y el reducido personal con que cuenta para cumplirlo.

14) ¿Qué obstáculos, tanto coyunturales como estructurales, impiden la eficacia de la institución para cumplir su función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?

Las políticas violatorias de los derechos humanos impulsadas por el Ministerio de Seguridad Pública y la PNC, y en general, la falta de colaboración de los titulares de las instituciones de la Administración Pública Central, constituyen los principales obstáculos con los que la PDDH tiene que lidiar permanentemente.

15) ¿Qué es lo que necesita la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos para mejorar su eficacia en la función constitucional de protección o tutela de los derechos fundamentales frente a la Administración Pública Central?

La PDDH necesita una mayor asignación presupuestaria, pues la que actualmente se le otorga es insuficiente para todas las necesidades existentes en la institución, pues, por ejemplo, se necesita contratar más personal e invertir más recursos en infraestructura propia de la institución - pues la PDDH no tiene locales propios -, y en el área de promoción de los derechos humanos para que la población los conozca y los haga valer en caso de que sean violados. Pero el Estado deliberadamente trata de limitar la labor de la PDDH con una baja asignación presupuestaria, pues todavía no concibe que una institución como la PDDH lo vigile.