Boletín No. 103 / Julio 2009

El presente

boletín es un

Departamento de Estudios Legales, DEL

ISSN 1995-0888



El futuro de las profesiones jurídicas en El Salvador

El día 16 de julio tomaron posesión de su cargo cinco nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con lo que se inició un nuevo período de la institución. Las tareas que esperan al tribunal son múltiples y de gran importancia, como corresponden a su jerarquía estatal, pero hay una a la que no se ha prestado debida atención durante muchos años y ha creado problemas sociales, por lo que es necesario que se tomen medidas urgentes: se trata de la regulación y control de las profesiones jurídicas en el país.

Todos los estudios realizados recientemente sobre nuestra institucionalidad y la situación de la administración de justicia han abordado el tema de la regulación de las profesiones jurídicas con serios señalamientos¹, pero en la práctica apenas se han atendido las advertencias y recomendaciones hechas. Aunque éstas abarcan una amplia temática, casi todo lo hecho en los últimos años ha afectado al gremio judicial y se ha limitado a la mejora de las condiciones materiales del ejercicio de su función. El tema de la carrera judicial da mucho de que

hablar y amerita un estudio aparte, por lo que en este boletín solo nos referiremos a otras dos profesiones jurídicas fundamentales: la abogacía y el notariado.

El presente boletín es un esfuerzo de iniciar un debate a nivel nacional sobre el futuro de las profesiones jurídicas en El Salvador, a la luz de los problemas actuales, los cuales no han sido debidamente atendidos. En este sentido, con esta publicación se pretende identificar aquellas áreas que requieren de mejoras y centrar el debate en estos temas.

esfuerzo de
iniciar un debate
a nivel nacional
sobre el futuro de
las profesiones
jurídicas en
El Salvador, a la
luz de los
problemas
actuales, los
cuales no han
sido debidamente
atendidos.

1. Entre los más importantes: Popkin, Margaret: Peace without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador, Pennsylvania State University Press, University Park, PA, 2000, p. 216; Lothian, Tamara: "The FUSADES strategy for El Salvador: Priority areas for judicial reform and the problem of corruption", en FUSA-DES: Economic and Social Strategy 2004-2009. Opportunities, Security, and Legitimacy: A Foundation for Development, edición digital, 2003, ps. 10 a 12; y el estudio Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento, elaborado por la Universidad de Salamanca con la colaboración del Departamento de Estudios Legales de FUSADES, 2005.

En nuestro país, el término "abogado" por lo general se utiliza para hacer referencia a cualquier profesional del derecho, es decir, se usa como sinónimo de jurista. En la mayoría de países, a diferencia del nuestro, el término se refiere a aquel profesional en el libre ejercicio de la profesión, que es el significado más acertado.

La Abogacía

En nuestro país, el término "abogado" por lo general se utiliza para hacer referencia a cualquier profesional del derecho, es decir, se usa como sinónimo de jurista. En la mayoría de países, a diferencia del nuestro, el término se refiere a aquel profesional en el libre ejercicio de la profesión, que es el significado más acertado. Esta incorrecta utilización del término "abogado" no sólo se da en el lenguaje común, sino que llega inclusive a la ley primaria de nuestro país; así, cuando el Artículo (Art.) 188 Constitución (Cn.) nos indica que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) serán electos de una lista de candidatos, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador, hay acuerdo absoluto que no se ha querido referir exclusivamente a los abogados en el libre ejercicio de la profesión, sino que incluye a otros profesionales del derecho, como los jueces.

La abogacía es una profesión consistente en la defensa de los intereses de terceros (privados y públicos), mediante la aplicación de la ciencia y la técnica jurídica². Resulta una actividad profesional concreta con dos funciones básicas: la asesoría del cliente en materias jurídicas, algo que es común a todas las profesiones liberales en sus respectivos campos, y la procuración, es decir, la facultad de representar a terceros en sus negocios jurídicos. Esta última es sobre todo la calidad que distingue a la profesión y es

típica de los abogados en el libre ejercicio profesional, aunque por extensión el término se aplica también a fiscales, procuradores del Estado y asesores legales de las distintas oficinas públicas y privadas, que ejercen funciones casi idénticas.

A diferencia de los jueces y notarios que deben ser imparciales e independientes frente a las partes que comparecen ante ellos, el abogado toma parte a favor de los intereses de un tercero; es por esto que la esencia de la labor y los intereses profesionales de estos distintos gremios de juristas son contrapuestos y la mayoría de los sistemas jurídicos en el mundo, procura una estricta separación en su regulación y organización profesional³.

Es importante aclarar que la abogacía no constituye un grado académico y que nadie se gradúa en una universidad con un "título" de abogado; éste es de licenciado en Ciencias Jurídicas y habilita para optar a una profesión jurídica, que puede ser la abogacía o cualquier otra. En nuestro país, la autorización para

^{2.} Una definición muy usada y aún más restrictiva puede encontrarse en la célebre obra de Ossorio y Gallardo, Ángel: El Alma de la Toga, Librería El Foro, Buenos Aires, 1997, ps. 13 a 22.

^{3.} Es necesaria una digresión para señalar que es especialmente grave la confusión existente con la profesión judicial, ya que incluso los mismos jueces salvadoreños se denominan a sí mismos "abogados". La confusión es especialmente notoria en las asociaciones gremiales de abogados, la mayoría de las cuales admiten jueces entre sus miembros sin ninguna restricción; esto es totalmente contrario a la ética judicial, no solo por la independencia que deben guardar frente a los posibles litigantes en sus tribunales, sino porque los intereses gremiales de los jueces son opuestos a los de los abogados. De los últimos doce presidentes de la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, cinco de ellos han sido jueces, un hecho que en cualquier otra parte del mundo los haría merecedores de la destitución del cargo judicial.

Un tema frecuente en los círculos jurídicos es el de la existencia de una "crisis" en el gremio de abogados. Se dice que ésta no solo afecta materialmente al aremio sino que, debido a la proyección de la función del abogado, afecta a la sociedad entera y al Estado.

el ejercicio de la abogacía, que se hace a través de un simple trámite ante la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia, es prerrequisito para optar a cualquier otra profesión jurídica como el notariado o la judicatura. En otros países, no es raro que los notarios, y especialmente los jueces, nunca hayan sido autorizados previamente para el ejercicio de la abogacía.

