

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Antiguo Cuscatlán, a las doce horas del día veinte de julio de mil novecientos noventa y nueve.

El presente proceso constitucional ha sido promovido por los ciudadanos Jorge Alberto Flores, Mirna Antonieta Perla Jiménez, conocida por Mirna Antonieta Perla viuda de Anaya, José Arturo Aguilera, Teodoro Godofredo Miranda Cañas y Saúl Cañénguez Montano, a fin que este tribunal declare la inconstitucionalidad, en su contenido, de los Arts. 2, 9, 64 a 76, 78 y 90 del Decreto Legislativo N° 536, de veintisiete de enero del presente año, publicado en el Diario Oficial N° 30, Tomo 342, correspondiente al doce de febrero del mismo año, por medio del cual la Asamblea Legislativa emitió la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

Han intervenido en el proceso, además de los mencionados ciudadanos, la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos, y considerando:

I. En el trámite del proceso, los intervenientes expusieron lo siguiente:

1. Los peticionarios, en su demanda, fundamentaron su pretensión en los siguientes argumentos:

A. Inconstitucionalidad de la ley por vicio de forma en la etapa de iniciativa.

Sobre este motivo, los demandantes comenzaron afirmando que la vigente Constitución, en su Art. 187, creó al Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) "como una institución independiente, pero dentro de la esfera del Órgano Judicial (OJ), al cual encargó colaborar en la administración de justicia, fijándole específicamente sus atribuciones y dejando a la ley secundaria determinar lo concerniente a esta materia"; en consecuencia, si mediante la ley impugnada se le han de conferir, además, funciones en relación a las atribuciones constitucionales que corresponden a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) establecidas en el Art. 182, ords. 5°, 9°, y 13° Cn., esta ley debe decretarse por iniciativa de la CSJ, porque "ese alto tribunal es quien tiene la potestad constitucional de determinar qué atribuciones de su competencia considerará conveniente encomendarle al CNJ para que coadyuve en la administración de justicia".

Lo anterior resulta claro -según los demandantes-, si se atiende lo que, al respecto, prescriben los Arts. 86 inc. 1°, 172 inc. 2° y 133 ord. 3° Cn., que en su orden disponen: "El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas"; "La organización y funcionamiento del Órgano Judicial será determinado por la ley"; y "Tienen exclusivamente iniciativa de ley: (...) 3° La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del

Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales".

De tales disposiciones "resulta evidente -continuaron- que la Asamblea Legislativa por sí sola no tiene la facultad o el poder de encomendar a otras instituciones colaborar en las atribuciones o funciones que le pertenecen a la CSJ, porque con ello estaría rompiendo el equilibrio de los poderes y, como consecuencia, violando los artículos antes referidos, al desconocer la independencia entre los órganos fundamentales del Gobierno, con las consecuencias dañinas que este precedente irrogaría al sistema republicano y democrático que estatuye nuestra Constitución en su artículo 85".

A este respecto -dijeron-, el constituyente de 1983, en la "Exposición de Motivos de la Constitución" -Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución-, al referirse al tema El Estado, su Forma de Gobierno y su Sistema Político, y a la diferencia entre Órganos y Poderes, en lo pertinente manifestó: "La Comisión concibe a El Salvador como una república democrática y se ha esforzado en preparar un proyecto de ley fundamental en que, en virtud del equilibrio en el ejercicio del poder, el sistema democrático sea vivencia genuina y no una simple declaración semántica".

Por lo expuesto, los demandantes consideraron que la nueva Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (LCNJ) es inconstitucional "porque altera los principios y derechos que estatuyen los artículos de la Constitución antes señalados, en perjuicio de las atribuciones de la CSJ, en flagrante violación a la prohibición establecida en el artículo 246 [inc. 1º] de la misma, que prescribe que 'los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio'".

A continuación pasaron los peticionarios a hacer un análisis de los Arts. 2, 9, 64 a 76, 78 y 90 de la LCNJ, los cuales consideran violatorios de algunos preceptos constitucionales.

B. Inconstitucionalidades del Art. 9 de la LCNJ.

a. Para el planteamiento de este motivo, expusieron previamente lo que denominaron "la cronología que contiene la historia fidedigna del establecimiento del texto actual del Art. 187 Cn. y de la LCNJ derogada".

A tales efectos, luego de formular la tesis que "los Acuerdos de Paz son fuente del Derecho Constitucional Salvadoreño", hicieron una relación de lo acordado en cada uno de ellos, así:

(i) En el Acuerdo de México del 27-IV-91, apartado II, letra A, se convino "redefinir la estructura del CNJ para que esté integrado de manera que se asegure su independencia de los Órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración al mismo, no solo de Jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de Justicia".

(ii) Los subsecuentes Acuerdos Políticos para el Desarrollo de la Reforma

Constitucional, fracciones A y B 1, repiten el concepto transrito, pero señalan que la integración en el CNJ de "los sectores no directamente conectados con la administración de justicia", se hará "hasta donde sea posible".

(iii) El Acuerdo de Paz de El Salvador del 16-I-92 -conocido como Acuerdo de Chapultepec-, en su Capítulo III -Sistema Judicial-, fracción 1 -Consejo Nacional de la Judicatura-, letra A, integra en un solo párrafo los conceptos de los documentos anteriores, quedando el texto consolidado así : "Las Partes reafirman lo que ya han acordado en los Acuerdos de México en el sentido que el CNJ estará integrado de manera que se asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración al mismo, hasta donde sea posible, no solo de jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no estén directamente conectados con la administración de justicia. De conformidad con el Acuerdo de Nueva York, remiten la materia a COPAZ para la preparación del correspondiente anteproyecto legislativo".

(iv) En este último acuerdo, el Capítulo VIII -Verificación por las Naciones Unidas- estipula que "las Naciones Unidas verificarán el cumplimiento del presente Acuerdo", así como todos los anteriores suscritos en San José, México y Nueva York; y el Capítulo IX -Calendario de Ejecución- establece los plazos para cumplir con la obligación de ratificar las reformas constitucionales -fracción 2.1.1- y de presentar a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de reformas a la ley del CNJ -fracción 4.1.1-.

Como se puede apreciar -dijeron-, "los Acuerdos de Paz dan por sentado, dejan fuera de toda duda e imponen que el CNJ debe incluir Consejales provenientes del sector de juzgadores. Tan serio es este mandato que cometen a Naciones Unidas la obligación de verificarlo".

Paralelamente al iter de los Acuerdos de Paz sobre la reestructuración e integración del CNJ -reseñaron-, la Asamblea Legislativa daba los siguientes pasos:

(v) Por Acuerdo de Reformas Constitucionales N° 1, del 29-IV-91, publicado en el D. O. N° 78, Tomo 311, correspondiente al 30-IV-91, la Asamblea Legislativa "decidió sustituir el Art. 187 Cn., acogiendo los mandatos de los Acuerdos de Paz"; luego, mediante D. L. N° 64, del 3-X-91, publicado en el D. O. N° 217, Tomo 313, correspondiente al 20-XI-91, ratificó la mencionada reforma constitucional, dejando el artículo modificado con el siguiente texto: "Art. 187.- El Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente, encargada de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. --- Será responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es el de asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales. --- Los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los Diputados electos. --- La ley determinará lo concerniente a esta materia".

(vi) Por D. L. N° 414, de 11-XII-92, publicado en el D. O. N° 8, tomo 318,

correspondiente al 13-I-93, se emitió la anterior LCNJ -que la actual ley ha derogado-. Dicha ley -según los demandantes- "era consecuente con los Acuerdos de Paz", ya que en su Considerando III, "se hacía eco del mandato de los Acuerdos de Paz en el sentido de asegurar el pluralismo interno del Consejo"; asimismo, en su Art. 6, "cumplía tal mandato de pluralismo" al establecer que el CNJ estaría integrado "por once Consejales propietarios, así: 1) Dos abogados propuestos por la Corte Suprema de Justicia, los cuales no podrán ser Magistrados; 2) Un Magistrado propietario de Cámara de Segunda Instancia; 3) Un Juez propietario de Primera Instancia; 4) Tres abogados en ejercicio; 5) Un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; 6) Dos abogados docentes universitarios de las otras Facultades, Escuelas o Departamentos de Derecho de las Universidades privadas debidamente autorizadas; 7) Un miembro del Ministerio Público".

Consecuencia de lo anterior -dijeron- es que, en cuanto el Art. 9 de la actual LCNJ "elimina la participación de Magistrados de Segunda Instancia y Jueces de Primera Instancia que anteriormente existía dentro del CNJ (...), rompe el iter lógico y ha transgredido el indeclinable mandato de pluralismo inclusivo de administradores de justicia que está en la letra y espíritu de los Acuerdos de Paz, que no fue pasado por alto por el espíritu de la Constitución y que fue correcta y expresamente declarado por el Considerando III de la anterior ley".

b. Como complemento a la anterior argumentación relativa a la inconstitucionalidad del Art. 9 de la LCNJ, los peticionarios también formularon la tesis que la participación judicial en el CNJ es una "necesidad esencial de la democracia".

(i) Para fundamentar dicha aseveración, señalaron en primer lugar que, según lo dispuesto en el Art. 85 inc. 1º Cn., "El Gobierno es republicano, democrático y representativo". La democracia -que, en su opinión, es un concepto que corresponde más al sistema político que a la forma de gobierno-, debe entenderse -según la interpretación de los demandantes- como "la antítesis de los régimes autocráticos o totalitarios"; a ello debe agregarse que, según el Art. 86 Cn., en El Salvador la soberanía reside en el pueblo, del cual emana el poder público, "y ningún grupo, fracción o suma de fracciones puede arrogarse facultades soberanas más allá de los mandatos contenidos en la Constitución y en sus fuentes".

Pero el sistema político -aseguraron- "no puede ser democrático si no es pluralista", según lo dispone el Art. 85 inc. 2º Cn. En este sentido señalaron que, como dice el mencionado Informe Único en la parte relativa a El Estado, su forma de gobierno y su sistema político, "el pluralismo democrático comprende tanto el pluralismo político como el pluralismo ideológico, los cuales, aunque son conceptos distintos, tienen una íntima y estrecha relación. El pluralismo político, propiamente dicho, consiste en la multiplicidad de instituciones que, sin formar parte de la estructura gubernamental, influencian la formulación de las decisiones políticas. Estos grupos, generalmente, están organizados para la defensa de sus propios intereses y defienden o propugnan la ideología más conveniente para los mismos. Así, forman parte del sistema pluralista las asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas. El pluralismo ideológico es la convivencia temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías y, cuando es democrático, sin exclusión de ninguna".

Y es que -dijeron- el pluralismo, tanto ideológico como político, "incluye a todos los entes colegiados del gobierno, entendida la política como ciencia y técnica de manejar los asuntos del Estado, y no como orientación partidista. De ello se sigue que la eliminación del sector judicial del seno del pleno del CNJ transgrede los propósitos declarados explícitamente por la Exposición de Motivos sobre el particular, de incluir en el sistema a los diferentes sectores interesados en los negocios de Estado según el órgano de que se trate. La exclusión de los Jueces del CNJ viola, pues, el principio de democracia pluralista que la Constitución manda".

(ii) En segundo lugar, afirmaron que "en el CNJ debe haber autogobierno de los jueces"; y para justificar tal aseveración, dijeron que el CNJ es el gobierno de los Jueces, por lo cual, no puede prescindirse de la participación de éstos en su gobierno, e imponerse desde afuera un gobierno para los Jueces (resaltado por los demandantes). "Marginarlos -dijeron- refleja una mentalidad colonialista, según la cual hay sectores de población incapaces de gobernarse y, por ende, hay que manejarlos; tienen que estar sometidos a dictados extraños, no pueden ni deben ser independientes". Tales -reseñaron- eran algunos argumentos invocados en pro de la Corona de Castilla por los enemigos de la independencia, cuando los pueblos de América pugnaban por su liberación respecto de España. "Ahora, dentro de nuestro propio país, se impone a un sector, nada menos que formado por hombres y mujeres de leyes, un gobierno violatorio de la independencia judicial consagrada por el Art. 86 Cn. y de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26-VIII-85 al 6-IX-85, confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32, de 29-XI-85 y 40/146, de 13-XII-85".

(iii) En tercer lugar, afirmaron que el CNJ "no es ente punitivo". En ese sentido, señalaron que "se ha dicho por algunos diputados que, admitir jueces dentro del CNJ sería violar el principio de que nadie puede ser juez y parte. Esta afirmación parte de una falacia, que es la de asentar que el CNJ es un ente punitivo, instituido para investigar y castigar jueces; lo cual es una creencia totalmente ajena al texto y propósito del Art. 187 Cn. Tal afirmación de los diputados contiene además un prejuicio, consistente en dar por cierto y absoluto que todos los jueces, por su sola condición de tales, habrán de favorecer o encubrir las acciones o conductas indebidas de sus compañeros, a la manera como antes se expresaba un cierto 'espíritu de cuerpo' en algunos sectores. Ignoran los señores diputados que dentro de un sistema democrático tiene plena validez y razón de ser el autogobierno; de otra manera no se justificarían los tribunales de honor, tan comunes en muchas organizaciones civiles y militares, compuestos por elementos de sus propias bases".

La existencia de varias instituciones, reguladas en la Constitución con igual finalidad que el CNJ, ilustran mejor -según los peticionarios- su afirmación; al efecto, identificaron las siguientes instituciones: El Consejo Superior de Salud Pública, que según el Art. 68 Cn. "velará por la salud del pueblo", y "estará formado por igual número de representantes de los gremios médico, odontológico, químico-farmacéutico y médico veterinario", cuyo Presidente y Secretario no pertenecen a ninguna de esas profesiones, pues los nombra el Órgano Ejecutivo; y, a nivel político, el Tribunal Supremo Electoral, el cual, según el Art. 208 Cn., está conformado por cinco Magistrados, tres de ellos elegidos de entre las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones mayoritarias y los otros dos son personas sin ninguna afiliación

partidista.

(iv) Finalmente, dijeron que son los juzgadores quienes "enfrentan todos los problemas del sistema, conocen sus causas, las analizan y pueden encontrar más fácilmente las soluciones, porque tienen la vivencia cotidiana"; en consecuencia, un CNJ sin la participación de ellos está desbalanceado y, por tanto, no podrá encontrar las soluciones más justas y eficaces, y difícilmente podrá cumplir los fines que le han sido asignados por el Art. 5 de la nueva ley, que son : "a) Contribuir al fortalecimiento de la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional y a propiciar la protección de estos funcionarios en el cumplimiento de la Constitución y las leyes; b) Contribuir como órgano colaborador de la administración de la carrera judicial, a la eficiencia, modernización y moralización de la estructura judicial a fin de garantizar la idoneidad, capacidad, eficiencia y honestidad del personal judicial; c) Propiciar que los diferentes sectores que actúan en la administración de justicia, obren solidaria y coherentemente con la función asignada al Órgano Judicial en el contexto del Estado Democrático Constitucional de Derecho; y d) Coadyuvar a lograr una accesible, pronta y cumplida administración de justicia".

Si estos son sus fines -dijeron-, al CNJ le corresponderá diseñar políticas, programas, proyectos y otras actividades referentes al Órgano Judicial, el que, a su vez, por mandato constitucional, debe realizar acciones similares.

Las instituciones del Estado de carácter autónomo -expusieron-, son creadas "con el fin de administrar determinados negocios o servicios de utilidad pública, los cuales por su carácter especial o técnico, no pueden ser prestados con eficiencia y eficacia por la Secretaría de Estado a la que corresponde el sector y, por ello, se decide confiarlos a entidades que se especializarán en el servicio público a prestar, para lo cual se les confiere autonomía administrativa y financiera con respecto al órgano estatal, y con patrimonio propio. Como estas instituciones deben guardar la debida coordinación y colaboración con la Secretaría de Estado que realiza las funciones generales de gestión del negocio público, siempre se establece el vínculo necesario entre ellos, consistente en que, en la dirección de la institución autónoma, se integre a representantes del ministerio correspondiente y, en algunos casos, se designa al propio Ministro.

