

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 149
8 julio 2021
Original: español

INFORME No. 149/21
PETICIÓN 1699-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

JOSÉ SALOMÓN PADILLA
EL SALVADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 8 de julio de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 149/21. Petición 1699-13. Admisibilidad. José Salomón Padilla.
El Salvador. 8 de julio de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Orestes David Ortez Quintanar, Edwin Alfredo Trejo Ávalos, Julio Alberto López Pérez y José Salomón Padilla
Presunta víctima:	José Salomón Padilla
Estado denunciado:	El Salvador
Derechos invocados:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 13 (libertad de expresión), 16 (libertad de asociación), 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	14 de octubre de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	24 de octubre de 2013, 21 de diciembre de 2016 y 20 de marzo de 2017
Notificación de la petición al Estado:	5 de septiembre de 2017
Primera respuesta del Estado:	10 de enero de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	11 de junio de 2018

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae:</i>	Sí
<i>Ratione loci:</i>	Sí
<i>Ratione temporis:</i>	Sí
<i>Ratione materiae:</i>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 23 de junio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada internacional:	No
Derechos admitidos:	Artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 23 (derechos políticos), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en términos de la Sección VI

¹ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. El 9 de septiembre de 2020 el peticionario manifestó su interés en el trámite de la petición.

V. HECHOS ALEGADOS

1. Los peticionarios alegan la responsabilidad internacional de El Salvador por la violación de los derechos del señor José Salomón Padilla, por la declaratoria de inconstitucionalidad de un decreto de 21 de agosto de 2012, de la Asamblea Legislativa de El Salvador, a través del cual el señor Padilla fue electo como magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Los peticionarios alegan, principalmente, que en la normativa salvadoreña no existe disposición expresa que prohíba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia estar afiliados a un partido político; y que el señor Padilla no tuvo acceso a un recurso efectivo que permitiera que dicha decisión fuera revisada por un tribunal imparcial y autónomo.

2. Los peticionarios narran que mediante Decreto Legislativo 1070 de 24 de abril de 2012 el señor Padilla fue electo por la Asamblea Legislativa de El Salvador como magistrado de la Corte Suprema de Justicia para el periodo del 1 de julio de 2012 al 30 de junio de 2021. Sin embargo, indican que el 4 de mayo de 2012 se admitió una demanda de inconstitucionalidad en contra de dicho decreto al considerar que la Asamblea Legislativa habría vulnerado el principio de legitimidad indirecta de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Esta demanda dio origen al proceso de inconstitucionalidad 19-2012, el cual dio como resultado que el 5 de junio de 2012 la Sala Constitucional declarara inconstitucional el Decreto Legislativo 1070, dejando sin efectos dicho decreto y perdiendo la magistratura el señor Padilla.

3. Los peticionarios manifiestan que a consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad 19-2012 la Asamblea Legislativa de El Salvador interpuso una demanda ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ); la cual mediante sentencia de 15 de agosto de 2012 declaró inaplicable la sentencia de inconstitucionalidad 19-2012. Sin embargo, la Sala Constitucional declaró inaplicable lo dictado por la CCJ. Los peticionarios indican que derivado de la contradicción de sentencias entre la Sala Constitucional y la CCJ, la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República de El Salvador mediaron y acordaron realizar una nueva elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

4. Así, mediante Decreto Legislativo 101 de 21 de agosto de 2012 la Asamblea Legislativa eligió por segunda ocasión al señor Padilla como magistrado de la Corte Suprema de Justicia para el periodo a concluir el 30 de junio de 2021, además fue electo como presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para el periodo que finalizó el 15 de julio de 2015. Indican que el señor Padilla asumió el cargo el 22 de agosto de 2012; sin embargo, el 13 de mayo y 18 de junio de 2013 se interpusieron dos demandas inconstitucionalidad en contra del Decreto Legislativo 101. Estas demandas fueron interpuestas por ciudadanos salvadoreños alegando que la elección del señor Padilla era inconstitucional debido a que: i) la Asamblea Legislativa no justificó ni comprobó la competencia notoria de los magistrados electos, entre ellos el señor Padilla; y ii) supuestamente se afectaría la independencia de los jueces respecto de los partidos políticos, toda vez a que el señor Padilla estaba afiliado a un partido político y había expresado su preferencia política públicamente. Los peticionarios sostienen que la presunta afiliación política del señor Padilla se habría sustentado únicamente en noticias, entrevistas televisivas y notas periodísticas, pero no con una prueba documental.