Un tema frecuente en los círculos jurídicos es el de la existencia de una "crisis" en el gremio de abogados⁴. Se dice que ésta no solo afecta materialmente al gremio sino que, debido a la proyección de la función del abogado, afecta a la sociedad entera y al Estado. La pérdida de una orientación moral es frecuentemente señalada, pero en definitiva, es el ejercicio de la profesión sin controles lo que crea el problema.

La abogacía es una de las pocas profesiones reguladas en nuestro país, pero la normativa que se refiere a ella es mínima, cuantitativamente considerada. Consiste en unos pocos artículos de la Constitución (Arts. 133 N° 3, 182 N° 12 y 188), un breve capítulo en la Ley Orgánica Judicial (Arts. 140 a 145) y artículos dispersos del Código Penal, las leyes procesales y otras. El régimen disciplinario y sancionador se encuentra en un decreto de más de un siglo de antigüedad⁵. Podrían todas ser impresas en una

sola hoja. No existe regulación sobre organización profesional, condiciones de ejercicio, responsabilidad por mala práctica o código de conducta profesional. A lo anterior, podemos atribuirle el hecho que el ejercicio de la profesión se haya llevado a cabo de manera muy liberal y sin mayores controles. Esta es una realidad que merece ser analizada detenidamente para buscarle soluciones concretas que permitan fortalecer las áreas que lo requieran en aras de beneficiar al país y a la construcción de un Estado de derecho en el mismo.

Un efecto marginal de esta falta de regulación se refleja en el crecimiento del gremio en los últimos años. El número de abogados autorizados para el ejercicio de la profesión era inferior a 2000 al finalizar el año 1988⁶; menos de trece años después, en mayo de 2001, su número había ascendido a 7,308⁷. En marzo de 2006, tal número era 12,392⁸; en enero de 2009 era

^{4. &}quot;¿Proliferación en el gremio de abogados?" en Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, tomo 1, Universidad Francisco Gavidia, San Salvador, 2005, ps. 193 y 194.

Decreto sobre suspensión de abogados, escribanos y procuradores: D. L., 23 de abril de 1904; D. O. N° 109, Tomo 56, 10 de mayo de 1904.

^{6.} Este número, tomado del número de tarjetas de identificación de abogados extendidas, no refleja el número de abogados en ejercicio en ese momento, sino el número de abogados autorizados en el país desde que se estableció su carnetización en reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial hechas en 1962, por lo que incluye todos los abogados autorizados en esa fecha y los autorizados posteriormente, incluyendo los fallecidos, suspendidos e inhabilitados. Las siguientes cifras resultan más depuradas, al estar tomadas de nóminas elaboradas por la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia, que excluyen a estos últimos.

^{7.} Vidales, Roberto: Informe sobre la investigación de títulos irregulares de licenciatura en Ciencias Jurídicas realizada por la Fiscalía General de la República, ms., 2001, p. 43.

^{8. &}quot;FEDAES convoca a más de 12 mil abogados a votar", en La Prensa Gráfica, 18 de marzo de 2006.

17,713⁹; al 1° de junio del mismo año, 18,918¹⁰.

La tendencia al crecimiento exponencial no parece que se revertirá en los próximos años. La carrera de licenciatura en Ciencias Jurídicas ha llegado a ser la de mayor demanda en las universidades del país. En el año 2006, el último para el cual tenemos cifras, los estudiantes inscritos ascendían a 16,703¹¹, en 19 facultades y escuelas de Derecho.

El aumento en el número de abogados no es un problema nacional en sí mismo; si se crean situaciones de excesiva competencia profesional, abaratamiento de servicios jurídicos como consecuencia de ella o insuficiencia de puestos de trabajo para la demanda existente, éstos son dilemas que solo competen a los interesados quienes, como cualquier otra persona, deben evaluar las opciones económicas que se presentan ante ellos y escoger. Los verdaderos problemas de la proliferación de abogados son la dedicación de una fuerza laboral e intelectual excesiva a un sector que no la necesita en el número existente y

9. Dato proporcionado por el presidente de la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador, Lic. José Ricardo Reyes Escoto, indicando el número de abogados que aparecieron el padrón electoral utilizado para las elecciones gremiales de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elaborado ese mes.

en detrimento de las profesiones técnicas y científicas que son más útiles en una economía emergente, por una parte, y por otra, la disminución de la calidad académica de los nuevos profesionales del derecho y el aumento de la falta de ética en el ejercicio profesional, lo que afecta a los usuarios de sus servicios. Esto último tiene relación directa con la falta de regulación y control efectivo del ejercicio de la profesión.

El crecimiento del número de abogados está relacionado también con el aumento en la oferta de la enseñanza de la carrera. Hasta 1979 hubo una sola escuela de Derecho en el país, dependiente de la Universidad de El Salvador; en los años siguientes veintiocho universidades fueron autorizadas para impartir la carrera¹². Varias de ellas han cerrado o fueron obligadas a cerrar tras la emisión de la Ley de Educación Superior en 1995, ya sea por acciones delictivas o por no reunir los requisitos legales mínimos para su funcionamiento; a pesar de esto, la carrera de licenciatura en Ciencias Jurídicas es la que es servida por el mayor número de instituciones de educación superior en el país.

Como es de esperarse, la calidad de las distintas escuelas de Derecho es desigual. Existen algunas excelentes, pero hay una opinión generalizada, y mensurable hasta cierto punto, gracias a los exámenes para el ejercicio del notariado¹³, de que la educación impartida por la ma-

Hasta 1979 hubo una sola escuela de Derecho en el país, dependiente de la Universidad de El Salvador; en los años siguientes veintiocho universidades fueron autorizadas para impartir la carrera.

Información proporcionada por la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia.

^{11.} MINED: Educación Superior en Cifras: El Salvador 1997-2006, San Salvador, 2007. Durante el decenio que comprende esta publicación, la licenciatura en Ciencias Jurídicas se ha mantenido como la carrera con mayor demanda en el país, aunque el número de estudiantes ha descendido desde un máximo de 20,701 en el año 2000.