Por ello -concluyeron- "no se concibe que dos instituciones desarrollen actividades tendentes a mejorar la administración de justicia, sin tener ninguna vinculación ni coordinación. No sería, pues, dable al CNJ realizar todo lo anterior con propiedad y eficacia, si no cuenta en la mesa de discusiones y decisiones con el sector que tiene la experiencia y vivencia real de la problemática que enfrentan los funcionarios judiciales".

c. Finalmente, para efecto de establecer la inconstitucionalidad del inciso 3º del Art. 9 LCNJ por violación al principio de igualdad, los demandantes dijeron que la norma de que los Consejales se incorporarán a sus anteriores cargos o empleos al concluir sus funciones en el CNJ, es atinada; pero respecto del Consejal procedente del Ministerio Público, es arbitrario por ser discriminatorio, por cuanto deja a criterio del titular de la institución a la que pertenece la reincorporación a su cargo anterior. "Hay aquí -afirmaron- una evidente e inexplicable transgresión al principio de igualdad contenido en el Art. 3 Cn., es decir, no existe ninguna razón para conceder el derecho a unos y

negarlo al otro".

C. Inconstitucionalidad del Título IV -Arts. 64 a 76- de la LCNJ.

Sobre este motivo dijeron, en primer lugar, que de conformidad a las atribuciones 5^a y 9^a del Art. 182 Cn., la evaluación e investigación sobre la actuación de los Magistrados de Cámara y Jueces "es atribución exclusiva de la CSJ". De acuerdo a dichas atribuciones, al tribunal supremo le corresponde "vigilar que se administre pronta y cumplida justicia, para lo cual adoptará las medidas que estime necesarias", y "nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura; a los Médicos Forenses y a los empleados de las dependencias de la misma; removerlos, conocer de sus renuncias y concederles licencias".

Esta última atribución -afirmaron- está vinculada con la carrera judicial que estatuye el Art. 186 Cn., y cuya administración "también es competencia de la CSJ"; el último inciso de dicha disposición prescribe que "La ley regulará los requisitos y la forma de ingresos a la carrera judicial, las promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes a dicha carrera".

La nueva LCNJ, en su Título IV, pretende -según los peticionarios- conferir estas atribuciones al CNJ así: el Art. 64 determina que la evaluación corresponde al CNJ, y el Art. 65 establece que la evaluación tendrá como objeto "a) Calificar objetivamente la idoneidad del funcionario evaluado; b) Recopilar la información necesaria para las promociones, ascensos y sanciones; c) Establecer fortalezas y descubrir debilidades en el desempeño del cargo; y d) Contribuir al fortalecimiento y pleno desarrollo de la Carrera Judicial"; esta evaluación será de dos clases: una relativa a las actividades puramente administrativas y otra relativa a las actividades propias de la administración de justicia -Art. 66-; a su vez, los Arts. 67 y 68 determinan el contenido de la evaluación en sus dos clases.

Es evidente -dijeron los demandantes- que estas disposiciones violan el Art. 182 Cn., que asigna tales atribuciones a la CSJ, por las razones antes expuestas; además, con el contenido de la "evaluación en la administración de justicia" -especialmente en lo referente a la ilegalidad de las actuaciones o resoluciones de los jueces-, viola también el Art. 172 inc. 3º Cn., que establece la independencia de Magistrados y Jueces, el cual textualmente dice: "Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes".

Es del caso señalar -dijeron- que las actuaciones de los jueces en cuanto a la observancia de los plazos procesales para resolver y para la práctica de diligencias; la omisión de resoluciones que las leyes claramente imponen el deber de dictar; las actuaciones que revelen arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo; son vicios o defectos para los cuales las leyes establecen los recursos pertinentes de los que conocerán los tribunales competentes expresamente señalados -por ejemplo los recursos de queja por retardación de justicia, queja por atentado, casación, amparo, etc.-

Los mismos argumentos se pueden plantear -afirmaron- en relación al Art. 75 de la

LCNJ, que dispone: "Cualquier persona interesada podrá dirigir al Consejo denuncias escritas sobre irregularidades en los procedimientos jurisdiccionales y el Pleno instruirá a la Unidad Técnica de Evaluación para que presente el informe correspondiente. --- La información recabada se anexará al expediente de evaluación respectivo y sólo en el caso de apreciar que el funcionario denunciado hubiere incurrido en causal de remoción, se certificará el informe de la manera prevista en el artículo 71 de esta ley y lo remitirá a la Corte Suprema de Justicia para los efectos consiguientes, con notificación al funcionario denunciado".

"Esta investigación -aseguraron- es una facultad de la CSJ", y emana de las atribuciones 5^a y 9^a del Art. 182 y de lo dispuesto en el Art. 186 inc. 6° Cn.; por consiguiente, "no se le puede confiar esta actividad al CNJ sin que así lo disponga la CSJ". Además -según los peticionarios-, el referido artículo "regula una especie de procedimiento en el cual al Magistrado o Juez denunciado no se le da ninguna participación, es decir, el artículo en comento establece trámites secretos e inquisitorios en el que el ente investigador sigue la investigación y determina la sanción a imponer, sin que en ningún momento se le dé audiencia al interesado". En consecuencia, concluyeron que tal artículo "viola gravemente el derecho de audiencia consagrado en el Art. 11, y la presunción de inocencia y garantía de defensa establecidos en el Art. 12, ambos de la Constitución".

Por tales razones, los demandantes consideraron que "el Título IV de la LCNJ es inconstitucional porque altera los principios y derechos establecidos por la Constitución en sus Arts. 172 inc. 3°, 182 atribuciones 5^a y 9^a, 186 inc. 6°, [y Arts.] 11 y 12, en el sentido antes expresado".

D. Inconstitucionalidad de los Arts. 2 y 78 de la LCNJ.

El Art. 78 LCNJ prescribe que "el Pleno aprobará el anteproyecto de Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Consejo, así como su respectivo régimen de salarios, atendiendo a las políticas presupuestarias del Estado, el cual remitirá a la Corte Suprema de Justicia a más tardar en el mes de mayo de cada año. --- El anteproyecto remitido por el Consejo, será incluido por la Corte Suprema de Justicia, en calidad de Presupuesto Especial, en el Presupuesto General del Órgano Judicial. --- Cualquier ajuste que deba hacerse en el Presupuesto del Órgano Judicial que afecte el Presupuesto del Consejo, se hará en consulta con éste"; por su parte, el inc. 2° del Art. 2 LCNJ dispone: "Para efectos presupuestarios, el Consejo Nacional de la Judicatura forma parte del Órgano Judicial".

Tales artículos, según los peticionarios, "violan claramente el derecho a las sumas presupuestarias y la potestad de disponer de ellas que la Constitución confiere respectivamente al OJ y a la CSJ en los Arts. 172 inc. 4° y 182 atribución 13^a" que respectivamente disponen: "El Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado"; y "Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 13^a Elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos de la administración de justicia y remitirlo al Órgano Ejecutivo para su inclusión sin modificaciones en el proyecto del Presupuesto General del Estado. Los ajustes presupuestarios que la Asamblea Legislativa considere necesario hacer a dicho proyecto, se harán en consulta con la Corte Suprema de Justicia".

Resulta evidente -dijeron- la inconstitucionalidad de los relacionados artículos de la LCNJ, porque con ellos "se le confiere al Consejo el derecho al presupuesto que corresponde al OJ, y la facultad de disponer de él, que corresponde a la CSJ, cuando precisamente por medio de dicha ley se sustraen del OJ al CNJ, al crearlo como institución con personalidad jurídica, independiente en el ejercicio de sus atribuciones, así como en lo financiero, administrativo y presupuestario; es decir, lo estatuye como una institución descentralizada".

Dicha inconstitucionalidad subsiste -dijeron- "aun cuando el legislador, para tratar de eliminarla haya dispuesto en el inciso 2º del Art. 2 que para efectos presupuestarios, dicho Consejo forma parte del OJ, porque es obvio que con esta disposición trató de ocultar la inconstitucionalidad de las normas que tratan sobre el presupuesto del Consejo antes mencionadas; resultando que ésta última disposición es el prototipo de las normas que configuran el llamado fraude de ley, y en este caso constituye fraude a las normas constitucionales antes relacionadas, que otorgan derechos y atribuciones exclusivos al OJ y CSJ, sobre su presupuesto".

E. Inconstitucionalidad del Art. 90 de la LCNJ.

El Art. 90 incs. 1º y 2º LCNJ establece que "dentro del plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el pleno del Consejo deberá nombrar al Secretario Ejecutivo, al Gerente General, al Director y Sub Director de la Escuela de Capacitación Judicial, a los Jefes de Unidades, al Auditor Externo y al Personal Técnico correspondiente, con los requisitos que a cada uno le establece esta Ley. --- Si los funcionarios que actualmente desempeñan esos cargos reúnen los requisitos, podrán someterse a concurso de oposición que determina esta Ley".

Como resulta evidente -aseveraron-, con la disposición mencionada se está despidiendo ipso iure a los funcionarios que desempeñan los cargos relacionados, violando en esta forma el derecho constitucional de los empleados públicos a la estabilidad en el cargo, que establece el Art. 219 incs. 1º y 2º Cn., el cual expresamente estatuye: "Se establece la carrera administrativa. --- La ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los derechos de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo".

El derecho de estabilidad laboral -afirmaron- tiene también su base en los Arts. 2 y 11 Cn., que reglan en lo pertinente que toda persona tiene el derecho fundamental al trabajo, del cual no puede ser privada sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes, por lo cual "resulta claro, que el referido Art. 90 viola el derecho al trabajo y el de audiencia consagrados constitucionalmente". Lo anterior lo aseguran -dijeron- en razón que, con lo dispuesto en el Art. 90 LCNJ, los funcionarios y empleados de la mencionada institución serán privados injustamente en su derecho al trabajo "sin observarse las reglas de un debido proceso, al disponer que por ministerio de ley se les despida de sus cargos".

Por todas las razones expuestas, los mencionados ciudadanos pidieron a esta Sala la declaratoria de inconstitucionalidad de los Arts. 2, 9, 64 a 76, 78 y 90 del D. L. N°

536/99, que contiene la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

2. Al rendir el informe que prescribe el Art. 7 Pr. Cn., la Asamblea Legislativa justificó la emisión del cuerpo normativo impugnado, con base en los siguientes argumentos:

Que efectivamente, por D. L. N° 536, en Sesión Plenaria celebrada el día veintisiete de enero del presente año, fue aprobada la nueva Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (LCNJ), publicada en el Diario Oficial N° 30, Tomo 342, correspondiente al doce de febrero del mismo año. Y en relación a la argumentación expuesta por los demandantes para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, la Asamblea se pronunció en el siguiente sentido:

A. Inconsistencias. Comenzó por afirmar que el libelo de demanda presentado por los peticionarios, "está plagado de inconsistencias jurídicas dentro de su planteamiento", entre las cuales señaló:

a. Que la Asamblea Legislativa carece de iniciativa de ley para legislar en la materia relacionada con el CNJ, "porque ese alto tribunal -la CSJ- es quien tiene la potestad constitucional de determinar qué atribuciones de su competencia considerará conveniente encomendarle al CNJ, para que coadyuve en la administración de justicia".

Tal afirmación -dijo la Asamblea- está muy lejos de la verdad. En primer lugar, porque el CNJ es una institución de carácter administrativo, sus funciones y atribuciones constitucionales y legales son de carácter administrativo. "La coadyuvancia, si así se quiere indicar, entre el CNJ y la CSJ, deviene como una consecuencia, habida cuenta de la imperiosa necesidad de su institucionalización. La administración de justicia encomendada a los diferentes tribunales, inclusive a la CSJ, se advierte claramente favorecida por la ejecución de las atribuciones del CNJ, asunto que es reconocido por la generalidad y es de larga data entre todos los organismos del Estado, desde luego que ninguno constituye compartimientos estancos sino, por el contrario, funcionan interrelacionados. Nada nuevo hay al respecto, sobre todo si se tiene en cuenta la complejidad a que ha conducido la evolución de los requerimientos estatales y por la sociedad".

A ese respecto -dijo-, el libelo de demanda cita en su apoyo el enunciado del ord. 3º del Art. 133 Cn., que reserva la exclusividad de la iniciativa de ley a la CSJ "en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales". Obviamente -continuó-, el constituyente precisó exactamente las materias reservadas a aquella exclusividad y, en ninguna de ellas, se expresa o se hace referencia directa o indirecta al CNJ. "Pretender lo contrario, como se plantea en el libelo de demanda, es retorcer el espíritu de la disposición. Es obvio que el CNJ no es el OJ, aún al aparecer insertado o integrado constitucionalmente con el referido órgano. Su inserción en el Capítulo III, Título VI de la Constitución no desvirtúa su naturaleza, su identidad y su carácter".

Y es que -continuó-, la opción del constituyente para insertar al CNJ en el referido capítulo "tiene sentido estratégico o político, en el buen sentido de los términos relacionados. Estratégico, en cuanto al ejercicio de las atribuciones administrativas proyectadas con las exigencias de igual carácter de parte de los tribunales de justicia. Político, en cuanto a que todas sus finalidades son concurrentes al mejor desempeño de

los tribunales, incluyendo entre éstos a la misma CSJ".

En realidad -afirmó- la creación del CNJ "obedeció a las necesidades y exigencias planteadas por la materia administrativa de todo el OJ, cuando dichas necesidades rebasaron, de alguna manera, las potencialidades de la CSJ. Esa realidad ha sido reconocida a tiempo en otras latitudes del planeta, no sólo con la creación de órganos semejantes al CNJ, sino con la dotación de las competencias y de los recursos económicos suficientes para su cometido. A ese respecto, cada país visionariamente ha advertido las ventajas consecuentes y las ha fortalecido, en la medida en que las ha considerado y atendido históricamente. De allí que es inaceptable plantear que las atribuciones conferidas al CNJ, por el hecho de no provenir de la iniciativa de la CSJ, son en perjuicio de ésta, y que por eso son violatorias de la Constitución. Nada más alejado de la verdad".

b. En segundo lugar, sobre la afirmación de los demandantes en el sentido que "los Acuerdos de Paz son fuente de Derecho Constitucional Salvadoreño", la Asamblea Legislativa dijo que la misma, igual que la anterior -provenientes de personas que se supone son conocedoras y aplicadoras del Derecho Constitucional Salvadoreño en el ejercicio de sus cargos-, revisten temeridad; si la afirmación proviniese, inclusive, de simples abogados -dijo-, la misma no tendría la connotación temeraria de que se revista al ser formulada por Magistrados y Jueces de la actual administración de justicia. "Es de considerar -afirmó- que ese Tribunal sabrá valorar semejante afirmación, oportunamente, no estimando necesario entrar en más consideraciones sobre lo que significa la referencia a las verdaderas fuentes del Derecho Constitucional Salvadoreño. Con todo, bajo esa afirmación, pretende plantearse como inconstitucional la actual integración del Pleno del CNJ, señal inequívoca de pretender también confundir la constitucionalidad con otras cosas".

Y es que -señaló-, esta Sala debe advertir que la Constitución vigente, en ninguna de sus disposiciones, establece directa ni indirectamente la forma de integración del CNJ. Por consiguiente, toda alegación al respecto está fuera de contexto y, en su consecuencia, el Art. 9 de la LCNJ no adolece del defecto apuntado.

Por otra parte, sobre la argumentación de que, con base en los arts. 5º y 9º del Art. 182 Cn., la evaluación de los Magistrados y Jueces, atribuida al CNJ, es inconstitucional, porque a la CSJ se le atribuye "Vigilar que se administre pronta y cumplida justicia, para lo cual adoptará las medidas que estime necesarias", y porque a esta corresponde "remover, conocer de las renuncias y conceder licencias", la Asamblea Legislativa dijo que "la aberración cometida [por los demandantes] llega a tal extremo que, con base en tales atribuciones, se pretende negar cualquier investigación respecto a la conducta de los funcionarios judiciales en el ejercicio o con ocasión de ejercer sus funciones públicas. En abono de su planteamiento se cita que los interesados en la administración de justicia, es decir, los particulares, pueden ejercer los recursos legales, entre otros, los de queja por retardación de justicia, etc. Los señores Magistrados integrantes de la Sala, saben; el gremio de Abogados, sabe; los señores Jueces saben; la Sociedad Salvadoreña sabe cómo ha funcionado los mecanismos procesales invocados y cuáles han sido sus resultados negativos".