5. Las referidas demandas de inconstitucionalidad fueron admitidas y acumuladas por la Sala Constitucional el 24 de julio de 2013, dando origen al proceso de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013. Los peticionarios indican que el señor Padilla fue requerido para pronunciarse respecto de los señalamientos establecidos en las demandas. No obstante, aducen que previo a un análisis jurídico de las demandas de inconstitucionalidad por parte de los magistrados de la Sala Constitucional, el resolutivo respecto de estas ya estaba predispuesto por tratarse de un tema correspondiente a partidos políticos, por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad era inminente.

6. Así, mediante sentencia de 14 de octubre de 2013 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió las demandas de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013, estableciendo que la segunda elección del señor Padilla como magistrado presidente de la Corte Suprema de Justicia, de la Sala Constitucional y del Órgano Judicial había sido inconstitucional, determinando que la Asamblea Legislativa vulneró el principio de independencia judicial con respecto a los partidos políticos, debido a que el señor Padilla se encontraba afiliado al partido político "Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional". En dicha sentencia

se estableció lo siguiente respecto a la incompatibilidad de tener afiliación partidaria y desempeñarse como magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

Teniendo presente tal disposición resulta que, de acuerdo con una interpretación literal (en el sentido en que lo entienden la Asamblea Legislativa, el Fiscal General y el abogado José Salomón Padilla), el art. 176 Cn. “no prohíbe” expresamente que las personas que finalmente resulten electas como Magistrados de la CSJ (quienes tienen el control último de constitucionalidad y legalidad) estén afiliadas a un partido político; pero en el caso de los candidatos a Magistrados del TSE, específicamente los elegidos de la terna que remite la CSJ, sí existe dicha incompatibilidad.

De aceptar una interpretación como esa, se arribaría a un absurdo: los Magistrados de la CSJ sí podrían estar afiliados a los partidos políticos (con todo y los vínculos obligacionales del afiliado para con el partido político, pero dos de los Magistrados del TSE (los elegidos de las ternas elaboradas por la misma CSJ) no podrían estarlo.

Si la razón de ser del art- 208 inc. 1º Cn. es la protección de la independencia y la promoción de la imparcialidad de dos de los Magistrados del TSE elegidos de las ternas elaboradas por la CSJ, y por ello no se les permite que estén afiliados a un partido político, con *mucha mayor razón* no puede aceptarse la interpretación que sostiene que los Magistrados de la CSJ en general sí pueden estarlo, con base en el argumento de que el art. 176 Cn. no lo prohíbe; sobre todo, porque el art. 208 inc. 5º Cn. autoriza el control constitucional de las actuaciones del TSE mediante los “recursos que establece [la] Constitución”, los cuales están a cargo de esta Sala (de la cual el abogado José Salomón Padilla es su presidente.)

7. Los peticionarios manifiestan que las sentencias de inconstitucionalidad dictadas por la Sala Constitucional tienen carácter de definitivas por lo que no existe recurso en su contra. No obstante, indican que en noviembre de 2013 el señor Padilla denunció los hechos ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH). El 28 de agosto de 2015 la PDDH emitió una resolución en la que estableció que al señor Padilla se le había vulnerado su derecho constitucional a optar por cargos públicos.