^{12.} Vidales, Roberto: Op. cit., ps. 28 a 34.

 [&]quot;¿Quiere usted estudiar Derecho?" en Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, Tomo 3, UTEC, 2008, p. 165.

La principal causa de la proliferación de escuelas de Derecho en el país ha sido la demanda existente por la carrera, por supuesto, pero ha contribuido también el que los requerimientos para impartirla son menos gravosos que los de carreras técnicas. al no necesitar laboratorios. instrumentos o instalaciones sofisticadas para su enseñanza.

yoría de ellas es deficiente, a veces en enorme grado. Tiene mucho que ver con el hecho, que muchos no gustan recordar, que las universidades en el país se han convertido en un fenómeno económico y a veces en un negocio formidable.

La principal causa de la proliferación de escuelas de Derecho en el país ha sido la demanda existente por la carrera, por supuesto, pero ha contribuido también el que los requerimientos para impartirla son menos gravosos que los de carreras técnicas, al no necesitar laboratorios, instrumentos o instalaciones sofisticadas para su enseñanza. El gran número de estudiantes de Derecho, frente a los bajos costos que genera, resulta en que tales escuelas son frecuentemente la principal fuente de ingresos, en concepto de colegiatura, para muchas universidades. De manera que las instituciones de educación superior tienen estímulos para establecer la carrera entre su oferta educativa. Sin embargo, la proliferación de facultades de Derecho crea también una competencia entre las instituciones por atraer el mayor número de estudiantes posibles, que al manifestarse en el terreno económico, implica cuotas bajas (que obligan a su vez a atraer a mayor número de alumnos) y una menor exigencia académica¹⁴. "Título universitario que habilita para ejercer una profesión lucrativa obtenido con un mínimo de esfuerzo" es un cebo para muchos maximizadores interesados en los resultados monetarios y no en los conocimientos que deben llevar a la profesión.

La primera consecuencia de esto

fue el fenómeno de la "venta de títulos" que se dio en la década pasada y que afectó especialmente a las profesiones jurídicas. El fenómeno fue contenido, en principio, con el cierre de las universidades culpables más notorias y la investigación hecha por la Fiscalía General de la República, pero un enorme daño se había hecho¹⁵. El escándalo resultante fue una advertencia para las universidades, pero la falta de acción de las autoridades, especialmente de la Corte Suprema de Justicia, con respecto al problema, también mandó mensajes equivocados en relación a la impunidad con la que puede ser violada la ley. Esporádicamente se escucha sobre nuevos casos de emisión de títulos irregulares, pero la burda venta de títulos ya no es un fenómeno manifiesto; sin embargo, la emisión de títulos sin un adecuado respaldo académico no parece haber desaparecido.

Para citar un ejemplo, podemos mencionar un caso de una universidad que fue cerrada recientemente por el Ministerio de Educación. Cuando esta universidad presentó al MINED el programa de estudios de la carrera de licenciatura en Ciencias Jurídicas, para que le fuera aprobado, el Ministerio detectó serias deficiencias académicas y todo tipo de errores formales¹⁶, por lo que se pidió la intervención de la Dirección de Educación Superior

^{14.} Vidales, Roberto: Op. cit., ps. 25 y 26.

^{15.} Es de señalar que solo dos de las universidades cerradas, graduaron en un período menor de doce años, 1430 licenciados en Ciencias Jurídicas una y 822 la otra. Vidales, Roberto: Op. cit., ps. 65 y 79.

^{16.} Informe sobre la actualización del Plan de Estudios de la Carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas de la Universidad Salvadoreña, "Isaac Newton", documento del Consejo de Educación Superior, 2004.

Hay acuerdo en todos quienes han estudiado la problemática, que es necesario y urgente comenzar a actuar con respecto a la educación jurídica en el país...

en aplicación de la ley. Las inspecciones resultantes determinaron que la institución carecía de un sistema de planificación académica, registros confiables, biblioteca, servicios de informática, programas de investigación y proyección social y hasta aulas para impartir clases, entre otros requisitos legales mínimos. Con respecto a los estudios de Derecho, la escuela no tenía personal suficiente ni calificado y las únicas clases impartidas lo eran durante unas pocas horas los fines de semana. Tales condiciones no garantizaban transmisión de conocimientos ni esto importaba; era suficiente que el alumno pagara la cuota de colegiatura durante cinco años, asistiera en las fechas señaladas para las evaluaciones, en las que nunca había reprobaciones¹⁷. La institución fue cerrada, pero antes graduó a cientos de "abogados" en tales condiciones. Es difícil que otra institución de educación superior existente llegue a tales extremos, pero es innegable que la disminución de exigencias académicas, frente a la exigencia del pago de un canon periódico por un tiempo igual al determinado en la ley para la duración de una carrera, es una realidad en algunas instituciones aún en funcionamiento.

Hay acuerdo en todos quienes han estudiado la problemática, que es necesario y urgente comenzar a actuar con respecto a la educación jurídica en el país¹⁸ y por lo general

se atribuye la responsabilidad de la mala calidad educativa al Ministerio de Educación v se le conmina a actuar al respecto, pero lo que esta oficina puede hacer, es limitado. La nueva Ley de Educación Superior, emitida en 2004, aumenta los requisitos de calidad académica de las instituciones de educación superior y facilita su cierre, incluso por pérdida de dicha calidad, pero en la práctica, aparte de la universidad mencionada, solo otra que se encontraba en similar estado, ha podido ser cerrada. La clausura de otras universidades con serias infracciones legales se ha visto obstaculizada, en primer lugar, por el estricto y compendioso procedimiento necesario para ello y la cadena de recursos que pueden interponerse contra la resolución de cierre; en segundo lugar, por las instancias extrajurídicas que se han hecho valer en muchos casos para impedir el cumplimiento de la ley.