Reiteradamente se ha afirmado -continuó- que en la investigación y evaluación practicada por el CNJ se viola el derecho de defensa de los Magistrados y Jueces

investigados, sin advertir -o sin querer aceptar- que "tal investigación es meramente administrativa y que por sí sola no constituye juicio o proceso que habilite la aplicación de medidas correctivas o sancionatorias. Que además la nueva ley habilita la notificación del resultado de las averiguaciones y evaluaciones para que el funcionario haga uso de sus derechos ante la CSJ, la que a su vez debe, en su caso, dar inicio al proceso de acuerdo al mérito de las averiguaciones, para al final, resolver como en derecho corresponda. No existe, lógicamente, ninguna violación al derecho de defensa y, lo que queda en evidencia, es el interés por retroceder en los avances legislativos conseguidos hasta la fecha, en atención a intereses particulares sin freno alguno, en desmedro de los intereses generales de la sociedad salvadoreña".

c. Respecto de la independencia y personalidad jurídica del CNJ, así como la atribución de formular su presupuesto dentro de las disponibilidades del monto presupuestario del OJ, es oportuno recordar otra vez -dijo la Asamblea-, sin menoscabo de la identidad del CNJ, la razón de ser de su institucionalización constitucional dentro de las regulaciones del OJ, que ha sido la de "corresponder a las urgentes necesidades administrativas del ejercicio jurisdiccional, entre las cuales destaca la profesionalización de los funcionarios encargados de impartir justicia y la consolidación de la independencia funcional de los mismos; a lo anterior concurre simultáneamente la selección, la evaluación y la capacitación correspondientes, todo lo cual se fortalece y define con la independencia de la institución, independencia que en el texto constitucional aparece sin restricciones o calificativos limitantes y que el legislador secundario, congruente con la realidad histórica, ha aplicado y desarrollado en el texto del decreto legislativo impugnado, en todas y cada una de sus disposiciones, incluyendo las atacadas. La inserción del CNJ dentro de las disposiciones del OJ, fue determinada por el constituyente, de manera que el enunciado del Art. 2 del decreto impugnado, no hace más que ser consecuente con aquella determinación, con lo cual muy mal se haría, desconocer o ignorar tal definición".

d. En lo referente al Art. 90 del decreto impugnado, dijo que no es verdad que constituya o represente el mecanismo o disposición que per se despida o permita el despido ipso iure, de los funcionarios y empleados a que se refiere, como afirma el libelo de demanda. Tampoco desconoce tal disposición la estabilidad en los cargos y empleos; muy por el contrario -continuó-, la disposición impugnada determina que si los funcionarios que actualmente desempeñan los cargos indicados reúnen los requisitos, podrán someterse al concurso de oposición que determina la ley, significando el derecho a conservar aquellos, de acuerdo a lo siguiente: que reúnan los requisitos; que se encuentren actualmente en el desempeño de los cargos; y que potestativamente se sometan a la evaluación que implica participar en el concurso.

Y es que -continuó- el Órgano Legislativo consideró oportuno establecer en beneficio del CNJ, un mecanismo de evaluación de los funcionarios citados en el Art. 90, "en ocasión de erigirse en verdadera institución autónoma, independiente de las influencias a que se veía sometido a consecuencia de la ley derogada. La posibilidad de que los funcionarios que ocupan los cargos a que se refiere el Art. 90 cesen en los mismos - señaló-, solo puede tener lugar si no se reunieren los requisitos, si reuniendo los requisitos declinaren participar en el concurso, si participando en el concurso demostraren que adolecen de deficiencias notables ante otros aspirantes mejor capacitados para los cargos, y que el CNJ decida la cesantía por los medios legales". Conforme a lo anterior -dijo-, "es obvio que los demandantes pretenden ignorar todos

esos elementos, anticipándose a los hechos al formular afirmaciones como la indicada".

B. Falsificaciones. De acuerdo a los señalamientos anteriores -continuó la Asamblea Legislativa-, "es evidente que los demandantes también han incurrido en afirmaciones que representan falsificaciones de argumentación", señalando como tales, las siguientes:

- a. Que la Asamblea Legislativa carece de iniciativa constitucional de ley en la materia reguladora de las atribuciones del CNJ;
- b. Con el uso de esa falsa premisa, la atribución a la Asamblea de una ruptura del equilibrio establecido en el Art. 85 Cn., al desarrollar las atribuciones del CNJ;
- c. Que los Acuerdos de Paz celebrados por el Órgano Ejecutivo, según consta en los respectivos documentos, constituyen fuente de desarrollo constitucional; "con uso de esta falsa premisa -dijo la Asamblea- se pretende atar al Órgano Legislativo con el Ejecutivo, obviamente con ávidas intenciones inconstitucionales, más allá de las que los demandantes pretenden justificar y acreditar";
- d. Como corolario de la falsificación anterior -continuó-, se citan disposiciones como la que hace mérito del pluralismo político, expresado en la diversidad concurrente de partidos políticos. "La tergiversación del argumento es notoriamente burda -dijo-, desde luego que el CNJ, en su integración, debe ser completamente ajeno a las influencias partidistas. A este respecto el constituyente se abstuvo de indicar la forma de integrar al pleno del Consejo, e hizo remisión al legislador secundario. La cuestión constitucional queda evidentemente superada y los demandantes pudieran plantear otra argumentación, pero de ninguna manera por supuestas inconstitucionalidades";
- e. En igual falsificación se incurre -argumentó- al impugnar la atribución para proceder a la evaluación de los jueces; "una cosa es la vigilancia de administrar pronta y cumplida justicia y otra es la ponderación que sistemáticamente deben experimentar los jueces en el ejercicio integral de sus actividades para sus promociones, ascensos y deducción de responsabilidades; tras la falsoedad aludida se esconden otras aviesas intenciones, que dentro del Estado de Derecho Salvadoreño ya han sido erradicadas; por ejemplo, con la elección del CNJ queda superada la importancia operativa de la CSJ para asumir las acciones administrativas conducentes a la profesionalización de los jueces; la importancia funcional y operativa de la misma CSJ para proceder a la fiscalización efectiva de la forma en que se administran los tribunales en todo el territorio nacional, sin influencias distorsionantes para la imposición oportuna de remedios, estímulos o soluciones, muchas de las veces convenientes para los mismos jueces y el buen predicado de la administración de justicia; de ahí que resulta un planteamiento de mal gusto el que los particulares, en caso de retardación de justicia, tienen a su disposición el uso de recursos como el de queja, cuya inoperancia e inconveniencia ha sido reconocida históricamente por todos, salvo por los mismos jueces, según el libelo de demanda";
- f. Que en la investigación de los Magistrados y Jueces denunciables, no se les da ninguna participación, con trámites secretos e inquisitorios, que violan la presunción de inocencia y de audiencia; "esta es otra falacia -dijo-, desde luego que en la práctica al denunciado le debe constar el caso concreto que es objeto de investigación, cuyo

resultado en todo caso le será notificado. Asimismo, la investigación en referencia es simplemente de carácter administrativo, sin efecto jurisdiccional, por lo que todo el planteamiento en ese sentido se derrumba, dando a entender claramente la intención y pretensión de intocabilidad de los imputantes, pretendiendo ignorar el régimen de derecho en el que deben observar una conducta ejemplar";

g. Que el CNJ forma parte del OJ, lo cual es -según la Asamblea Legislativa- una "falacia que se sustenta únicamente en su ubicación dentro del capítulo constitucional que le corresponde al referido órgano, sin desconocer que el Consejo carece de facultades jurisdiccionales, y que se trata de una institución administrativa con funciones administrativas de interés para el OJ; como corolario de esa falsa premisa pretende impugnarse su identidad como institución independiente y con propias funciones dentro de la asignación correspondiente al OJ; desde luego que las atribuciones constitucionales y legales del Consejo son concurrentes a las del expresado órgano, de manera que su inserción constitucional entre las disposiciones de dicho órgano, sin desmedro de su identidad independiente, no es casual, ni mucho menos arbitraria, si no que obedece a esas circunstancias";

h. Finalmente, la Asamblea Legislativa afirmó que también es falsa la afirmación que el Art. 90 de la LCNJ ipso iure despidió a los funcionarios a que hace referencia, afectando la inamovilidad o estabilidad en el empleo o funciones públicas; "la Constitución establece -dijo- que la ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración, las promociones y ascensos con base a mérito y aptitud, los traslados, suspensiones y cesantías, etc., y la estabilidad en el cargo. El artículo en cuestión no puede producir despido alguno si el funcionario o empleado cumple con los requisitos legales o reglamentarios y participa en el concurso correspondiente para evaluar su aptitud. No se debe olvidar al respecto que el interés público prevalece siempre sobre el interés particular y que no obstante, la disposición, conciliando ambos intereses, no franquea despido alguno, sino por el contrario habilita la estabilidad en los cargos mediante la voluntaria participación de quienes resumiendo los requisitos mencionados participan en el concurso a que se refiere. Si esta participación es estimada por el mismo funcionario o empleado, y en su evasión pretende justificarse con la alegación de inconstitucionalidad, el argumento queda desvirtuado a partir de la negativa, y no a partir de la prescripción legislativa, a menos de aceptar que el interés particular prevalece en esa hipótesis sobre el interés público; asunto también irregulable constitucionalmente".

C. Conclusión. De lo dicho, el Órgano Legislativo concluyó que, de acuerdo a la Constitución escrita, cuya aplicación ha formulado la Asamblea Legislativa al decretar la nueva LCNJ, "no existe ni puede ser concebida infracción alguna al texto de aquella. Solo la visión equivocada e interesada de aquellos funcionarios, empleados u organismos es la única fuente para afirmar las inconstitucionalidades alegadas, y ese tribunal deberá sopesar hasta qué punto merece solidarizarse con esas interpretaciones, desde luego que en la pugna o diferencia de opiniones respecto de las atribuciones del CNJ, es innegable la concurrencia de intereses entre la Corte y los demandantes. Es de esperar ante las circunstancias advertidas que prevalezca el interés público de la nación salvadoreña y no el de un grupo reducido de personas".

"Es así -concluyó la Asamblea Legislativa- como se evaca la prevención recibida y respetuosamente, solicitamos se tenga por cumplida y en su oportunidad, resolver las

cuestiones planteadas con arreglo a la Constitución, el buen sentido y el interés nacional, es decir, declarando sin lugar las pretensiones planteadas".

3. Al rendir el informe solicitado en virtud del Art. 7 Pr. Cn., el Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, expuso lo siguiente:

Que, efectivamente, el D. L. N° 536/99 fue sancionado y luego publicado en el D. O. N° 30, Tomo 342, correspondiente al doce de febrero de este año. Y, respecto de las disposiciones impugnadas, afirmó que "no adolecen de la inconstitucionalidad que los señores demandantes les atribuyen, por las consideraciones jurídicas que en seguida se exponen":

A. En primer lugar -señaló-, después de puntualizar en el párrafo inicial del texto de la demanda cuáles son las disposiciones impugnadas, a renglón seguido los demandantes pretenden impugnar todo el texto de la ley bajo el epígrafe Inconstitucionalidad de la ley. El argumento central de esa pretensión plantea que la Asamblea Legislativa carece de iniciativa de ley, al afirmar que ella, "por sí sola no tiene la facultad o el poder de encomendar a otras instituciones colaborar en las atribuciones o funciones que le pertenecen a la CSJ, porque con ello estaría rompiendo el equilibrio de los poderes y como consecuencia violando los artículos antes referidos, al desconocer la independencia entre los órganos fundamentales de Gobierno".

Tal planteamiento -dijo- "es completamente ajeno a los postulados constitucionales que supuestamente se invoca defender en su formulación. En efecto, en primer lugar, al determinar la Constitución en su Art. 133 quiénes tienen iniciativa de ley, no hace referencia a la Asamblea Legislativa -como órgano colegiado- sino a los Diputados, asunto que no puede pasarse por alto, habida cuenta que los demandantes no sólo son abogados sino Jueces, y que por su calidad hace suponer el debido tino y cuidado en la argumentación y planteamientos jurídicos".

Además -continuó el Presidente de la República-, la iniciativa de ley de la CSJ como entidad colegiada "fue expresamente limitada por el texto mismo de la Constitución al establecerla sólo en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía y a la jurisdicción y competencia de los tribunales. De la simple lectura de esa disposición se comprende que la LCNJ y, la misma entidad que ella instituye, no es materia relativa al OJ; sostener lo contrario conduce al absurdo de ignorar la naturaleza jurídica de ese instituto constitucional e implica, de parte de los demandantes, una flagrante confusión en la que es de esperar, que la Sala no incurra; tampoco la referida ley es materia relativa al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, ni a la jurisdicción y competencia de los tribunales".

Por otro lado, respecto del mismo planteamiento -aseguró-, "debe quedar claramente establecido que, respecto de los señores Diputados y del Presidente de la República por medio de sus Ministros, el Art. 133 Cn. no relativiza en forma alguna la facultad de ejercer la iniciativa de ley. Muy por el contrario, respecto de la CSJ y de los Consejos Municipales si relativiza o limita el ejercicio de aquella facultad para las materias expresamente señaladas. La pretensión de introducir como norma subconstitucional que las instituciones colegiadas señaladas poseen iniciativa exclusiva y excluyente en esas materias, es una pretensión fallida que carece de respaldo en el texto y espíritu constitucional, ya que el uso del vocablo 'exclusivamente', con que da inicio el referido

artículo, denota que solamente los funcionarios e instituciones que cita, se otorga aquella iniciativa, es decir con carácter taxativo; asunto que no tiene otro alcance. De allí el doble error cometido por los abogados y jueces demandantes".

B. En segundo lugar, el Presidente de la República señaló que, bajo el parágrafo II de la demanda, se hace referencia a la inconstitucionalidad del Art. 9, disposición que regula de qué forma debe integrarse el Pleno del CNJ. Sobre el particular, dijo que "en su argumentación, los abogados-jueces demandantes, hacen referencia a los Acuerdos de México, Acuerdos Políticos, Acuerdos de Chapultepec, a la verificación de las Naciones Unidas, etc., y al enunciar la 'inconstitucional eliminación de jueces', era de suponer la cita de la disposición constitucional que indicase la forma de integración del Pleno del CNJ; pero tal cita es imposible porque, como bien sabe la Sala y todos los abogados de la República, no existe disposición constitucional al respecto. A partir de ahí, toda la alegación que pudiere plantearse carece de sustrato jurídico constitucional y, en su caso, sólo denota la ignorancia del planteamiento".

Diferente será juzgar -continuó- si la forma de integración del Pleno del Consejo, en la forma prevista en el Art. 9 de la ley, es la más conveniente, "pero la Sala carece de competencia para hacer tal juicio y para fundamentar, en tal consideración, la inconstitucionalidad de cualesquiera norma jurídica. Adviértase cómo la carencia de fundamentación constitucional de la pretensión planteada indujo a los demandantes a emplear argumentaciones de índole política y social, citando en ocasiones disposiciones constitucionales establecidas para otras cuestiones, que de ninguna manera determinan la forma subjetiva en que se debe integrar legalmente al pleno del CNJ".

Al respecto -argumentó- conviene recordar que el poder constituyente reside exclusivamente en el soberano pueblo salvadoreño y que "sólo ocasionalmente, se encarna en la Asamblea Constituyente, como representante de aquél; que la Sala de lo Constitucional, como guardiana de la Constitución, no puede propasar la demarcación entre su función interpretativa, deductiva y declarativa de la Constitución, y que la función verdaderamente creativa de normas constitucionales está reservada a la primera de las citadas. De suerte que, bajo ningún argumento puede accederse a los planteamientos de los solicitantes, a menos que se atente contra la Constitución".