8. La parte peticionaria alega, principalmente, que con la sentencia de inconstitucionalidad de 14 de octubre de 2013 emitida por el Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se vulneró el derecho a las garantías judiciales, a la protección a la honra y a la dignidad, a la libertad de asociación y los derechos políticos del señor Padilla, debido a que la declaratoria de inconstitucionalidad de los procesos 77-2013/97-2013 se habría fundamentado únicamente en el hecho de que el señor Padilla era militante de un partido político, aunado a que en la normativa de El Salvador no existe una ley que prohíba expresamente que un magistrado de la Corte Suprema de Justicia no puede tener afiliación política, y que la misma no fue probada con documento alguno, sino que se determinó con base en las declaraciones que el señor Padilla realizó en entrevistas televisivas y en notas periodísticas. Asimismo, los peticionarios aducen que el señor Padilla ejerció su cargo en todo momento con imparcialidad y que no tuvo acceso a un recurso efectivo que le permitiera plantear en el ámbito interno sus alegatos respecto a violaciones de sus garantías judiciales en el proceso de inconstitucionalidad que culminó con la remoción de su cargo como magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

9. El Estado, por su parte, manifiesta que la sentencia emitida por la Sala Constitucional al resolver las demandas de inconstitucionalidad 77-2013/97/2013 no vulneró los derechos humanos del señor Padilla ni los derechos laborales de los trabajadores de la Corte Suprema de Justicia. Manifiesta que en El Salvador existe un problema histórico estructural por falta de independencia constitucional de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia con relación a los partidos políticos. De igual manera, expresa que los partidos políticos tienen una injerencia notoria en la elección de los magistrados y que el proceso de selección se caracteriza por un cuoteo político en la Asamblea Legislativa. Además, manifiesta que la Sala Constitucional, a través de su jurisprudencia ha determinado el principio de independencia judicial. En este sentido, el Estado sostiene que en la sentencia de inconstitucionalidad se realizó una ponderación entre principio de

independencia judicial y el derecho de afiliación partidaria, prevaleciendo el primero en beneficio del interés general.

10. Además, sostiene que la limitación o incompatibilidad respecto a la afiliación partidaria tiene una finalidad constitucional y convencional legítima, misma que consiste en garantizar la independencia judicial de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y que en la legislación secundaria, específicamente, en el artículo 26 de la Ley de Carrera Judicial se establece que: *“el ejercicio de un cargo de la Carrera es incompatible con la participación en política partidista; esto es, pertenecer a cuadros de dirección o ser representante de partidos políticos o realizar actividad proselitista”*. Lo que determina que sí existe una incompatibilidad entre el ejercicio de los magistrados que pertenecen a la carrera judicial y a la actividad política.

11. Asimismo, el Estado manifiesta que la Corte Suprema de Justicia determinó que el señor Padilla tenía preferencias por un determinado partido político, y que por ello no fue necesario acreditar su afiliación a través de una prueba documental, sino que bastaron sus declaraciones públicas para acreditar la misma junto con su preferencia política. Por lo tanto, el Estado aduce que la sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013 no violó la obligación del Estado de respetar las opiniones políticas y los derechos a la integridad personal, garantías judiciales, a la honra y dignidad, libertad de pensamiento y expresión, libertad de asociación y derechos políticos, consagrados en la Convención Americana en perjuicio del señor Padilla.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

12. En relación con el requisito de agotamiento de los recursos internos, los peticionarios argumentan que las decisiones emitidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia son definitivas de conformidad con la normativa interna y, por ende, no existe recurso alguno en su contra; circunstancia que no fue controvertida por el Estado. Este dato es relevante en el caso en particular, precisamente, porque el hecho denunciado como lesivo por la parte peticionaria es la sentencia emitida el 14 de octubre de 2013, a través de la cual la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió las demandas de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013, a través de la cual determinó como inconstitucional la elección del señor Padilla como magistrado y presidente de ese máximo tribunal, al considerar que su elección vulneró el principio de independencia judicial por estar afiliado a un determinado partido político y expresar su ideología política en favor del mismo. Dicha sentencia se dio como resultado de demandas de inconstitucionalidad iniciadas por terceros que expresamente consideraban que la elección del señor Padilla careció de una competencia notoria y que su afiliación política vulneraba el principio de independencia judicial.