También impiden las acciones que se le piden tomar al Ministerio, dos factores que deben considerarse. En primer lugar, la libertad de cátedra garantizada por la Constitución a las instituciones de educación superior (Art. 61 inciso 1° Cn.), que les permite optar por una serie de opciones académicas, que incluyen el énfasis en distintos aspectos de una disciplina científica en detrimento de otros; una práctica de toda institución educativa que debe racionalizar el uso de recursos económicos y sobre lo que no puede opinar válidamente ninguna autoridad estatal. En segundo lugar, el carácter extremadamente subjetivo del concepto de "calidad académica", que hace imposible su medición exacta, y las discusiones sobre la misma, interminables. No obstante, ciertos

^{17. &}quot;Informe de la visita hecha a la Universidad Salvadoreña "Isaac Newton", documento del Consejo de Educación Superior, 2004.

^{18. &}quot;La formación universitaria de los abogados" en Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, tomo 3, citado, ps. 37 y 38.

Es cierto que es necesario aumentar la diversidad en la oferta educativa de las instituciones de educación superior, procurar reorientar a gran número de estudiantes universitarios hacia campos de estudio más acordes a las necesidades del país y la oferta de trabajo existente.

parámetros objetivos y evidentes pueden servir para determinar la mayor o menor calidad de una institución académica; ellas son la base de los procesos de acreditación educativa, institución también contemplada en nuestro sistema (Arts. 46 a 50 Ley de Educación Superior).

Es cierto que es necesario aumentar la diversidad en la oferta educativa de las instituciones de educación superior, procurar reorientar a gran número de estudiantes universitarios hacia campos de estudio más acordes a las necesidades del país y la oferta de trabajo existente (para lo cual es necesario la elaboración de estudios sobre el mercado laboral en el país), procurar una mejora en los programas de estudios y exigir a las universidades mayor rigor en la enseñanza del Derecho y severidad en sus sistemas de evaluación y requisitos de graduación, pero todo esto se ha intentado antes, varias veces, con pobres resultados. En definitiva, no va a ser únicamente la meiora en la educación universitaria la que va a solucionar los problemas existentes en la profesión de abogado, sino que van a ser las exigencias de la profesión la que va a redundar en la meiora académica de la enseñanza del Derecho.

El más efectivo expediente de la determinación de la calidad educativa y el más usado es, pese a ser también muy criticado, la medición del producto terminado a través de exámenes de conocimientos que demuestren la adquisición de los necesarios para la práctica de una profesión. Es un sistema aceptado en todos los países en que existe la colegiación profesional obligatoria y en muchas partes en donde no la hay también, encargándose su admi-

nistración a los organismos estatales que tienen a cargo la autorización profesional o su control. En nuestro país, y para el caso de las profesiones jurídicas, es una tarea que debería corresponder a la Corte Suprema de Justicia.

El examen del conocimiento de los graduados en Ciencias Jurídicas tiene larga tradición en El Salvador. Fue establecido por primera vez en 1844¹⁹, conocido con el nombre de "recibimiento", y existió hasta 1962. Es un hecho bien conocido que la Asamblea Constituyente reunida ese año, con intención de favorecer a uno de sus integrantes. modificó el artículo referente a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia relativas al control profesional (Art. 89 N° 11, uno de las apenas cuatro disposiciones de la Constitución de 1950 que reformó), estableciendo que era atribución del tribunal: "Practicar recibimientos de abogados, sin previo examen y autorizarlos para el ejercicio de su profesión"²⁰. Afortunadamente, este desacierto jurídico no se volvió a repetir en la Constitución de 1983, por lo que queda abierta la posibilidad de restablecer el examen de autorización.

Actualmente, la autorización para el ejercicio de la abogacía requiere de la presentación del título académico, de certificaciones de carencia

Libro V, Título 6, Ley 2 en Menéndez, Isidro: Recopilación de las leyes del Salvador, en Centro-América (edición facsímil), Imprenta Nacional, San Salvador, 1955

^{20. &}quot;¿Qué hacer con el gremio de abogados?" en Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, tomo 1, citado, ps. 197 y 198.

La nómina de abogados a que nos hemos referido, y que eleva el número de abogados en el país a 18,918, no es nada más que un listado de las personas alguna vez autorizadas para ejercer la abogacía en el país y de los que la Sección de Investigación Profesional no tiene conocimiento que hayan fallecido o que no hayan sido inhabilitados o suspendidos por una resolución de Corte Plena.

de antecedente penales expedidas por tribunales u otras instituciones, una diligencia para comprobar la buena conducta del solicitante, con testigos seleccionados por él mismo, y la demostración del cumplimiento de un período de "práctica", que garantice una experiencia en el terreno profesional. Este último requisito puede ser sustituido por períodos de trabajo en tribunales, oficinas jurídicas, etc. En todo caso, es fácil de eludir y no brinda ninguna garantía de la adquisición de conocimientos o habilidades jurídicas.

La necesidad de un examen para la autorización de abogados ha sido demandada a la Corte Suprema de Justicia por varios sectores y desde hace mucho tiempo²¹. De la manera que ésta exige un examen para el ejercicio del notariado, debería exigirlo para el ejercicio de la abogacía. Esto tendría el efecto de garantizar que los aspirantes a ejercer la profesión cuenten con un mínimo de conocimientos necesarios y también tendería a depurar la enseñanza del Derecho. Si los resultados de los exámenes de notariado son un indicativo, los graduados de las universidades que no brindan una formación académica adecuada, que son las que cobran las cuotas más bajas y tienen las poblaciones de alumnos más altas, reprobarán, y con el tiempo disminuirá la demanda de sus servicios al demostrarse que no brindan la instrucción necesaria para ejercer la profesión. Es en manos de la Corte, en que está la depuración y reforma de la educación jurídica universitaria en función de su calidad.

Boletín No. 103 Julio 2009

El siguiente aspecto que debe tomarse en cuenta es el de la regulación profesional, que como se ha indicado, es mínima, y debe empezarse por mejorar los medios de la institución contralora. La Sección de Investigación Profesional debe ser fortalecida, convirtiéndola en una verdadera institución investigadora y debe dotársela de medios modernos para el cumplimiento de su labor.

La nómina de abogados a que nos hemos referido, y que eleva el número de abogados en el país a 18,918, no es nada más que un listado de las personas alguna vez autorizadas para ejercer la abogacía en el país y de los que la Sección de Investigación Profesional no tiene conocimiento que hayan fallecido o que no hayan sido inhabilitados o suspendidos por una resolución de Corte Plena. En realidad, y esto es una situación única el que nadie conozca el número de abogados en ejercicio en el país.