C. En tercer lugar, sobre la impugnación del Título IV de la LCNJ, en el sentido que, según las atribuciones 5^a y 9^a del Art. 182 Cn. la evaluación e investigación de la actuación de los Magistrados de Cámara y Jueces, es atribución exclusiva de la CSJ, el Presidente de la República dijo que dicho razonamiento no puede entenderse, y se cuestionó si esta Sala podría hallar el fundamento de la pretensión así planteada, oficiosamente, ya que "en ninguna de las atribuciones establecidas en el Art. 182 Cn., respecto de la Corte, se le asigna la 'evaluación e investigación' de las actuaciones de los jueces, y menos con carácter exclusivo y excluyente. Vigilar que se administre pronta y cumplida justicia es diferente a evaluar e investigar, de acuerdo al lenguaje común y al jurídico. Tampoco aquí se puede incurrir en confusión alguna de la forma en que lo hacen los demandantes".

Con lo expuesto en relación al punto -señaló-, sería suficiente, "pero es imperdonable no hacer referencia a otra falacia, como la invocación de que con la evaluación de los jueces atribuida al CNJ, se viola el Art. 172 inc. 3º Cn. que postula la independencia de los jueces y su exclusivo sometimiento a la Constitución y a las leyes, en el ejercicio de

la función jurisdiccional. De acceder a ese absurdo planteamiento, con seguridad se abrirá la posibilidad de reflexionar sobre la posibilidad de incorporar, separadamente en la Constitución, una Corte Constitucional, porque es obvio, de todo lo planteado por los demandantes, la estrategia de congraciarse con la Sala, a costa de la consolidación de una de las metas del Estado de Derecho. Los demandantes deben saber que por arriba de sus intereses personales y gremiales están los intereses generales de los salvadoreños, y que el dedo de la historia los señalará en su intentona por socavar aquellos legítimos intereses". Y es que -dijo- "la independencia de los jueces no se defiende congraciándose de la manera en que ha quedado plasmada la demanda, sino con humilde sometimiento a los textos de la Constitución y de las leyes. El CNJ, en cualquier lugar del planeta en que ha sido erigido, es reconocido como una de las garantías institucionales de la independencia de los jueces. Por el contrario, allí donde no existe el CNJ y sólo existe la Corte como órgano exclusivo y excluyente de la evaluación e investigación de los jueces, para la aplicación de ascensos, traslados, remociones, etc., no existe la independencia de los jueces".

D. En cuarto lugar, sobre la impugnación a los Arts. 2 y 78 de la ley, el Presidente de la República señaló que, como fundamento, se plantea otro de los grandes temas, como es el presupuesto o asignaciones presupuestarias del OJ. Al respecto -dijo-, se afirma la inconstitucionalidad de los artículos "porque con ellos se le confiere al Consejo el derecho al presupuesto que corresponde al OJ, y la facultad de disponer de él, que corresponde a la CSJ".

Efectivamente -argumentó-, según el Art. 2 inc. 2º de la LCNJ, sólo para efectos presupuestarios dicha institución forma parte del OJ, desde luego que las funciones y atribuciones constitucionales del CNJ guardan una estrecha relación con las propias del citado órgano. Esa relación es ampliamente conocida, y así se ha observado a partir de la creación del Consejo en la Constitución, inclusive el introducirle en el capítulo destinado a las regulaciones fundamentales del OJ, pero estableciendo su independencia. En ese sentido -afirmó-, "la nueva ley, congruente con la evolución impuesta por la realidad histórica, ha desarrollado respecto del CNJ el concepto de independencia definiéndole en lo financiero, administrativo y presupuestario, habida cuenta que en la Constitución, respecto de tal concepto, no se establece obstáculo o impedimento a su desarrollo legislativo y en ese sentido, no concurre el defecto de inconstitucionalidad alegado. El planteamiento de inconstitucionalidad es evidentemente inicuo, desde luego que no sólo procura una congratulación gratuita respecto de la Corte, sino destruir la institución de una entidad que tiene por fuente un estado de necesidad al que ha dado respuesta el poder constituyente original, como fruto del convencimiento de la incapacidad material del OJ para corresponder, por sí mismo, en su loable labor de hacer justicia de acuerdo a los postulados del Estado de Derecho".

E. Finalmente -dijo-, el mismo ataque experimenta el Art. 90 de la ley, con el argumento de que el artículo despidió ipso iure a los funcionarios que menciona. Al respecto, "nuevamente se manifiesta una tergiversación de la regla porque en su lugar la disposición ordena someter a un concurso los cargos en referencia, pero se abstiene de sugerir, menos de imponer, que como consecuencia del concurso el CNJ proceda al desplazamiento directo o inmediato de aquellos que habiendo optado por el concurso demostraren ineptitud para continuar en el cargo".

En este punto -continuó-, "el Art. 90 no puede ni debe ser interpretado en forma aislada o abstracción hecha de las previsiones constitucionales y legales reguladoras pertinentes. Para el caso, no puede interpretarse con ignorancia de los derechos de estabilidad, de audiencia o defensa y de los principios de congruencia, armonía y plenitud del orden jurídico. En ese sentido es evidente que los demandantes abogados-jueces, pretendan formular su interpretación, y que esta interpretación es la misma que ha de observar el Pleno del CNJ, aún cuando éste no se haya pronunciado al respecto. De igual manera pretenderá interpretarse que si se da inicio a un proceso o procedimiento administrativo para aplicar el Art. 90 de parte del CNJ, tal iniciación habrá de concluir inexorablemente, de la manera como es vista por los demandantes, sin permitir ninguna otra posibilidad".

La Sala -dijo el Presidente de la República- debe tratar cuidadosamente este punto, para no exponerse al prejuzgamiento, de la manera en que se ha manifestado por los demandantes abogados-jueces, porque tal prejuzgamiento puede ser lesivo, no sólo a los intereses institucionales del CNJ, sino a los intereses de la nación salvadoreña. "El Art. 90 en referencia no franquea pase a despido o cesantía alguna respecto del personal al que sujeta a concurso, y esta sujeción es efectivamente la que ha causado como reacción, la afirmación equivocada de franquear los despidos o cesantías; pero, mediante un análisis sereno, desinteresado, la situación regulada es muy diferente".

En efecto -afirmó-, si el Art. 90 citado se aplica respetando los derechos y principios establecidos en la Constitución -asunto que tiene toda posibilidad- la inconstitucionalidad afirmada por los demandantes y por cualquier interesado no es más que una apreciación subjetiva, sin respaldo jurídico. En la ciencia del Derecho, Kelsen ha sostenido la posibilidad de más de una interpretación respecto de cada regla o disposición legal. Entonces "cabe plantear al menos una interpretación acorde a los postulados constitucionales, salvo aquella humana predisposición motivada por intereses mezquinos. En ese sentido, los funcionarios y empleados públicos sometidos a concurso tienen la alternativa de que no obstante, se observe su estabilidad en sus cargos y, en el remoto caso, de no conseguir un resultado exitoso en el concurso, dicho resultado sólo es posible por ineptitud para el desempeño del mismo cargo, único caso en el cual podrá demandarse judicialmente la terminación de la relación jurídica laboral-administrativa, y hasta en tanto y en cuanto no haya un pronunciamiento afirmativo al respecto, dicha relación laboral se debe conservar plenamente".

"Esta posibilidad -continuó- cabe perfectamente en la interpretación y aplicación del Art. 90 de la ley; es razonable y es congruente con los postulados constitucionales. Ahora bien, sostener festinadamente lo contrario, identifica una posición y un juicio premeditado, que no coadyuva con los intereses institucionales sino exclusivamente con los intereses particulares de los presuntos agraviados. De ahí que la Sala al juzgar ésta y las anteriores situaciones, debe hacer referencia a este planteamiento de manera inequívoca y precisa, y de ser aceptable, demostrarlo objetivamente, porque las funciones y empleos públicos interesan a la generalidad y el compromiso con éstos, es muy superior a la de los sujetos presuntamente afectados".

Igual razonamiento acredita cualquier otra situación similar o parecida a la que confronten otros funcionarios públicos o personal técnico calificado -concluyó-, porque ninguna ley puede por sí sola dar por concluida una relación jurídica de servicio con particulares, ni con funcionarios o empleados públicos. En ese sentido, la interpretación

formulada por los demandantes es verdaderamente temeraria y lesiva, "pero mucho más sería una sentencia proveniente de esa Sala, que acreditaré aquella interpretación".

Por todo lo antes expuesto, el Presidente de la República pidió se declarara sin lugar las pretensiones de los solicitantes.

4. El Fiscal General de la República no hizo uso del traslado de ley en el plazo señalado por esta Sala, por lo cual, de conformidad al Art. 5 inc. 2º de la Ley de Procedimientos Constitucionales, se procede por este tribunal a pronunciar la sentencia que corresponde.

II. Expuestos los argumentos de los demandantes para evidenciar la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas y las razones aducidas por la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República para justificar su emisión, se señala a continuación el iter lógico que seguirá la presente decisión de fondo sobre los motivos que configuran la pretensión:

Previa exposición de las razones por las cuales se considera no configurada adecuadamente la pretensión en cuanto al motivo que se refiere a la violación al principio de igualdad en la reintegración del miembro del CNJ procedente del Ministerio Público (III), se exteriorizarán algunas consideraciones preliminares relativas a las fuentes del Derecho Constitucional, a la esencia del proceso de inconstitucionalidad y al estatuto de esta Sala como tribunal encargado del control de constitucionalidad en su máxima expresión, para después determinar si los acuerdos políticos adoptados por los órganos del Gobierno -tales como los Acuerdos de Paz de 1991/1992- forman parte del canon o parámetro de control en los procesos constitucionales (IV); luego, se harán algunas consideraciones generales sobre la configuración constitucional del estatuto de los jueces, especialmente su independencia (V), sobre la administración de la carrera judicial y el gobierno judicial (VI), y sobre la naturaleza jurídica del CNJ (VII); para pasar en seguida a decidir en el fondo sobre los motivos de inconstitucionalidad planteados por los demandantes, en el siguiente orden: el motivo de forma relativo al vicio en la iniciativa de ley para la emisión de la LCNJ (VIII), y los motivos de contenido, relativos a la inobservancia del principio de pluralismo en la conformación del CNJ (IX), a la violación de las supuestas competencias de la CSJ en materia de evaluación e investigación de Magistrados y Jueces, y administración de la carrera judicial (X), a la violación de los supuestos derechos del OJ y de la CSJ para disponer del presupuesto que por Constitución les corresponde (XI), y a la vulneración del derecho a la estabilidad de los funcionarios y empleados comprendidos en el Art. 90 de la nueva LCNJ, con inobservancia del derecho de audiencia (XII).

III. Los demandantes argumentaron violación al principio constitucional de igualdad por el Art. 9 inc. 3º de la LCNJ, el cual prescribe que "los Consejales en funciones no podrán desempeñar cargos públicos remunerados, durante el tiempo para el que han sido elegidos, excepto los de carácter docente o cultural, y al cesar en sus funciones se incorporarán a su cargo o empleo anterior, en lo pertinente a los miembros del sector público. Salvo el representante del Ministerio Público, que será a discreción de los titulares si éste continuará".

En relación con el principio de igualdad del Art. 3 Cn., se ha sostenido en reiterada jurisprudencia de esta Sala -desde la Sentencia de 14-XII-95, Inc. 17-95-, que "la igualdad designa un concepto relacional, no una cualidad de las personas, [por lo que] aquella ha de referirse necesariamente a uno o varios rasgos o calidades, lo que obliga a recurrir a un término de comparación -comúnmente denominado *tertium comparationis*-; y éste no viene impuesto por la naturaleza de las realidades que se comparan, sino su determinación es una decisión libre, aunque no arbitraria de quien elige el criterio de valoración"; en consecuencia, se ha dicho que "lo que está constitucionalmente prohibido -en razón del derecho a la igualdad en la formulación de la ley- es el tratamiento desigual carente de razón suficiente", es decir, "la diferenciación arbitraria, que existe cuando no es posible encontrar para ella un motivo razonable, que surja de la naturaleza de la realidad o que, al menos, sea concretamente comprensible", concluyendo que "en la Constitución Salvadoreña el derecho de igualdad en la formulación de la ley debe entenderse, pues, como la exigencia de razonabilidad de la diferenciación".

Los demandantes se limitan a decir, en cuanto a este motivo, que se produce -por el Art. 9 inc. 3º LCNJ- "una evidente e inexplicable transgresión al principio de igualdad contenido en el Art. 3 Cn., es decir, no existe ninguna razón para conceder el derecho a unos y negarlo al otro"; sin exponer las razones que evidencien la irrazonabilidad en la diferenciación que tal disposición legal hace en relación con los Miembros del CNJ. Por tanto, al no exponerse en la demanda la argumentación suficiente que configure adecuadamente la pretensión en el sentido declarado por la jurisprudencia de este tribunal, se concluye que respecto de tal motivo expuesto por los peticionarios, se deberá sobreseer en la presente sentencia.

IV. Las aseveraciones de los demandantes en el sentido que "los Acuerdos de Paz son fuente del Derecho Constitucional salvadoreño", que el Art. 187 Cn. fue reformado en 1991 "acogiendo los mandatos de los Acuerdos de Paz" (resaltado nuestro), y que el Art. 9 de la LCNJ viola el mandato de pluralismo que estaría "en la letra y espíritu de los Acuerdos de Paz, que no fue pasado por alto por el espíritu de la Constitución y que fue correcta y expresamente declarado por el Considerando III de la anterior ley" del CNJ, obliga a determinar en la presente sentencia si los mencionados acuerdos forman parte o no del parámetro de control en el proceso de inconstitucionalidad salvadoreño.

Los demandantes afirman que tales acuerdos "imponen" que el CNJ incluya miembros provenientes del sector de juzgadores; y, aunque no llegan a sostener que tales acuerdos sean parte del parámetro de control de constitucionalidad, sí aseguran que "son fuente del Derecho Constitucional salvadoreño", y que la reforma constitucional de 1991 al Art. 187 se realizó acogiendo supuestos mandatos derivados de ellos. Por tal motivo, y para efectos de mejor fundamentación de la decisión, en este Considerando se tendrá que analizar, en primer lugar, el tema de las fuentes del Derecho, en general (1), y de las fuentes del Derecho Constitucional, en particular (2); luego, analizar de manera sucinta la esencia del proceso de inconstitucionalidad dentro de nuestro sistema de defensa de la Constitución y el tipo de análisis por medio del cual esta Sala decide la pretensión en dicho proceso (3) para, finalmente, establecer la extensión del canon o parámetro de control y concluir si los Acuerdos de Paz de 1991/1992 integran o no al mismo (4).

1. El análisis de las fuentes del derecho, en general, se puede hacer desde una perspectiva filosófica -que las entiende como los principios constitutivos del Derecho,

los cuales se ubican fuera del sistema jurídico positivo, v. gr., en el derecho natural, en el poder político, etc.-; desde una perspectiva político-social -que las entiende como aquellos factores históricos, sociales, culturales, políticos y económicos que determinan la elaboración de las disposiciones e instituciones jurídicas-; o desde una perspectiva jurídico-positiva -que las ve como los actos o hechos a los cuales se les reconoce idoneidad o capacidad para crear disposiciones o normas jurídicas, en virtud de lo prescrito en las llamadas normas sobre producción jurídica, usualmente insertas en la Constitución-.

Cada una de las perspectivas señaladas adquiere diferente relevancia según los enfoques que adopte el análisis jurídico; así, la primera adquiere particular importancia cuando se trata de determinar las bases en que se asienta todo un sistema jurídico, lo cual contemporáneamente se hace a partir de criterios axiológicos; la segunda incide más en el análisis sociológico jurídico, histórico jurídico o de política del derecho, que son enfoques complementarios a la dogmática jurídica stricto sensu; mientras que la tercera permite un tratamiento técnico-jurídico y lógico-jurídico de las fuentes, con el auxilio de los elementos aportados por la Teoría del Derecho.