13. Por lo tanto, en el presente caso la Comisión considera que corresponde aplicar la excepción al requisito del agotamiento de los recursos internos establecida en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana. De acuerdo con el artículo 46.2 de la Convención, en caso de aplicarse esta excepción no aplica el requisito del plazo de presentación establecido en su artículo 46.1.b)³. En consecuencia, la Comisión sigue el criterio de plazo razonable de presentación establecido en el artículo 32.2 de su Reglamento. A la luz de esta disposición reglamentaria la Comisión observa que la presente petición fue presentada a la CIDH el 14 de octubre de 2013, es decir, el mismo día en que se dictó la sentencia de inconstitucionalidad 77-2013/97/2013; por lo tanto, la Comisión concluye que la petición claramente se presentó dentro de un plazo razonable.

14. Respecto a las cuarenta y seis personas que se adhirieron a la petición inicial, manifestándose como trabajadores que apoyaron la gestión del señor Padilla como magistrado de la Corte Suprema de Justicia y alegando que sus derechos laborales se vieron afectados por la declaratoria de inconstitucionalidad 77-2013/97/2013. Al respecto, los peticionarios no indican en qué sentido se le vulneraron sus derechos y si fueron removidas de sus cargos ni qué instancias agotaron en la vía interna con la finalidad de resarcir los supuestos daños ocasionados a consecuencia de la ya mencionada declaratoria de inconstitucionalidad. Es decir, estas personas no profundizan en los posibles hechos lesivos que mencionan ni aportan ninguna

³ A este respecto véase como precedente sustancialmente similar: CIDH, Informe No. 50/21. Petición 2208-12. Admisibilidad. Trabajadores del Sindicato UPINS. Costa Rica. 6 de marzo de 2021.

información individualizada al respecto. Por lo tanto, los eventuales reclamos planteados por estas personas quedan excluidos del marco fáctico del presente informe.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

15. La Comisión observa que el objeto de la petición consiste en la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto legislativo 101 de 21 de agosto de 2012, a través del cual la Asamblea Legislativa eligió al señor Padilla, en una segunda ocasión, como magistrado y presidente de la Corte Suprema de Justicia, de la Sala Constitucional y del Órgano Judicial, generando una controversia de tipo jurídico sobre los hechos consistente en que su elección vulneró el principio de independencia judicial, a razón de que el señor Padilla presuntamente se encontraba afiliado a un partido político. Además, de que no habría tenido acceso a un recurso efectivo que le permitiera plantear sus alegatos respecto a violaciones de sus garantías judiciales en el proceso de inconstitucionalidad que culminó en su destitución como magistrado.

16. En este sentido, la CIDH considera que tales alegaciones no resultan manifiestamente improcedentes y ameritan de un análisis de fondo a la luz de la Convención Americana. Asimismo, y sin prejuzgar sobre el objeto de la petición, la Comisión considera que los hechos denunciados por los peticionarios, relativos sobre todo a la falta de una norma expresa que prohíba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia tener una afiliación partidaria, podrían constituir *prima facie* violaciones a los derechos consagrados en los artículos 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio del señor José S. Padilla.

17. En cuanto a las presuntas violaciones a los derechos reconocidos en los artículos 5 (integridad personal), 11 (honra y dignidad) y 16 (libertad de asociación) de la Convención Americana, la Comisión considera que los peticionarios no han aportado elementos que permitan considerar, *prima facie*, la posible violación de dichos derechos; sin perjuicio de lo anterior, las afectaciones señaladas podrían ser valoradas en un eventual análisis sobre reparaciones.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 13, 23 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 y 2;

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 5, 11 y 16 de la Convención Americana; y

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 8 días del mes de julio de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

La que suscribe, Marisol Blanchard, en su carácter de Secretaria Ejecutiva Adjunta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'MB', with a long vertical stroke extending downwards from the right side.

Marisol Blanchard
Secretaria Ejecutiva Adjunta