Las pocas veces que la nómina ha sido dada a conocer, para servir como padrón en las elecciones gremiales, se ha señalado que aparecen en ella, al igual que en la nómina de notarios, algunas personas que han fallecido. Esto es porque la Sección de Investigación Profesional no cuenta con los mecanismos necesarios para hacer la depuración; lo hacen consultando noticias y esquelas de defunción aparecidas en periódicos²². En segundo lugar, aparecen en ella los jueces, que tienen prohibido el ejercicio de la

²¹ Artículo citado en: Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, Tomo 1, cit., ps. 198.

^{22.} En el caso de los notarios, existe obligación de que, a su fallecimiento, cualquier persona en cuyo poder queden su protocolo y sus sellos los entregue a la Corte (Art. 30 Ley de Notariado), pero esta disposición no se hace cumplir estrictamente.

Debe dejar de pensarse en la autorización para el ejercicio de la abogacía como una calidad para toda la vida: es simplemente un acto que habilita para ejercer una profesión que, por su naturaleza y efectos, necesita ciertos controles en su ejercicio, y es eminentemente temporal.

abogacía, y otros que ejercen funciones de abogado, pero no pueden hacerlo libremente, como los fiscales, procuradores y empleados de los departamentos jurídicos de las oficinas públicas. Finalmente, aparecen profesionales que alguna vez fueron autorizados para tal ejercicio pero se han ido del país, a veces por décadas, que se han jubilado o que no tienen interés en el ejercicio profesional, aunque cuenten con la autorización. En todas partes del mundo, todo esto se controla con una renovación periódica de la autorización o más frecuentemente con actos del interesado que demuestran su voluntad de continuar en el ejercicio profesional, como el pago de cuotas a colegios o barras de abogados obligatorias. El único mecanismo establecido en la ley que podría ayudar a depurar la nómina de abogados es la tarjeta de identificación (Art. 144 Lev Orgánica Judicial) a la cual se le da una vigencia de diez años, debiendo ser renovada al final de tal término, pero esta disposición es ignorada, tanto por los abogados como por las autoridades²³.

Debe dejar de pensarse en la autorización para el ejercicio de la abogacía como una calidad para toda la vida; es simplemente un acto que habilita para ejercer una profesión que, por su naturaleza y efectos, necesita ciertos controles en su ejercicio, y es eminentemente temporal. No sólo debe encontrarse un método de tener una nómina depurada, que permita incluir e excluir de ella a quienes corresponda, sino que de-

Boletín No. 103 Julio 2009

ben ser eliminados los vicios que deforman el ejercicio profesional en el país y que se hacen evidentes en dicho listado. No sólo debe excluirse a los jueces, que deben ser incluidos en su respectiva nómina, sino a todos los empleados del Órgano Judicial.

El ejercicio de la judicatura es incompatible con el ejercicio de la abogacía y el notariado, pero en nuestro país han existido violaciones de este precepto, hasta el punto que la prohibición ha tenido que ser constitucionalizada (Art. 188 Cn.); sin embargo, debería ser extensiva a todo servidor de la administración de justicia. Hace todavía unos veinte años no hubiera sido común que un graduado como licenciado en Ciencias Jurídicas desempeñara un cargo asalariado dentro del Órgano Judicial como no fuera el de juez, secretario de la Corte Suprema de Justicia o alguna de sus Salas, o algún cargo de asesor temporal; continuar desempeñando un cargo auxiliar no hubiera sido aceptado y las múltiples plazas laborales en los tribunales constituían un excelente entrenamiento para los estudiantes de Derecho. Sin embargo, con el aumento del número de abogados y la intensa competencia laboral resultante, se da que muchos graduados que laboran en los juzgados prefieran continuar con la seguridad de una plaza estable en un tribunal. Esto resulta en que mientras los jueces están inhibidos para prestar servicios jurídicos profesionales a particulares, sus subordinados lo pueden hacer y en algunos casos lo hacen, lo que ha creado en ciertas ocasiones una fuente de irregularidades en los tribunales. Debe quedar claro en la ley que ningún empleado del Órga-

^{23.} Como una sugerencia concreta, la renovación obligatoria anual de la tarjeta de identificación del abogado podría considerarse como un mecanismo para mantener actualizada la nómina de abogados.

Finalmente, la recuperación del prestigio de la profesión dependerá, en gran medida, de que la Corte Suprema de Justicia haga cumplir las normas establecidas para el ejercicio profesional.

no Judicial puede ejercer la abogacía o el notariado, no debe autorizarse como tales a quienes ocupen una plaza laboral en ninguna dependencia del mismo y deben ser excluidos de la nómina de abogados todos aquéllos que ingresen a trabajar a cualquiera de sus dependencias con posterioridad a su autorización.

Finalmente, la recuperación del prestigio de la profesión dependerá, en gran medida, de que la Corte Suprema de Justicia haga cumplir las normas establecidas para el ejercicio profesional. Ya hemos dicho que la legislación existente nos parece insuficiente y que consideramos que debe ser ampliada, en especial con la emisión de un código de conducta profesional para los abogados (llamado "código de ética" en muchos países), pero aún si esto deberá esperar, la aplicación de la legislación vigente en materia de control profesional no puede dilatarse.

Las denuncias de que la falta de aplicación de la normativa disciplinaria es consecuencia de la falta de voluntad de la Corte Suprema de Justicia son muchas y constantemente repetidas²⁴. El número de sanciones que se dan para los profesionales del Derecho es insignificante, de acuerdo a como es percibido el problema; pero hay indicios de que algunas cosas comienzan a cambiar. Encontrar publicado en el

Diario Oficial un acuerdo por el que se sanciona a un profesional del derecho por irregularidades en el ejercicio de su profesión ha sido siempre una rareza, hasta el año 2008. En ese año aparecen veinticinco acuerdos que imponen sanciones²⁵, lo que es un número superior al número aparecido en varios años anteriores en su conjunto. En los primeros cinco meses del presente año, aparecen en el Diario Oficial siete acuerdos que imponen sanciones a profesionales del derecho²⁶. No obstante esto, la Sección de Investigación Profesional está lejos de cumplir con su cometido, como es garantizar a los usuarios de servicios jurídicos la satisfacción de los agravios cometidos por abogados y notarios en el ejercicio falto de ética de su profesión. La legislación disciplinaria profesional necesita ser modernizada, aclarando los muchos puntos oscuros y llenando los vacíos que tiene, a la par que debe ser aprobado un código de conducta profesional moderno y severo.