Desde esta última perspectiva -la jurídico-positiva-, se entienden usualmente como fuentes del derecho: las autoridades creadoras de disposiciones y normas jurídicas -la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República, los tribunales, etc.-; los modos o procedimientos a través de los cuales se producen las mismas -el procedimiento de formación de la ley, la actividad juzgadora de los tribunales, etc.-; las formas en que se manifiestan tales disposiciones y normas jurídicas -leyes, reglamentos, acuerdos, sentencias, etc.-; y las fuentes de conocimiento del derecho -códigos, recopilaciones, documentos jurídicos, etc.-.

No obstante tal diversidad conceptual, se puede coincidir con Marina Gascón Abellán -según sostiene en la obra Lecciones de Teoría del Derecho- que "en rigor, el término fuente en el ámbito jurídico hace referencia a los actos jurídicos que, con base en las normas sobre producción jurídica vigentes en un determinado ordenamiento, tienen como efecto la creación, modificación o derogación de las disposiciones y normas que lo integran".

2. El enfoque señalado para la sistematización de las fuentes del derecho en general, es válido también para el examen de las fuentes del Derecho Constitucional en particular. Así, según el esquema tripartito propuesto por Bertrand, Tinetti, Kury y Orellana en su Manual de Derecho Constitucional, las fuentes se pueden clasificar en ideológicas o fundamentales -"los principios, las teorías, las doctrinas que inspiran al sistema jurídico constitucional patrio y que ilustran o iluminan las decisiones a través de las cuales se aplica la Constitución"-; materiales o reales -"los fenómenos o elementos fácticos que provocan que un determinado ordenamiento jurídico aparezca en el mundo cultural, que se modifique o incluso desaparezca"-; y formales, las cuales, a su vez, pueden ser directas -"las que producen inmediatamente la aparición de la norma jurídica en el mismo ordenamiento constitucional"- e indirectas -las que "surgen en otros ordenamientos con la finalidad de producir relevancia en el ordenamiento constitucional"-.

En el orden de ideas expuesto, es claro que, desde la perspectiva jurídico-positiva, la fuente principal del Derecho Constitucional salvadoreño es el poder constituyente, el

cual, a través de un proceso político constituyente y como resultado del mismo, ha producido la Constitución de la República de El Salvador, única determinante del significado y contenido de la materia constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, único corpus iuris sobre el cual pueden basarse las decisiones de este tribunal.

Lo dicho, si bien permite acotar la fuente jurídico-positiva del Derecho Constitucional en el ordenamiento jurídico salvadoreño -y, por tanto, el fundamento jurídico de las decisiones de esta Sala-, no debe inducir a pensar que sólo el texto escrito de la Constitución integra dicha fuente y fundamento. En la jurisprudencia de esta Sala, se entiende a la Constitución Salvadoreña como un cuerpo normativo que, en su texto formal o escrito, no completa la regulación de todos los aspectos que integran el orden jurídico fundamental de la Comunidad estatal salvadoreña; por lo cual cabe calificarlo como abierto y concentrado, ya que se limita a regular lo esencial de dicho orden, en forma escueta, con la finalidad de garantizar un proceso político libre y democrático.

En consecuencia, el concepto de Constitución no puede entenderse limitado al texto del Preámbulo y el articulado del documento constitucional, sino que implica el sistema de valores y principios que las tradiciones del constitucionalismo liberal, social y contemporáneo han derivado de la dignidad humana y del principio democrático, asumidos por la Ley Suprema y que inspiran, como parte de su trasfondo, las disposiciones de dicho texto. Ello hace evidente la necesidad que el contenido de la Constitución sea realizado y concretado, lo cual se verifica por dos vías principales: por la práctica consuetudinaria que los órganos y entes públicos realizan en el cumplimiento de las funciones estatales, y por la jurisprudencia constitucional. Ambas fuentes pueden ser calificadas como complementarias; pero, como tales, no pueden encontrarse en contradicción con el texto de la Constitución formal o escrita, sino que siempre deben ser reconducibles al mismo.

3. También interesa aquí determinar la esencia del proceso de inconstitucionalidad dentro de nuestro sistema de defensa de la Constitución.

A. En primer lugar, por defensa de la Constitución se puede entender -según lo ha sustentado esta Sala, siguiendo a Héctor Fix-Zamudio en la sentencia de 17-XII-92, Inc. 3-92/6-92-, "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 evolución de las disposiciones constitucionales"; o -en palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán-, la esencia de la defensa de la Constitución radica en la protección del orden fundamental, entendiendo por tal "un orden político basado en el Estado de Derecho sobre la base de la autodeterminación del pueblo según la voluntad de la mayoría, de la libertad y de la igualdad", teniendo como principios rectores "el respeto a los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, la legalidad de la administración, la independencia de los jueces y tribunales, y el principio de pluralidad de partidos junto con el derecho de formar y ejercer constitucionalmente una oposición" [BVerfGE 2, 1 (12), 5, 85 (140)].

B. A estos fines sirve, como uno de sus elementos esenciales, el control de constitucionalidad de las disposiciones infraconstitucionales, cuya máxima expresión, en el sistema salvadoreño, se articula por medio del proceso de inconstitucionalidad, el cual radica, fundamentalmente, en un juicio de contraste entre normas. Ello se deriva de

lo prescrito en el Art. 6 Pr. Cn., el cual señala como requisitos de la demanda: en el ord. 2º, la identificación de "la ley, el decreto o reglamento que se estime inconstitucional" - lo que, doctrinariamente, se denomina objeto de control de constitucionalidad-; y, en el ord. 3º, que se cite "los artículos pertinentes de la Constitución" que se estimen vulnerados por la disposición o cuerpo normativo impugnado -lo que, también doctrinariamente, se denomina parámetro de control-.

C. El instrumento para ejercer dicho control está constituido por un análisis lógico-jurídico que busca desentrañar el sentido intrínseco de las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro, así como el sentido general y abstracto de los diversos mandatos que se puedan contener en las disposiciones objeto de control, para luego verificar que exista conformidad de las segundas con las primeras y, si como resultado de dicho juicio de contraste, las disposiciones inferiores aparecieran disconformes con la Ley Suprema, decidir su invalidación, es decir, su expulsión del ordenamiento jurídico.

Lo dicho no significa que el análisis lógico-jurídico que se aplica en tal juicio de contraste sea un simple ejercicio de lógica jurídica: en última instancia, el proceso de inconstitucionalidad persigue una ulterior finalidad de carácter sustancial, cual es realizar una defensa o protección del contenido de la Constitución. Más bien, lo que se quiere señalar es que el análisis de los fundamentos axiológicos de la Constitución, o el análisis de los factores de la realidad -históricos, políticos, culturales, sociales o económicos- que pudieron tener incidencia en la producción de la Ley Suprema, sólo tendrán un valor secundario respecto del análisis lógico-jurídico aplicado al parámetro y al objeto del control de constitucionalidad; en suma, que una sentencia de inconstitucionalidad no puede basarse exclusivamente en el análisis de los principios axiológicos constitutivos del Derecho Constitucional, o de los factores de la realidad que determinaron la elaboración de la Constitución, con abstracción del texto formal de ésta.

D. Además, y precisamente por la necesidad que el análisis se verifique de forma técnico-jurídica, independiente e imparcial, es que el control de constitucionalidad salvadoreño se ha articulado como un proceso jurisdiccional: el órgano que ejerce en última instancia dicho control -es decir, esta Sala-, está conformado constitucionalmente como un verdadero tribunal que comparte todas las características de los otros tribunales que integran el Órgano Judicial.

A tales características hace referencia el ya citado Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, según el cual "hay algo que la Comisión quiere dejar en claro en el espíritu de la Constitución: es el apartamiento de la CSJ de toda actuación de carácter político partidista. Las leyes son el producto de políticas de partido. El control de su constitucionalidad es el producto de la interpretación independiente de la ley fundamental (resaltado nuestro)".

También se han resaltado dichas cualidades en la jurisprudencia de esta Sala. Así, en la sentencia de 26-III-99, Inc. 4-98, se dijo que "la finalidad de la creación de la Sala de lo Constitucional obedece a la defensa del orden constitucional, no al favorecimiento de algún órgano (...). En ese sentido, la intervención de esta Sala, como tribunal colegiado, o la de sus integrantes -propietarios o suplentes- en un proceso de inconstitucionalidad, no puede nunca entenderse como un actuación 'interesada' del ente jurisdiccional

encargado de realizar tal defensa de la Constitución. La misma Ley Suprema ha configurado a esta Sala con un estatuto que comprende -inter alia- los principios de independencia e imparcialidad, y, en caso de dudas sobre el cumplimiento de estas cualidades en alguno de los integrantes, el Derecho Procesal confiere a las partes la posibilidad de recusarlos, como una garantía para la eficaz defensa procesal de sus derechos. --- Y es que, incluso en el caso en que el asunto que se juzga esté relacionado con el OJ, con la CSJ o con la misma Sala de lo Constitucional, debe ser conocido y decidido por la Sala siempre que se trate de una pretensión constitucional, porque esa es su competencia conferida por la Ley Suprema; aun cuando sea decidida por los Magistrados suplentes, por miembros pertenecientes a las otras Salas de la CSJ o, en última instancia, por conjueces, según lo prescrito por la Ley Orgánica Judicial".

Con ello se advierte el error en que incurre la Asamblea Legislativa, cuando afirma que este tribunal debe "sopesar hasta qué punto merece solidarizarse con esas interpretaciones [las de los demandantes], desde luego que en la pugna o diferencia de opiniones respecto de las atribuciones del CNJ, es innegable la concurrencia de intereses entre la Corte y los demandantes"; también el Presidente de la República, cuando -en cacofónica expresión- afirma que "de acceder a ese absurdo planteamiento [el de los peticionarios], con seguridad se abrirá la posibilidad de reflexionar sobre la posibilidad de incorporar, separadamente en la Constitución, una Corte Constitucional, porque es obvio, de todo lo planteado por los demandantes, la estrategia de congraciarse con la Sala, a costa de la consolidación de una de las metas del Estado de Derecho".

Lo afirmado obliga a aclarar a los órganos Legislativo y Ejecutivo que esta Sala, como tribunal encargado del control de constitucionalidad en su máxima expresión, no se "solidariza" con las interpretaciones de los ciudadanos que comparecen a promover procesos constitucionales, ya su finalidad sea "congraciarse con la Sala", o cualquiera otra; además de lo poco técnico que resulta aplicar el criterio de solidaridad a la interpretación jurídica -el que la interpretación de un tribunal coincide con la realizada por una de las partes no es, desde ningún punto de vista, "solidaridad"-, más importante aún es destacar que la función y razón de ser de este tribunal radica, como se dijo en la jurisprudencia reseñada, en la defensa de la Constitución, la cual deberá realizar siempre que se plantee, en un proceso de su competencia, alguna infracción a la Ley Suprema; sin poder rechazar el conocimiento de tales por el hecho que tengan relación con la administración de justicia, o con el Órgano Judicial, Corte Suprema de Justicia o la misma Sala, pues eso implicaría dejar ciertas zonas de la actividad de los órganos estatales y entes públicos, exentas de control.

Demás está decir -y ya se había señalado en la jurisprudencia reseñada-, que siempre que las partes en un proceso constitucional consideren que en alguno de los Magistrados propietarios integrantes de este tribunal incide una causa que pone en entredicho su independencia o imparcialidad, tienen expedita la vía legal para recusarlos, como un mecanismo para hacer valer una mejor defensa de sus posiciones procesales - demandante o demandada-.

El Presidente de la República dejó ver en su informe que una sentencia de este tribunal que accediera al planteamiento de los demandantes, abriría la posibilidad de incorporar separadamente en la Constitución una Corte Constitucional. Si con esto último el Presidente de la República que rindió el informe quiso advertir a esta Sala -en su planteamiento no aparece clara su intención- sobre la promoción de una reforma que

implicaría la conclusión de la existencia de este tribunal, sólo se recuerda al Órgano Ejecutivo que en una democracia es lo más normal que las decisiones políticas fundamentales adoptadas se expresen en la Ley Suprema, desde la cual vinculan a todos los órganos del Estado y a toda persona sujeta a la jurisdicción del Estado; y que tales decisiones competen al poder constituyente originario o derivado, no a algún funcionario, órgano estatal o ente público. Cualquier otro entendimiento del funcionamiento del Estado sólo refleja un lamentable desconocimiento de la teoría política y jurídica que subyace en los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho.

4. A lo anterior se agrega que el análisis lógico-jurídico por medio del cual esta Sala realiza el contraste entre normas a que se ha hecho referencia, aparece expresamente consignado en los fundamentos de sus decisiones, donde puede advertirse las razones que se tienen para resolver en uno u otro sentido. Es mediante dicha fundamentación de las decisiones de este tribunal como se garantiza la imparcialidad del órgano decisor, y donde evidencia que su fallo se hace en aplicación del derecho, y no por interés personal o por cualesquiera otras razones ajena a la aplicación del Derecho Constitucional.

5. Con lo dicho se tienen suficientes bases para establecer cuáles son los alcances del canon o parámetro de control en el proceso de inconstitucionalidad salvadoreño: el mismo está conformado por la Constitución entendida desde un punto de vista material, es decir, su texto formal pero, además, su trasfondo, que integra el sistema de valores y principios heredados de las tradiciones del constitucionalismo liberal, social y contemporáneo; a partir del cual la jurisprudencia constitucional puede derivar, de forma complementaria al texto formal, consecuencias normativas en forma de normas subconstitucionales.

En consecuencia, este tribunal, cuya razón de ser estriba en la defensa de la Constitución, no puede tomar como parámetro de control otras normas que no sean las constitucionales; menos aún puede reconocer imperatividad y basar sus decisiones en supuestos "mandatos" que deriven de acuerdos políticos adoptados por los órganos estatales, como es el caso de los Acuerdos de Paz de 1991/1992; y si al análisis lógico-jurídico que sirve para ejercer el control de constitucionalidad se han de agregar consideraciones relativas a los hechos de la realidad histórica, social, económica, cultural o política que han incidido en la producción de las disposiciones constitucionales, las mismas sólo tendrán un valor secundario, complementario al análisis lógico-jurídico de la Ley Suprema y las disposiciones jurídicas sujetas a control de constitucionalidad.

V. El estatuto de los tribunales que integran al OJ recibe en la Constitución una conformación especial, tomando en cuenta que ellos cumplen una función peculiar y propia de dicho órgano: la aplicación del derecho con criterio técnico-jurídico, mediante resoluciones que ostentan la nota de irrevocabilidad por los otros órganos estatales; pues -como sostiene Juan Luis Requejo Pagés en su trabajo Jurisdicción e Independencia judicial-, la jurisdicción es la "forma de aplicación del Derecho que se distingue de las otras modalidades posibles por representar el máximo grado de irrevocabilidad admitido en cada ordenamiento positivo".

1. Dicho estatuto está constituido, en primer lugar, por el principio de exclusividad prescrito en el Art. 172 inc. 1º Cn., el cual -según explica Vicente Gimeno Sendra en

sus Fundamentos de Derecho Procesal- significa que "cualquier posible conflicto que surja en la vida social puede o ha de ser solucionado en última instancia por los jueces y tribunales independientes y predeterminados por la ley".

El mencionado principio se puede analizar desde dos enfoques: uno positivo, el cual implica que -salvo casos excepcionales, regulados por la ley- la autodefensa se encuentra proscrita en el Estado de Derecho, aunque el justiciable tiene a su disposición el derecho de acción consagrado en el Art. 18 Cn. para pedir a los tribunales la heterocomposición de los conflictos en los que tenga interés; y uno negativo, el cual implica que los tribunales no deben realizar otra función que juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

A su vez, dicho principio conlleva dos exigencias: que la facultad de resolución de controversias sea encomendada a un único cuerpo de jueces y magistrados, independientes e imparciales, en donde toda manipulación relativa a su constitución y competencia esté expresamente excluida -el principio de unidad de la jurisdicción o "unidad de la justicia" a la que hace referencia el Art. 216 inc. 1º Cn.-; y que la potestad jurisdiccional, tanto en la fase declarativa o cognoscitiva -"juzgar"- como en la ejecutiva -"hacer ejecutar lo juzgado"-, así como la producción de cosa juzgada, sea atribuida como monopolio a los miembros que integran el OJ, vedando a los demás órganos del Gobierno la asunción de las funciones jurisdiccionales -el principio de monopolio de la jurisdicción, o exclusividad stricto sensu, a que hace referencia el Art. 172 inc. 1º Cn.-

2. Por otra parte, según lo prescrito en el Art. 172 inc. 3º Cn., los magistrados y jueces están regidos por el principio de independencia, la cual persigue la finalidad de asegurar la pureza de los criterios técnicos -especialmente el sometimiento al derecho- que van a incidir en la elaboración jurisdiccional de la norma concreta irrevocable.