^{24. &}quot;Y siguiendo con el tema de los abogados" y "Dirimiendo competencias: caso títulos irregulares" en Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, tomo 2, Universidad Tecnológica, San Salvador, 2006, ps. 114 a 116 y 168 a 170.

^{25.} Se trata de 2 inhabilitaciones del ejercicio de la abogacía y del notariado, 1 inhabilitación del ejercicio de la abogacía, 1 inhabilitación del ejercicio del notariado, 1 suspensión indefinida del ejercicio de la abogacía, 1 suspensión temporal del ejercicio de la abogacía y del notariado, 2 suspensiones temporales del ejercicio de la abogacía y 17 suspensiones temporales del ejercicio del notariado. Asimismo aparece la rehabilitación de un notario antes suspendido. Todo esto frente a 2,281 acuerdos de autorización de nuevos abogados.

^{26.} Se trata de 1 inhabilitación del ejercicio del notariado, 2 suspensiones temporales del ejercicio de la abogacía y 4 suspensiones temporales del ejercicio del notariado. En el mismo período aparecen publicados 763 acuerdos de autorizaciones de nuevos abogados.

El abogado cumple un papel clave como eje de todo el funcionamiento de la justicia: él es el primer escalón que pisa quien tiene que vérselas con la justicia, trátese de un asunto penal, civil, comercial, familiar o laboral. Eventualmente, en buena medida dependiendo del consejo del abogado, el juez y el sistema de iusticia vendrán después. Por consiguiente, si queremos examinar el desempeño de un sistema de justicia, es indispensable detenerse y profundizar en la función desempeñada por los abogados.

Finalmente cabe reiterar que el problema del desempeño profesional no es algo que sólo pueda ser abordado con un cambio en la manera en que se accede a la profesión o en los requisitos legales para ser abogado, sino que depende también de la calidad de la formación que reciben en las universidades. El abogado cumple un papel clave como eje de todo el funcionamiento de la justicia; él es el primer escalón que pisa quien tiene que vérselas con la justicia, trátese de un asunto penal, civil, comercial, familiar o laboral. Eventualmente, en buena medida dependiendo del consejo del abogado, el juez y el sistema de justicia vendrán después. Por consiguiente, si queremos examinar el desempeño de un sistema de justicia, es indispensable detenerse y profundizar en la función desempeñada por los abogados²⁷.

El Notariado

Antes de entrar a analizar detalladamente cuál es el problema actual con respecto al ejercicio del notariado en El Salvador, es importante conocer de manera general cómo nace el notariado en el país y cómo está regulado en otros países del mundo.

En El Salvador, el ejercicio del notariado fue importado a nuestro país e incorporado en nuestra tradición jurídica, como una actividad separada del ejercicio de la abogacía, y a la fecha esta es la práctica que aún subsiste en casi todas partes del

mundo, excepto en los cinco países centroamericanos. A fines del siglo XIX, siguiendo el ejemplo de Guatemala, se permitió a los abogados en El Salvador, ejercer a su vez como escribanos públicos (notarios). La razón era que el número de profesionales del derecho con formación universitaria que había en el país era insuficiente para las necesidades públicas. En aquel momento no se pensó que esto era otra cosa sino una solución temporal para solventar el problema. Actualmente las condiciones han cambiado en gran medida ya que el número de juristas en el país no es escaso desde hace mucho tiempo, por lo que podría cuestionarse el hecho del por qué no regresar a la situación original.

El número de notarios autorizados en el país, de conformidad a la última nómina de notarios publicada²⁸, asciende a 5,928. Aunque la lista presenta los mismos problemas que la nómina de abogados, pues incluye fallecidos, jueces, etc., nos indica que hay un número de notarios desproporcionado a las necesidades del país. Es superior al que existe en un país como México, con una población veinte veces mayor y una extensión territorial casi cien veces mayor²⁹.

FUSADES, "La Instituciones democráticas en El Salvador, valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento" primera edición. San Salvador, El Salvador, junio 2005, http://www.instituciones-fusades.org

^{28.} D. O. N° 233, Tomo 381, 10 de diciembre de 2009. Véase también en: http://www.observatoriojudicial.org.sv/nomina.php

^{29.} No existe acuerdo con relación al número de notarios que deben existir en relación a la población o extensión territorial, sino que la proporción exacta debe depender de la estructura que se le dé a la función y las atribuciones que la ley de cada país confieran a los notarios. Señalamos a México por la similitud de su legislación civil y mercantil a la nuestra. Francia, con una extensión que es casi una cuarta parte de la de México y una población un tercio menor cuenta con más 10,000 notarios.

El crecimiento del número de notarios ha provocado, desde hace tiempo, un fenómeno que se refleja en nuestra legislación y nuestra vida iurídica, como es la tendencia de las autoridades. de aumentar el número de atribuciones de los notarios cada vez más.

El crecimiento del número de notarios ha provocado, desde hace tiempo, un fenómeno que se refleja en nuestra legislación y nuestra vida iurídica, como es la tendencia de las autoridades, de aumentar el número de atribuciones de los notarios cada vez más. En 1971, fue la supresión de todo traspaso de inmuebles que no se hiciera por escritura pública³⁰. En 1972, la celebración del matrimonio ante notario³¹. En 1978, la autorización para ejercer el notariado fuera del territorio nacional cuando los actos vavan a tener efecto sólo en el país³². En 1982 fue la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras Diligencias, 33 entre otras posteriores. Todas estas reformas han sido recibidas, en general, con aprobación. Recientemente se han seguido sumando atribuciones a los notarios, y al respecto cabe señalarse la incluida en el nuevo Código Procesal Civil y Mercantil³⁴ que deberá iniciar su vigencia el 1° de enero de 2010. En el Art. 175 del antes mencionado Código, se establece que las notificaciones judiciales podrán hacerse mediante notario, en determinados casos, buscando descongestionar los tribunales. Esto ha generado una serie de comentarios en el gremio de abogados, desde unos muy positivos, en