Entendida como ausencia de subordinación del juez o magistrado a otro poder jurídico o social que no sea la ley, la independencia adquiere ciertas manifestaciones frente al mismo OJ, frente a los otros órganos estatales, frente a los poderes sociales y frente a las propias partes -en forma específica de imparcialidad, consagrada en el Art. 186 inc. 5º Cn.-

A. Frente al mismo Órgano Judicial, la Constitución establece en su Art. 17 inc. 1º la prohibición de avocarse causas pendientes; prohibición que se puede entender en dos sentidos: uno estricto, que significa la no atracción, por un tribunal superior, de un proceso que esté siendo conocido por un tribunal inferior; y uno amplio, que implica la prohibición de revisar las resoluciones judiciales fuera del sistema de recursos, es decir, que las actuaciones de los jueces en lo relativo a la interpretación y aplicación de las leyes, no pueden ser aprobadas, censuradas o corregidas por los tribunales superiores, salvo cuando éstos ejerzan sus atribuciones jurídicas de confirmar, reformar, revocar o anular las resoluciones de las cuales conozcan por medio del sistema de recursos.

En este mismo rubro -y considerando que, según lo prescrito en el Art. 182 atribución 9ª, a la CSJ corresponde remover a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz-, la independencia se manifiesta también como estabilidad judicial, la cual se establece en el Art. 186 inc. 4º Cn., de la cual se infiere que los funcionarios judiciales no pueden ser trasladados, suspendidos ni cesados por el tribunal supremo sino en los casos y mediante los procedimientos

previstos por leyes preexistentes, con plena garantía de los derechos a audiencia y defensa.

B. Frente a los otros órganos del Gobierno, también es aplicable la prohibición de avocación del Art. 17 Cn., ya que, como se dijo en la sentencia de 1-XII-98, Inc. 16-98, "la exclusividad del Órgano Jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, contemplada en el Art. 172 inc. 1º Cn., excluye o impide la posibilidad de usurpación de las atribuciones judiciales por parte del Órgano Ejecutivo y el Legislativo (...). Es más, esta exclusividad garantiza la independencia de los órganos jurisdiccionales frente a los otros detentadores del poder".

Además, en esta misma perspectiva, el Art. 172 inc. 2º Cn, establece una reserva de ley para la regulación de la organización y funcionamiento del OJ, con la consecuente prohibición de que los otros órganos o entes investidos de potestades normativas intervengan en la regulación de tales aspectos; reconociéndose a la CSJ -en el Art. 133 ord. 3º-, iniciativa para la emisión de las leyes que tengan que ver con el OJ y con la jurisdicción y competencia de los tribunales.

Dentro de esta manifestación de la independencia se señala la sumisión al derecho prescrita en el Art. 172 inc. 3º Cn., que en el Estado de Derecho es el criterio esencial para la legitimación de la jurisdicción: los funcionarios judiciales son independientes, pero en el ejercicio de la actividad jurisdiccional se encuentran sometidos a la Constitución y a las leyes -en ese orden de preferencia, y entendiendo por "leyes" no cualesquiera disposiciones infraconstitucionales, sino sólo aquellas que resulten conformes con la Constitución, como consecuencia del examen de constitucionalidad al que sean sometidos por los Jueces y Magistrados, según el Art. 185 Cn.- Es en este aspecto que cobra relevancia lo que se puede considerar el reverso de la independencia, que es el principio de responsabilidad judicial, el cual opera precisamente cuando el juez no es independiente, lo que equivale a decir, cuando no actúa conforme a derecho; y es que, en palabras de Gimeno Sendra, "si se desea que la jurisdicción cumpla con la misión que le es propia, la de interpretar y aplicar el derecho a los casos concretos, es preciso que los miembros que la integran estén sujetos a un especial régimen de responsabilidad civil, penal y disciplinaria", lo cual es desarrollado por las leyes de la materia.

C. Frente a los poderes sociales, se establece en la Constitución el carácter técnico-jurídico y la autoridad moral del cargo de juez, al exigirse la calidad de abogado de la República, así como una moralidad y competencia notorias, para desempeñar los cargos de Juez de Paz -Art. 180 inc. 1º-, Juez de Primera Instancia -Art. 179-, Magistrado de Cámara de Segunda Instancia -Art. 177- y Magistrado de la Corte Suprema de Justicia -Art. 176-; dicha garantía asegura a la sociedad que el funcionario judicial ejerce su cargo con base en su aptitud y su capacidad técnica, complementada con una autoridad basada en una moralidad y competencia notorias.

A lo dicho se agrega la incompatibilidad de la calidad de Magistrado o Juez con el ejercicio de la abogacía y el notariado prescrita en el Art. 188 Cn., así como con la de funcionario de los otros órganos del Estado; lo cual persigue la finalidad de asegurar la desvinculación del funcionario judicial con las actividades de prestación de servicios jurídicos a intereses particulares, de modo que su interpretación y aplicación del

derecho se base exclusivamente en criterios técnico-jurídicos, especialmente el sometimiento a la Constitución y a las leyes.

D. Finalmente, frente a las partes, la independencia se identifica con el principio de imparcialidad, que implica la ausencia de vínculos de cualquier naturaleza entre el juez y las partes, es decir, el hecho que el juez ejerza la potestad jurisdiccional "con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna", como lo prescribe el Art. 186 inc. 5° Cn.

VI. Para efectos de mejor fundamentación de la presente decisión, también deben clarificarse aquí algunos aspectos relativos a la carrera judicial y al gobierno judicial.

1. El Art. 186 incs. 1° y 6°, prescribe: "Se establece la carrera judicial. --- La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera judicial, las promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes a dicha carrera"; además, el Art. 219 inc. 2° -que constituye el régimen general de la carrera administrativa, aplicable a la carrera judicial-dispone: "La Ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo."

Si se considera que la carrera administrativa comprende los componentes esenciales y básicos que deberán regir en todas aquellas áreas en las que el servicio personal al Estado se encuentre sometido a un régimen de carrera, se concluye que los aspectos comprendidos en la primera son aplicables a la segunda, en lo que fuere pertinente; ello porque la carrera administrativa, en general, y la carrera judicial, en particular, persiguen un mismo fin: conseguir la eficiente realización de las funciones estatales por el elemento humano que presta servicios personales al Estado y demás entes públicos en un régimen de suprasubordinación; finalidad que se pretende lograr mediante el establecimiento de un régimen que comprenda las condiciones de ingreso, los derechos y deberes, las promociones y ascensos, los traslados, suspensiones y cesantías, y los recursos contra las resoluciones que afecten a tales servidores.

2. El primer aspecto que comprende la carrera judicial, es el relativo al ingreso de los funcionarios comprendidos en la misma.

La Constitución Salvadoreña no prescribe cuál será el mecanismo para ingresar a la carrera judicial, sino que se remite a la ley secundaria para que ella lo regule; no obstante, en los Arts. 180, 179, 177 y 176 establece, respectivamente, los requisitos mínimos para ser Juez de Paz, y los requisitos para ser Juez de Primera Instancia, Magistrado de Cámara de Segunda y Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Teniendo en cuenta que los funcionarios judiciales conforman el elemento humano que concreta la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es claro que de ellos se requiere un mínimo de habilidad e idoneidad para el desempeño de la tarea que les corresponde. Solo se puede saber si una persona cumple con tales cualidades cuando se ha sometido a un procedimiento de selección para tener acceso al cargo de juez o magistrado, lo cual excluye el acceso de forma arbitraria; someterse a dicho

procedimiento de selección y ser nombrado, asegura a la sociedad que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos que acreditan habilidad e idoneidad para la eficiente realización de la función estatal jurisdiccional.

El Art. 187 inc. 1º prescribe que el CNJ se encargará de "proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz"; mientras que el Art. 182 atribución 9^a dispone que es atribución de la CSJ "nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz de las ternas que le proponga el Consejo Nacional de la Judicatura".

De ello se establece que el procedimiento para seleccionar candidatos a funcionarios judiciales, a consecuencia del cual se han de elaborar las ternas que se propondrán a la CSJ, corresponde al CNJ; así, de forma compatible con la Ley Suprema, el Art. 15 de la Ley de la Carrera Judicial (LCJ) dispone que "los aspirantes a cargos de Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, presentarán ante el Consejo su solicitud y los atestados que comprueben los requisitos exigidos por la Constitución, para someterlos a los correspondientes procedimientos de selección técnica. --- Tales procedimientos técnicos de selección deberán garantizar la objetividad de la selección, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados. Comprenderán concursos y el paso por la Escuela de Capacitación Judicial. Si el aspirante por sus atestados o el resultado de los concursos garantizare su idoneidad, no será requisito exigible el paso por la Escuela de Capacitación Judicial".

3. Ingresar a la carrera judicial confiere en principio ciertos derechos y deberes que conforman el estatuto administrativo de los funcionarios judiciales. Entre los derechos que conforman dicho estatuto, se tienen como más relevantes los siguientes:

A. El derecho a la estabilidad en el cargo, garantizado en el Art. 186 inc. 4º Cn.

El análisis de este derecho no puede hacerse sino partiendo de la distinción entre estabilidad laboral y estabilidad en el cargo. La primera implicaría el derecho a conservar un trabajo o empleo, independientemente que el titular de tal derecho esté sujeto a traslado de funciones o de un cargo a otro; la segunda comprende la permanencia en un determinado cargo, puesto o función específicos, sin que se le pueda trasladar sin justa causa. Aun más, la estabilidad en el cargo puede verse como estabilidad absoluta y como estabilidad relativa; la primera implicaría que el funcionario sería dueño de su puesto de trabajo, con derecho a una completa inamovilidad, circunstancia inadmisible en la actividad laboral actual al servicio del Estado, por lo que la estabilidad en el cargo debe ser inevitablemente relativa, teniendo el funcionario o empleado el pleno derecho de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurran los factores siguientes: que subsista la institución para la cual se presta el servicio; que subsista el puesto de trabajo; que el funcionario o empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; que el cargo se desempeñe con eficiencia; y que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de remoción.

Lo expuesto en los párrafos precedentes lleva a concluir que la estabilidad en el cargo garantizada por el Art. 186 inc. 4º Cn. no configura un derecho de los funcionarios judiciales al trabajo, entendido como un derecho a tener un empleo público; la

periodicidad y alternancia de los funcionarios en el desempeño de las funciones públicas, inherente a un sistema republicano de gobierno, implica que estos pueden hacer sustituciones de los servidores públicos que estén bajo su dependencia. Pero ello no puede significar una sustitución de todo el cuerpo técnico al servicio de los órganos estatales y entes públicos por razones políticas, sino sólo de aquellos que ocupen cargos políticos o en los que requiera confianza personal, pues en general, los servidores públicos se deben al interés general y no particular, como lo prescribe el Art. 218 Cn.

Puede afirmarse, entonces, que la estabilidad en el cargo de los funcionarios judiciales consagrada en el inc. 4º del Art. 186 Cn., no es un derecho al empleo entendido como derecho al mantenimiento permanente en la plaza, sino que es el derecho que tiende a impedir la remoción arbitraria de los funcionarios judiciales de las plazas que ocupan, exigiendo un procedimiento seguido ante la autoridad competente y por las causas legalmente preestablecidas.

Además, en el caso de los funcionarios judiciales, ya se ha señalado en el Considerando V 2 A de la presente sentencia, que la independencia de los funcionarios frente al mismo OJ comprende la estabilidad judicial, la cual implica que los funcionarios judiciales no pueden ser suspendidos o cesados sino en los casos y mediante los procedimientos previstos por leyes preexistentes, con plena garantía de los derechos a audiencia y defensa.

B. Aunado a la estabilidad en el cargo, la carrera judicial comprende el derecho a las promociones y ascensos. Aun cuando la Constitución no especifica el significado de tales, en su sentido primario las primeras se pueden entender como las mejoras en las condiciones de servicio al Estado, ya sean de naturaleza económica, social, académica, etc., y los segundos como los escalamientos de posiciones dentro de la carrera administrativa o judicial.

Sobre el tema, Enrique Silva Cimma -en su Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función Pública- sostiene que "el derecho al ascenso es aquel que el funcionario tiene a ser promovido al grado o escala superior cuando se ha producido una vacante, cumpliendo naturalmente con los requisitos para que ello proceda y , en especial con los que se exigen para el desempeño de dicho cargo superior (...). El ascenso sólo puede tener por base antecedentes administrativos vinculados a la idoneidad o capacidad exhibida por el funcionario; en definitiva, serán solamente esos antecedentes los que determinen el desarrollo de la carrera administrativa".

El mismo autor sostiene que "el que el ascenso deba motivarse en antecedentes administrativos, significa que ha de ponderarse, para que él proceda, todo aquello que está en relación con la vida del funcionario en cuanto tal. Así, los méritos especiales que acredice y que habrán de ser anotados o registrados en su hoja de vida de servicios. En los mismos términos habrán de anotarse sus deméritos, responsabilidades en que hubiere incurrido, materializadas en una sanción o medida disciplinaria y sus calificaciones, esto es la apreciación de su conducta como funcionario que hayan debido hacer los superiores encargados de calificar".

En suma, puede decirse que el derecho a las promociones y ascensos del que goza todo servidor público -incluidos los funcionarios judiciales-, implica la posibilidad de recibir mejoras en las condiciones de servicio o el escalamiento de posiciones dentro de la

carrera que se trate, por medio de un procedimiento administrativo que permita medir o valorar la habilidad o aptitud del servidor público o funcionario judicial que se haya hecho acreedor a esas mejoras o ascensos.

En relación con los funcionarios judiciales, de los Arts. 179, 177 y 176 Cn. se advierte claramente que la carrera judicial implica promociones y ascensos de los niveles inferiores a los niveles superiores de la judicatura, siempre bajo el criterio de la moralidad y competencia notorias, complementado con el criterio de mérito y la aptitud, a que se refiere el Art. 219 inc. 2º Cn.

Lo anterior es desarrollado por el Art. 21 de la LCJ, según el cual "son derechos de los miembros de la carrera: (...) c) ser ascendido o promovido", y el Art. 23 incs. 1º y 2º de la misma ley, el cual prescribe: "Se considera ascenso, pasar a un puesto de categoría o clase superior, lo que se resolverá tomando en cuenta las evaluaciones del desempeño en el cargo actual, las aptitudes para optar a uno más elevado, los resultados de los concursos y la antigüedad dentro de la Carrera. Para obtenerlo se requerirá solicitud previa, presentada dentro de los quince días siguientes al aviso de que existe puesto vacante. --- La promoción consiste en pasar a una escala salarial superior dentro de una misma categoría, de conformidad al Manual de Clasificación de Cargos y al Plan de Remuneraciones, con base en evaluaciones periódicas sobre el desarrollo del trabajo, resultados en los cursos de capacitación recibidos, méritos profesionales, conducta, antigüedad y otras cualidades del miembro de la Carrera objetivamente evaluado. Se podrá conceder de oficio o a propuesta de un superior jerárquico, basada en los criterios antes señalados".

Del tenor del Art. 187 inc. 1º Cn. se desprende que, en tanto al CNJ corresponde proponer a la CSJ las ternas para Jueces de Primera Instancia y Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, está constitucionalmente autorizado para intervenir en el aspecto relativo a las promociones y ascensos de los funcionarios judiciales, proponiendo al tribunal supremo tales promociones y ascensos; aunque, en última instancia, la administración de la carrera judicial es competencia de la CSJ.

C. En cuanto a los traslados de los funcionarios judiciales, además de la mencionada periodicidad y alternancia de los funcionarios superiores en el desempeño de las funciones públicas, la justificación constitucionalmente aceptada de tales se vincula necesariamente con las necesidades del órgano estatal o ente público donde se presta el servicio público. Como una manifestación del derecho a la estabilidad, son inaceptables los traslados arbitrarios, discriminatorios o por motivaciones políticas; pues, si bien la estabilidad en el cargo no es un derecho al empleo público, tal derecho -como se ha señalado- tiende a impedir el traslado arbitrario de estas personas respecto de las plazas que ocupan, exigiendo una justificación razonable de tal traslado.

En el ámbito de los funcionarios judiciales, el Art. 39 de la LCJ prescribe que "Los miembros de la Carrera podrán ser trasladados a un cargo de igual categoría dentro del Manual de Clasificación de Cargos, por razones de conveniencia del servicio, calificadas por la Corte"; de lo cual se infiere la posibilidad de traslado de los funcionarios comprendidos en la carrera judicial, siempre que responda a una finalidad de conveniencia del servicio, no de sanción, pues esto sería incompatible

con lo prescrito en el Art. 219 inc. 2º Cn.

4. En cuanto a los deberes que deben cumplir los funcionarios judiciales, y que también forman parte de su estatuto administrativo, debe tenerse en cuenta que el servidor público, desde el momento que asume su función y, en ciertos casos, desde que realiza la protesta del Art. 235 Cn., contrae múltiples deberes que son propios de su cargo, es decir, obligaciones que imperativamente debe cumplir y que se vinculan, en mayor o menor medida, al correcto desempeño de su cometido, al máximo grado de dedicación y eficacia que debe poner al realizarlo.

Sobre este tema, el citado Silva Cimma sostiene que "el servicio público no es simplemente una entidad burocrática que tenga por misión agrupar empleo en sí. Hay siempre un fin último de interés de la colectividad toda que está subyacente en la función. Por eso se le concibe y para eso se la crea"; y es que los deberes del servidor público son de obligatorio cumplimiento, de manera que si se incumplen generan responsabilidad administrativa o disciplinaria para él. En ese sentido, entre los deberes pueden considerarse:

A. El deber de dedicación al cargo. El primer deber de un servidor público, un deber elemental que es de su esencia, es la dedicación al cargo para el que ha sido designado. En el caso de los funcionarios judiciales, el Art. 22 inc. 1º de la LCJ prescribe que "Son deberes de los miembros de la Carrera: a) Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución y demás leyes; b) Atender y administrar el tribunal a su cargo con la debida diligencia; c) Residir en la jurisdicción territorial del tribunal; ch) Tramitar y resolver con prontitud y eficiencia los procesos y diligencias bajo su conocimiento; d) Respetar y atender a los funcionarios judiciales, personal subalterno, compañeros de trabajo, litigantes, personas interesadas en los juicios y diligencias que se ventilen en el tribunal, lo mismo que al público en general; e) Asistir a los cursos y eventos de capacitación judicial; f) Colaborar con la Corte y el Consejo; g) Desempeñar el cargo con el debido cuidado, eficiencia y responsabilidad; h) Cumplir con los horarios de los turnos que se determinen para el desempeño de las labores y trabajar en horas extraordinarias en casos de necesidad; e i) Cumplir con los demás deberes que ésta y otras leyes señalen".

B. El deber de sometimiento a la Constitución y a las leyes. El mismo se entiende como un principio básico de toda organización administrativa, en virtud del cual el funcionario debe cumplir las disposiciones constitucionales y legales que corresponda ejecutar. En el caso de los funcionarios judiciales, como se dijo en el Considerando V 2 B, este deber implica la obediencia o sumisión a la Constitución y a las leyes.

C. Otros deberes morales e institucionales. Los primeros implican que las funciones estatales -incluida la función jurisdiccional- no solo deben ser desempeñadas con eficiencia y con sometimiento al derecho, sino que también es necesario que se acreden en tal función una serie de valores morales o éticos, que se engloban en una sola palabra: la probidad, es decir, rectitud y moral en el desempeño de las funciones públicas. En cuanto a los segundos, se mencionan el de defensa institucional, el de desempeñar comisiones, etc.; los que, en definitiva, conducen a un correcto

desempeño de las mencionadas funciones.

5. Finalmente, para perfilar adecuadamente los alcances de la carrera judicial, debe tenerse en cuenta los requisitos constitucionalmente exigibles para las sanciones disciplinarias, suspensiones y cesantías de los funcionarios judiciales, así como la posibilidad de recurrir de las resoluciones que los afecten.

A. Del mismo tenor literal de los Arts. 186 inc. 6º y 219 inc. 2º Cn., se establece que los funcionarios judiciales pueden ser sancionados disciplinariamente, suspendidos o cesados por causas previamente establecidas por la ley; sin embargo, interpretando dicha disposición armónicamente con el conjunto de la Constitución, esta Sala ha señalado en jurisprudencia constante y uniforme que tal suspensión o cese solo puede resolverse luego de permitir al afectado la oportunidad de ser oído y vencido, con plenas posibilidades de defensa.

El Art. 11 Cn., en su inciso primero, establece que: "Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes"; en tal disposición, la Ley Suprema consagra el derecho constitucional a audiencia. Entre los aspectos esenciales de dicho derecho, de modo genérico y sin carácter taxativo, se incluyen: que a la persona a quien se pretende privar de alguno de sus derechos se le siga un proceso o procedimiento, que no necesariamente es especial, sino aquel establecido para cada caso por las disposiciones infraconstitucionales respectivas; que dicho proceso se ventile ante entidades previamente establecidas, que en el caso administrativo supone la tramitación ante autoridad competente; que en el proceso se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales; y que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes en la época en que se realizó el hecho que la hubiere motivado.

La exigencia del proceso o procedimiento previo supone dar al demandado y a todos los intervenientes en el proceso la posibilidad de exponer sus razonamientos y de defender sus derechos de manera plena y amplia. Y es que, hacer saber al sujeto contra quien se realiza el proceso, la infracción que se le reprocha, y facilitarle el ejercicio de los medios de defensa, constituyen circunstancias ineludibles para el goce de sus derechos protegidos por la Constitución y las leyes. Por todo ello, se ha dicho por esta Sala que existe violación al derecho constitucional a audiencia cuando el afectado por la decisión estatal no ha tenido la oportunidad real de defensa, privándole de un derecho sin el correspondiente proceso, o cuando en el mismo no se cumplen -de forma evidente- las formalidades esenciales -procesales o procedimentales- establecidas en las leyes que desarrollan tal derecho.

B. Garantizar el derecho a audiencia no sólo es seguir un proceso previo, sino además, que en este existan los medios reales e idóneos para que la persona afectada pueda controlar los actos de decisión del funcionario que sanciona, es decir, que pueda recurrir de las resoluciones que le afecten su situación jurídica.

Se trata, entonces, de que exista una concesión de oportunidades reales de defensa; ello, porque el derecho a audiencia es de contenido complejo, se concreta en la estructura de los procesos y, por tanto, requiere de instancias, recursos o medios

impugnativos, de acuerdo con la naturaleza de las pretensiones que se plantean y de las normas jurídicas que le sirven a aquéllas de basamento; por lo cual, es necesario que el afectado conozca -vale decir, sea notificado- de todas aquellas resoluciones que puedan alterar su situación jurídica, con el fin de permitirle que ejerza su derecho a usar de los recursos previstos en la ley.

En definitiva, para que la remoción de un servidor público en general, o un funcionario judicial, en particular, sea válida constitucionalmente, con carácter previo a la decisión ha de tramitarse un procedimiento en el que se le conceda la oportunidad de ejercer la defensa de su derecho a la estabilidad en el cargo, incluyendo su derecho a recurrir de toda resolución que le afecte; actuar de modo contrario, constituye una transgresión a los Arts. 2 y 11 de la Constitución.

6. Como mecanismo complementario a la mencionada carrera -y siempre con la finalidad de garantizar la independencia judicial-, se señala la figura del gobierno judicial; el cual surgió en los países de la familia romano-germánica a partir de la segunda mitad de este siglo -concretamente a partir de la Constitución Francesa de 1946-, con el objetivo de disminuir substancialmente, si no eliminar, las intervenciones de los otros órganos, especialmente el Ejecutivo, en la actividad judicial; habiéndose articulado de diversas maneras según las necesidades y posibilidades de cada sistema jurídico.

El gobierno judicial se puede entender en dos sentidos: como autogobierno judicial, o como gobierno autónomo de la judicatura; en el primer sentido consiste en "que sea la Magistratura quien administre tanto los medios personales como los materiales de la justicia, de suerte que ella misma seleccione y nombre el personal y que ella misma también se procure, sin el concurso de la administración, los medios económicos para retribuir a su personal y para atender los gastos de todos sus servicios" -según afirma Leonardo Prieto-Castro en su trabajo El autogobierno de la Magistratura-; aun más, en este primer sentido puede adquirir dos modalidades: autogobierno ejercido por los cargos superiores de la Judicatura -autogobierno según el principio jerárquico-, y autogobierno ejercido por representantes de cada uno de los órdenes de la Judicatura, elegidos por sus miembros -autogobierno según el principio democrático-.

En el segundo sentido -gobierno autónomo de la judicatura-, se trata de evitar que el gobierno judicial se convierta en el reconocimiento jurídico al poder detentado por una casta judicial constituida para administrar de manera autónoma sus intereses doméstico-corporativos, por lo cual acoge la intervención, en dicho gobierno, de miembros que no pertenezcan a la Judicatura, especialmente elementos provenientes de aquellas profesiones que intervienen directamente en la actividad judicial.

De manera complementaria, se señala que el gobierno judicial puede recaer sólo sobre los medios personales o sólo sobre los medios materiales, o de forma integral sobre ambos, en cuyo caso se asegura mejor la independencia funcional, institucional y económica de la Judicatura.

7. No obstante tales matizaciones, se pueden identificar como notas esenciales del gobierno judicial, la intervención judicial en su composición -lo cual, como se ha

señalado, no excluye que pueda haber intervención de representantes de las profesiones que se relacionan con la actividad judicial-; la plena disponibilidad de los medios materiales para el cumplimiento de sus fines; y la existencia de un órgano rector de las actividades administrativas relacionadas con la Magistratura o Judicatura: los órganos equivalentes a nuestro Consejo Nacional de la Judicatura.

Como explica José María Rico en el estudio Los Consejos de la Magistratura: análisis crítico y perspectivas para América Latina, estos entes encargados del gobierno judicial surgieron con un triple propósito: (a) limitar los poderes que tradicionalmente había ejercido el Ejecutivo -en particular, a través del Ministerio de Justicia- en la designación de la Judicatura, contribuyendo con ello a garantizar una mayor independencia de la jurisdicción respecto de ese órgano, en aplicación del principio de separación e independencia de poderes; (b) producir una democratización de la estructura judicial, mediante la eliminación de cualquier connotación político-partidista en el nombramiento de los funcionarios judiciales y en el funcionamiento de la administración de justicia; (c) asegurar una mayor eficiencia del Órgano Judicial, entendida como una mayor capacidad para resolver los conflictos que ante dicho órgano se plantean, lo cual se pretende lograr mediante una mejor y más adecuada asignación de recursos a dicho órgano, una formación de calidad para el personal judicial y una administración más fluida y eficiente de los medios personales y materiales.

VII. Lo dicho conduce a analizar de manera sucinta la naturaleza jurídica, atribuciones, composición y ubicación del CNJ.

1. En cuanto a la naturaleza jurídica del CNJ, puede decirse que es el órgano estatal de rango constitucional y de carácter administrativo, encargado de colaborar con el OJ en la garantía de la independencia judicial.

Decir que es un órgano estatal de rango constitucional, significa que su actividad ha de ser imputada al Estado Salvadoreño y no a otro órgano o ente público de la estructura del Gobierno; además, que su fundamento jurídico es la Constitución, pues la estructura básica de sus funciones se halla determinada directamente en la Ley Suprema. Por otra parte, decir que es de carácter administrativo implica que -aunque vinculado con el OJ-, el CNJ no puede realizar funciones jurisdiccionales y, por tanto, en el cumplimiento de sus funciones no puede tener incidencia en la actividad jurisdiccional -declarativa, cognoscitiva o ejecutiva- de los funcionarios judiciales. Finalmente, su finalidad radica en colaborar con el OJ en la garantía de la independencia judicial.

2. Las atribuciones del CNJ conferidas por el Art. 187 Cn. son básicamente proponer candidatos para ocupar los cargos de la Judicatura, y asegurar el mejoramiento de la formación profesional de los funcionarios judiciales.

A. El cumplimiento de su función propositiva de candidatos para ocupar los cargos de la Judicatura, tiene vinculación con el ingreso a la carrera judicial y con las promociones y ascensos de los funcionarios judiciales.

Efectivamente, es plenamente compatible con la naturaleza del CNJ el que, con la

finalidad de proponer al dicho tribunal supremo candidatos para los cargos de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, requiera de los aspirantes los atestados que fueren pertinentes, así como los someta a los exámenes y al procedimiento de selección necesario que acredite su habilidad e idoneidad para la eficiente realización de la función jurisdiccional.

También puede tener incidencia el CNJ en la evaluación de la idoneidad y capacidad exhibida por los funcionarios judiciales en el ejercicio de su función, para proponerlos a la CSJ con miras a las promociones y ascensos a que hubiere lugar, basado en los criterios de moralidad y competencia notorias, mérito y aptitud de los funcionarios que pretendan ser promovidos o ascendidos.

B. Para asegurar el mejoramiento de la formación profesional de los funcionarios judiciales, el CNJ dispone de la Escuela de Capacitación Judicial, como instrumento cuya organización y funcionamiento apunta a la consecución del mencionado objetivo. Es por medio de dicha Escuela que el CNJ puede incidir en la mejora de la capacidad técnico-jurídica de los funcionarios judiciales, actualizando sus conocimientos, discutiendo los temas jurídicos de interés social y proporcionando ciertas herramientas académicas que permitan a los funcionarios judiciales una producción de sentencias de mejor calidad.

3. En cuanto a la composición del CNJ, la Constitución sólo se pronuncia en cuanto a quién elige a sus miembros -la Asamblea Legislativa- y con qué mayoría -dos terceras partes de los Diputados electos-; pero no sobre el número de miembros que deberá tener, de dónde deberán proceder, sus requisitos e incompatibilidades, el período de sus funciones y las causas de remoción de sus cargos; por lo cual, debe entenderse que, sobre tales aspectos, el legislador tiene libertad de configuración, en virtud de la remisión que la Ley Suprema hace en el inciso final del Art. 187; sin que, en dicha configuración legal, la Asamblea Legislativa pueda contravenir la naturaleza y finalidad de dicho órgano.

4. Finalmente, en relación con la ubicación del CNJ, aun cuando la Constitución lo crea en el Capítulo III -Órgano Judicial- del Título VI -Órganos del Gobierno. Atribuciones y Competencias-, ello no significa que sea una dependencia del OJ; el CNJ tiene reconocida por la Constitución una autonomía mínima y esencial, por lo cual su vinculación con el OJ no es orgánica -es decir, de dependencia jerárquica-, sino funcional, de colaboración en la administración de la carrera judicial.

VIII. Expuestas las anteriores consideraciones generales, corresponde ahora decidir en el fondo sobre los motivos de inconstitucionalidad planteados por los peticionarios en su demanda. En primer lugar, debe fallarse sobre el motivo de forma relativo al vicio en la iniciativa de ley al emitir la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura impugnada.

Para tal fin, es necesario determinar el alcance de la iniciativa legislativa que la Constitución otorga a la CSJ; dicho examen, en lo que refiere a nuestro ordenamiento jurídico, se puede hacer desde tres perspectivas: teórica, histórica y sistemática.