Si analizamos en qué consiste la función notarial a nivel mundial, cabe destacar que el notariado es una función pública, en el sentido de que con ella se ejerce una actividad estatal como es dar fe de la autenticidad de actos, contratos y declaraciones de voluntad, en los términos y para los efectos que la lev establece, aunque en algunos sistemas no se le considere un funcionario público. En los países anglosajones el notario no requiere calificaciones profesionales, pues su acción se limita a dar fe de que las firmas que calzan un documento fueron puestas a su presencia por los suscriptores de un acto o declaración y tal acto da autenticidad exclusivamente a las firmas establecidas que fueron suscritas en el lugar y fecha de la actuación notarial; el contenido del documento, que es preparado por las partes o sus abogados, es indiferente al notario; cualquier persona honesta, entonces, puede ser autorizada para actuar como notario.

En los restantes países, se usa el sistema denominado notariado latino, en el que los notarios son profesionales del derecho que no solo dan fe de la suscripción de documentos en su presencia, sino que también asesoran sobre la redacción de los actos que atestiguan, que en muchas ocasiones quedan registra-

el sentido que permitirá agilizar el sistema de notificación de comunicaciones procesales en el país, hasta otros muy negativos, en el sentido que estas nuevas atribuciones a los notarios, podría verse como una solución a la incapacidad del Órgano Judicial para cumplir una de sus funciones esenciales, como es efectuar las comunicaciones procesales.

D. L. N° 441, 10 de noviembre de 1971;
 D. O. N° 220, Tomo 233, 2 de diciembre de 1971.

^{31.} D. L. N° 490, 10 de febrero de 1972; D. O. N° 42, Tomo 234, 29 de febrero de 1972.

D. L. N° 48, 14 de septiembre de 1978; D. O. N° 181, Tomo 260, 29 de septiembre de 1978.

^{33.} D. L. N° 1073, 13 de abril de 1982; D. O. N° 66, Tomo 275, 13 de abril de 1982.

^{34.} D. L. N° 72, 18 de septiembre de 2008; D. O. N° 224, Tomo 381, 27 de noviembre de 2008.

Por lo general, los distintos sistemas imponen al notario competencia territorial y una serie de obligaciones que no existen en nuestro país; así, es responsable de la inscripción registral de los documentos que autoriza y es agente de retención de los impuestos que causan los actos ante él llevados a cabo.

dos en sus libros de protocolo. Lo que caracteriza la función notarial en todos los sistemas es la neutralidad del notario frente a las partes que acuden ante él buscando la autentificación de sus firmas y actos; en otras palabras, es un tercero imparcial e independiente que garantiza a las partes la objetividad completa que debe guardar el Estado frente a sus intereses privados; es por esto que el notariado en la mayoría de los países del mundo, está separado del ejercicio de la abogacía, ya que esta última implica siempre tomar partido a favor de los intereses de alguien.

Por lo general, los distintos sistemas imponen al notario competencia territorial y una serie de obligaciones que no existen en nuestro país; así, es responsable de la inscripción registral de los documentos que autoriza y es agente de retención de los impuestos que causan los actos ante él llevados a cabo. El notariado no es una profesión liberal. como la abogacía, y en un sistema sano no puede existir competencia económica ni acciones encaminadas a atraer una clientela entre los notarios, como no puede haberla entre los jueces.

Volviendo al tema del número excesivo de notarios en el país, es de señalar que existe un sentimiento generalizado que este aumento de notarios es preocupante y que algo debe hacerse al respecto³⁵, pero los indicios son que las autoridades correspondientes no saben o no han

En 1985 se estableció en el país el examen de notariado como requisito previo para la autorización de ejercer como notario, el cual consistía en un examen oral ante una comisión de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El número de aspirantes para ser autorizados como notarios. lo ha hecho devenir en un examen escrito, de selección múltiple, que puede hacer que muchos sean aprobados por pura suerte o casualidad, y que es administrado una o dos veces al año a grupos inmensos de aspirantes. Lo primero que ha llamado la atención es que en muchas de sus preguntas, no evalúa los conocimientos y la capacidad del examinado en materia notarial, sino que en gran parte es un examen general sobre todo tipo de materias jurídicas. Como razón para esto, se alega que el notario debe tener conocimiento sobre todas las ramas del derecho, puesto que incide en gran número de asuntos, pero esto no cierto. Aunque debe tener un amplio conocimiento en materias civiles, mercantiles y procesales, su actuar en estos campos es muy limitado. También quienes se han examinado coinciden en la extrema dificultad del examen, confuso, capcioso y lleno de minuciosas dificultades. El resultado ha sido niveles de reprobación que a veces han alcanzado el 95% de los examina dos^{36} .

decidido aún qué hacer con respecto al problema.

^{35. &}quot;Notariado: materia pendiente" en Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, tomo 3, citado, ps. 17 a 19.

^{36. &}quot;Examinando el examen de notariado" y "La segunda prueba notarial" en Centro de Estudios Jurídicos: Actualidad Jurídica Salvadoreña, tomo 3, citado, ps. 23-24 y 33-34.

El notariado es una función que a todas luces necesita de un alto control profesional v vigilancia de parte del Estado, pero en nuestro país este control ha sido mínimo, sumado al hecho que existe un traslape e indefinición en cuanto a las *funciones* investigadoras de la Sección de Investigación Profesional y de la Sección de Notariado, con respecto a la materia.

La extrema dificultad del examen y la suspensión de éste durante el año 2008, son indicativos de que la Corte Suprema de Justicia se da cuenta de la situación creada e intenta detener el aumento de notarios, pero no son soluciones de ningún tipo. Desde hace algún tiempo circula un proyecto de Ley de Notariado elaborado por la Corte y que no ha provocado el más mínimo interés en el gremio; no tiene innovaciones, salvo los relativos a la utilización de algunos recursos informáticos, rompe con algunas tradiciones que vale la pena mantener, como el mantenimiento de los archivos de protocolos, pero por lo demás es una repetición del sistema actual.

En un proceso impetrado en el año 2002, se solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de los Arts. 51 N° 3 y 145 de la Ley Orgánica Judicial, relativos a las atribuciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a las autorizaciones del ejercicio de la profesión de abogado y de la función pública notarial. Los demandantes adujeron que en la ley secundaria existe un tratamiento para la autorización del ejercicio de la función pública notarial diferente al de la autorización para el ejercicio de la abogacía, para la cual no se exige; esto, según ellos, resultaba inconstitucional porque la ley primaria no contemplaba tal distingo, por lo que la Corte Suprema de Justicia estaba obligada a otorgar ambas autorizaciones bajo el mismo trámite y sin examen alguno; la declaratoria de no existencia de la inconstitucionalidad alegada era lo esperado³⁷. El caso es

especialmente impresionante, porque demuestra que los impetrantes, ambos abogados autorizados para el ejercicio de la abogacía, consideran que acceder al ejercicio del notariado es un derecho inherente a que los habilita un grado académico en Ciencias Jurídicas y desconocer la naturaleza de las profesiones que pretenden ejercer. Es como si hubieran alegado que es inconstitucional que la Corte tiene la obligación de nombrarlos jueces por el hecho de haber sido autorizados como abogados. El caso refuerza los argumentos a favor del examen para tal autorización.

El notariado es una función que a todas luces necesita de un alto control profesional y vigilancia de parte del Estado, pero en nuestro país este control ha sido mínimo, sumado al hecho que existe un traslape e indefinición en cuanto a las funciones investigadoras de la Sección de Investigación Profesional y de la Sección de Notariado, con respecto a la materia. Ambas dependencias de la Corte Suprema de Justicia, no tienen más que funciones investigadoras; y en la práctica no solo carecen de los medios necesarios para llevar a cabo verdaderas investigaciones, sino que también carecen de la capacidad sancionadora, que corresponde a la Corte Plena. Lo anterior, nos lleva de vuelta a señalar el origen de los problemas que tratamos en este boletín: la voluntad de la Corte Suprema de Justicia de cumplir las atribuciones que la Constitución le impone con respecto a las profesiones jurídicas.

En la actualidad existen un sinnúmero de prácticas notariales que merecen ser revisadas con urgencia

^{37.} Sentencia 36-2002 acum. 2-2003. http://www.jurisprudencia.gob.sv

El presente boletín pretende ser un punto de partida para la discusión nacional que merece el futuro de las profesiones jurídicas en El Salvador. En este sentido es importante estudiar las mejores prácticas internacionales que sirvan de referencia para el sistema salvadoreño.

por la Corte Suprema de Justicia, tales como: la elaboración de escrituras públicas con fecha atrasada, el alquiler de protocolos, la venta de hojas en blanco con auténticas notariales, entre otras, lo que ha conllevado al ejercicio del notariado a verse como si fuera una venta ambulante ante ciertas oficinas públicas. Son este tipo de situaciones que lejos de fortalecer la función notarial, la han debilitado y hasta cierto punto, la han hecho caer en desprestigio³⁸.

Todo objetivo real del notariado se pierde cuando el notario es un prestador de servicios a favor de un cliente que le paga para defender sus intereses; dando pie a multitud de situaciones que afectan la legitimidad de las relaciones jurídicas. Sin embargo, los principales problemas son los surgidos de la proliferación casi incontrolada de notarios que se ha dado y que ha llevado a la profesión a un número excesivo de personas no preparadas académicamente y a otros que, buscando únicamente ganancias económicas, están dispuestos a ejercerla violando principios éticos y la ley.

El presente boletín pretende ser un punto de partida para la discusión nacional que merece el futuro de las profesiones jurídicas en El Salvador. En este sentido es importante estudiar las mejores prácticas internacionales que sirvan de referencia para el sistema salvadoreño. Entre las preguntas que pueden iniciarse a discutir cabe mencionar las si-

Conclusiones y Recomendaciones

Se debe discutir sobre los problemas concretos en el ejercicio de la abogacía y del notariado en el país, y que como resultado se redefinan los roles que se desean para ambas profesiones jurídicas en un futuro tan desafiante.

Se debe fortalecer la educación superior en las facultades de Derecho en el país, con el fin de elevar la calidad jurídica del gremio y mejorar el desempeño de nuestro sistema de justicia.

Se requiere fortalecer las funciones investigadoras de la Sección de

guientes: ¿Es conveniente que exista en el país una separación entre el ejercicio de la abogacía y la función notarial?, ¿ Podría pensarse en una aplicación de un plan por etapas: en una primera podría permitirse a los notarios autorizados escoger exclusivamente una de las dos profesiones y exigírseles establecer notarías formales, separadas de los bufetes de abogados? ¿Progresivamente podrían establecerse otras obligaciones inherentes al notariado y crearse jurisdicciones?, ¿Debería establecerse un sistema de selección de nuevos notarios transparente y confiable, que garantice la sustitución de los que vayan saliendo de la profesión de acuerdo a méritos?³⁹.

Centro de Estudios Jurídicos: El notariado como venta ambulante, en "La Prensa Gráfica", 10 de septiembre de 2007.

^{39.} La credibilidad en el actual examen de notariado se ha visto empañada por el hecho de que en varias ocasiones las calificaciones más altas han sido obtenidas por parientes cercanos de magistrados de la Corte en funciones.

Finalmente consideramos, se debe hacer un análisis de derecho comparado que permita estudiar las experiencias de otros países con respecto a la redefinición de las profesiones jurídicas frente a una visión de mayor efectividad del abogado en su papel clave como eje de todo el funcionamiento de la justicia.

Investigación Profesional y de la Sección de Notariado de la Corte Suprema de Justicia, con respecto a la materia, y debe otorgárseles funciones sancionadoras.

Se debe analizar también, temas tales como la falta de control que existe a las profesiones jurídicas y sobre la necesidad de un examen para la autorización de abogados exigido por la Corte Suprema de Justicia, entre otros.

Finalmente consideramos, se debe hacer un análisis de derecho comparado que permita estudiar las experiencias de otros países con respecto a la redefinición de las profesiones jurídicas frente a una visión de mayor efectividad del abogado en su papel clave como eje de todo el funcionamiento de la justicia.