1. Desde la primera perspectiva, cabe decir que en la dogmática constitucional se entiende por iniciativa legislativa la fase introductoria del procedimiento de formación de la ley, consistente en la presentación de un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa -sea proponiendo la reforma de la legislación vigente o la creación de una legislación nueva-, con la obligación de la Asamblea de discutir sobre su aprobación o desaprobación. Esta iniciativa puede adoptar, en nuestro ordenamiento constitucional, cuatro formas: parlamentaria, ejecutiva, judicial y municipal.

Según el Art. 133 Cn., la iniciativa legislativa sólo corresponde a los funcionarios, órganos o entidades públicas que taxativamente se indican en la mencionada disposición; dicha circunstancia responde a la finalidad de someter la iniciativa legislativa a los requerimientos jurídicos del Estado de Derecho, en el sentido de impedir el abuso en la producción de leyes, limitando y controlando a quienes pueden promover e impulsar el procedimiento de formación de tales.

Como bien apuntó el Presidente de la República, la expresión "exclusivamente" se refiere a que ningún otro funcionario, órgano o ente público de los mencionados en el Art. 133 Cn. tiene iniciativa de ley, no a que la Constitución le reconozca a cada uno de ellos una iniciativa legislativa excluyente sobre ciertas materias; esta última interpretación podría conducir a una limitación irrazonable y no autorizada por la Constitución en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa de los Diputados y el Presidente de la República, por medio de sus Ministros.

Para aclarar lo dicho, y como nociones importantes que deban guiar el análisis teórico, hemos de considerar dos aspectos: las características del sistema salvadoreño de iniciativa legislativa; y el impacto de la iniciativa judicial en la distribución de atribuciones y competencias entre los órganos del Gobierno.

A. Sobre el primer aspecto, en razón de la regulación constitucional, podemos atribuir al sistema de iniciativa legislativa, las siguientes características: difuso, dada la pluralidad de sujetos con capacidad para iniciar el procedimiento legislativo; cerrado, pues no existen otros titulares de iniciativa legislativa que los que expresamente señala la Constitución; e integrador, si se consideran generales las iniciativas parlamentaria y ejecutiva, y específica la de los otros titulares, la CSJ y los Concejos Municipales.

B. Sobre el segundo aspecto, debe tenerse en cuenta que tal forma de iniciativa, al igual que la ejecutiva y la municipal, de alguna manera implica una modificación al principio de distribución de atribuciones y competencias entre los distintos órganos del Estado, pues le confiere a la CSJ la facultad de intervenir en la primera fase del procedimiento de formación de la ley -que es parte de la función constitucional legislativa, atribuida al Órgano Legislativo-; por lo que su naturaleza ha de entenderse específica y excepcional.

2. Desde una perspectiva histórica, se constata que, en la evolución de nuestro derecho constitucional, ya en la Constitución de 1841 aparecen disposiciones específicas sobre la iniciativa legislativa; así, los Arts. 32 y 33 prescribían: "Todo proyecto de ley puede tener origen en cualquiera de las dos cámaras, mas sólo la de

diputados puede iniciar las leyes de contribución o impuestos"; y "Sólo pueden ser propuestos los proyectos de ley por los representantes y senadores en sus respectivas cámaras, y por los secretarios del despacho en cualquiera de ellas, a nombre del Ejecutivo, pero estos no podrán presentarlos sobre contribución o impuestos de ninguna clase".

En la Constitución de 1864 se multiplicaron los titulares de iniciativa legislativa en el Art. 41, el cual disponía: "La iniciativa de ley es exclusivamente reservada a los Diputados, Senadores, al Presidente por medio de los Ministros y a la Corte de Justicia". Tal disposición se mantuvo prácticamente idéntica en las Constituciones de 1871 -Art. 58-, 1872 -Art. 74-, 1880 -Art. 71- y 1883 -Art. 67-.

Ante la desaparición del sistema bicameral, la configuración de los titulares de iniciativa legislativa se transforma, y en la Constitución de 1886, el Art. 71 lo reguló así: "Tienen exclusivamente la iniciativa de ley, los Diputados, el Presidente de la República, por conducto de sus Ministros y la Corte Suprema de Justicia"; tal disposición se repitió -salvo variaciones de redacción sin mayor importancia- en las Constituciones de 1939 -Art. 79-, 1945 -Art. 71-, 1950 -Art. 49- y 1962 -Art. 50-.

La vigente Constitución de 1983 regula la iniciativa legislativa en los siguientes términos: "Art. 133.- Tienen exclusivamente iniciativa de ley: 1º Los Diputados; 2º El Presidente de la República por medio de sus Ministros; 3º La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales; 4º Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales".

En el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, se señalan las justificaciones para la modificación: "A diferencia de la Constitución de 1962 en que la CSJ tenía total iniciativa de ley, en el proyecto se le concede únicamente en materias relativas a las leyes del OJ y de notariado, así como a las que se refieren a la jurisdicción y competencia de los tribunales. De la misma manera se ha suprimido del proyecto, la obligación de oír a la CSJ en aquellos casos en que el proyecto de ley tenga por objeto, interpretar, reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los Códigos de la República. --- Contrario a lo que en apariencia pudiera pensarse, el propósito de la Comisión ha sido el de fortalecer a la CSJ. Ha sido práctica en los gobiernos pasados, el de buscar la iniciativa de la CSJ para ejercitárla conjuntamente con el Presidente de la República a través de alguno de sus ministros, lo cual indica que antes de la presentación de la ley a la Asamblea han existido acuerdos, arreglos y negociaciones entre la misma Corte y el jefe del Poder Ejecutivo. Esta es una práctica que debe señalarse como viciada y contraria a los intereses de la República. Es necesario que la Corte mantenga en todo tiempo su independencia para poder dictaminar, cuando así lo pida un ciudadano, sobre la constitucionalidad de las leyes. La iniciativa es un prejuzgar. Cuando una Corte ha dado iniciativa a un proyecto de ley, es verdaderamente imposible hacer valer una demanda de inconstitucionalidad que, de resolverse favorablemente haría entrar a la misma Corte en una contradicción. Es importante señalar que cuando la Corte ejercita una iniciativa de ley no tiene que dar explicaciones. Se da por sentado que su actuación se conforma con los preceptos constitucionales. En cambio cuando decide la demanda de inconstitucionalidad, debe argumentar y razonar su fallo. ¿De qué

sirven las razones y argumentos del ciudadano que demanda la inconstitucionalidad ante una Corte que ya prejuzgó con su iniciativa? Estima la Comisión que la Corte debe reservar su criterio, hasta que ante ella se plantee el recurso de inconstitucionalidad, para darle al ciudadano la oportunidad de exponer sus argumentos con la posibilidad de que sean atendidos. En el fondo de esta disposición hay algo que la Comisión quiere dejar claro en el espíritu de la Constitución: Es el apartamiento de la CSJ de toda actuación de carácter político partidista. Las leyes son el producto de políticas de partido. El control de su constitucionalidad es el producto de la interpretación independiente de la ley fundamental".

Del examen histórico de la institución, aparece evidente que las iniciativas parlamentaria y ejecutiva pueden referirse a cualquier ámbito de la realidad, incluso a las materias relativas al Órgano Judicial, al Notariado y Abogacía, o a la jurisdicción y competencia de los tribunales; mientras que las iniciativas judicial y municipal son específicas de las materias que la Constitución indica expresamente, las cuales, por tanto, se han de ejercer en forma excepcional.

3. Es importante ahora, en un esfuerzo sistemático, determinar con precisión los límites de la iniciativa legislativa concedida a la CSJ; o, dicho en otras palabras, indicar con claridad el ámbito jurídico dentro del cual el tribunal supremo puede ejercer iniciativa legislativa. Al respecto, el Art. 133 Cn. -transcrito supra-, señala que las materias en que la C8SJ goza de iniciativa legislativa son: (a) las relativas al Órgano Judicial; (b) las relativas al ejercicio del Notariado y de la Abogacía; y (c) las relativas a la jurisdicción y competencia de los tribunales.

A. Cuando el texto constitucional, en la disposición citada, menciona al OJ, debe entenderse que está haciendo una estricta referencia a la organización, no al funcionamiento de dicho órgano fundamental del Gobierno; vale decir, que la CSJ está autorizada para ejercer iniciativa legislativa únicamente en aquellos aspectos orgánicos del OJ vinculados, v. gr., con las atribuciones que la Constitución le otorga al tribunal supremo en el Art. 182 ords. 5º in fine, 9º y 10º.

B. También se concede iniciativa legislativa a la CSJ en lo referente al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, por entender la Constitución que, al significar ambas funciones la prestación de servicios jurídicos, es pertinente que su control corresponda al tribunal supremo.

C. En cuanto a la jurisdicción y competencia de los tribunales, el análisis sintáctico de dicha frase evidencia que el vocablo jurisdicción se ha utilizado con la connotación de la individualidad resultante del fraccionamiento del órgano jurisdiccional, en una palabra, como equivalente a competencia; sin embargo, como a continuación -en la misma frase- se hace uso de la expresión competencia, hemos de entender que se utiliza como competencia por razón de la materia. En cuanto a la expresión competencia, es imperativo entender que hace referencia a los restantes criterios de distribución del ejercicio de la función jurisdiccional: territorio, valor, función, o aún por factores meramente subjetivos de las partes de un proceso.

4. A partir de los datos expuestos, y en específica relación con la emisión de la

LCNJ, se puede concluir lo siguiente:

- A. En primer lugar, que la iniciativa legislativa judicial es específica y excepcional, mientras que la de los Diputados -que no de la Asamblea Legislativa, como erróneamente sostienen los demandantes- es general, vale decir, es omnímoda en cuanto abarca todas las materias que pueden ser reguladas por ley, salvo las excepciones que la misma Constitución establece -v. gr., para decretar el presupuesto, Art. 167 ord. 3°, o para la ratificación de tratados internacionales, Art. 168 ord. 4°-.
- B. En segundo lugar, que la iniciativa legislativa no puede entenderse como una acción de voluntaria "encomienda" del funcionario, órgano o ente público que la ejerce, para que ciertas funciones que a él le atribuye la Constitución sean ejercidas por otro órgano. El razonamiento que hacen los demandantes, en el sentido que la CSJ "es quien tiene la potestad constitucional de determinar qué atribuciones de su competencia considerará conveniente encomendarle al CNJ para que coadyuve en la administración de justicia", y que "la Asamblea Legislativa por sí sola no tiene la facultad o el poder de encomendar a otras instituciones colaborar en las atribuciones o funciones que le pertenecen a la CSJ", parte de una premisa errónea: que el CNJ es una dependencia del OJ, y que, por tanto, sus atribuciones le pueden ser asignadas o encomendadas voluntariamente por la CSJ -incluso algunas de las atribuciones que la Constitución le confiere al tribunal supremo en el Art. 182-, para que le coadyuve en la administración de justicia; sobre ello hay que reiterar lo dicho en el Considerando VII 4 de esta sentencia, en el sentido que el CNJ tiene una autonomía reconocida por la Constitución, y que sus atribuciones le dimanan de la misma Ley Suprema y pueden ser ampliadas por la ley, pero nunca a partir de una decisión administrativa de organización interna adoptada por la CSJ; a lo cual se debe agregar que, según el Art. 86 inc. 1° Cn., las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables.
- C. En tercer lugar, teniendo en cuenta lo dicho arriba, en el sentido que el CNJ es un ente de carácter administrativo, cuya finalidad es colaborar con el OJ en la garantía de la independencia judicial, y coadyuvar en la administración de la carrera judicial y en el cumplimiento del gobierno autónomo de la Judicatura, es claro que, en su esencia, el CNJ está dotado de autonomía, por lo que la regulación legislativa de su organización y funcionamiento no se puede comprender en lo que el Art. 133 ord. 3° denomina materias relativas al Órgano Judicial, a la Abogacía y al Notariado ni a la jurisdicción y competencia de los tribunales.
- D. Finalmente, que aun en aquellos casos en que se concede iniciativa de ley a la CSJ conforme al Art. 133 ord. 3° Cn., los Diputados y el Presidente de la República por medio de sus Ministros no están impedidos para ejercer iniciativa legislativa sobre tales materias, porque dicha facultad de los dos órganos de decisión política no es específica y excepcional, como sí lo es la de la CSJ.
5. De lo dicho se concluye que, teniendo el CNJ una entidad jurídica propia o autonomía reconocida por la Constitución para el mejor desempeño de sus funciones, no es parte del OJ, por lo que, en la emisión de la ley que regule su organización y funcionamiento, no ha podido tener intervención la CSJ, pues no es materia que tenga relación con el OJ, con el Notariado y la Abogacía, ni con la jurisdicción y

competencia de los tribunales.

En consecuencia, respecto de tal vicio de forma, la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura no es constitucional, y así debe declararse en la presente sentencia.

IX. En cuanto al motivo de contenido relativo a la inobservancia del principio de pluralismo en la conformación del CNJ, descartado que pueda examinarse en este proceso la supuesta incompatibilidad entre el Art. 9 LCNJ y los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz de 1991/1992 -por las razones expuestas en el Considerando IV de esta sentencia-, queda como objeto de análisis la incompatibilidad planteada por los demandantes entre la misma disposición legal y el Art. 85 inc. 2º Cn.; en consecuencia, esta Sala debe primero desentrañar el sentido, tanto de la disposición propuesta como parámetro de control, como de la disposición cuya constitucionalidad se pide controlar, para luego cotejar ambas y concluir pronunciándose en cuanto a si existe o no conformidad de la segunda con la primera.

1. El principio de pluralismo consagrado en el Art. 85 inc. 2º Cn. tiene dos dimensiones básicas:

A. El pluralismo ideológico, el cual, en contraposición al totalitarismo o integralismo, implica -según sostiene Alessandro Pizzorusso en sus Lecciones de Derecho Constitucional- favorecer la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones del mundo, a partir de la convicción de que ningún individuo o sector social es depositario de la verdad, y que esta sólo puede ser alcanzada a través de la discusión y del encuentro entre posiciones diversas; o, en palabras del mencionado Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, "la convivencia temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías".

B. El pluralismo político, el cual -en contraposición al estatismo- implica el reconocimiento y protección a la multiplicidad de grupos e instituciones sociales que se forman natural y espontáneamente entre el individuo y el Estado -las llamadas instituciones intermedias-, las cuales, aunque no forman parte de la estructura gubernamental -ya que generalmente están organizados para la defensa de intereses grupales o sectoriales y para propugnar ciertas ideologías-, sí influyen en la formulación de las decisiones políticas.

2. Al analizar la argumentación de los demandantes en relación con la supuesta violación al Art. 85 inc. 2º Cn., se advierte que, en esencia, plantean la incompatibilidad en que "el pluralismo, tanto ideológico como político, incluye a todos los entes colegiados del Gobierno", por lo que "la eliminación del sector judicial del pleno del CNJ transgrede los propósitos declarados explícitamente por la Exposición de Motivos sobre el particular, de incluir en el sistema [político] a los diferentes sectores interesados en los negocios del Estado según el órgano de que se trate".

3. Sobre tal argumentación debe señalarse que no es cierto que el principio de pluralismo consagrado en el Art. 85 inc. 2º Cn. exija que todos los órganos colegiados del Gobierno -que no resulten de elección popular- incluyan directamente

en su composición a representantes de los sectores sociales interesados en las funciones encomendadas a dichos órganos, según la naturaleza de éstos y el ámbito donde desarrollarán sus tareas; la función de representación de tales sectores ya está encomendada por la Constitución al órgano que por autonomía cumple con la misma: la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, ya se cumple esencialmente el principio de pluralismo en la conformación de la CSJ, a la cual -a su vez- corresponde administrar la carrera judicial; a ello hace referencia el Art. 186 inc. 3º in fine Cn., el cual prescribe que en la lista de candidatos a Magistrados del tribunal supremo deberán estar representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico.

Y es que, de lo prescrito en el Art. 187 Cn. se desprende que el CNJ no es esencialmente un órgano de representación corporativa de jueces, sino que tiene atribuida por la Ley Suprema una función técnica de colaboración con la CSJ en la administración de la carrera judicial, con miras a potenciar la independencia funcional del cuerpo de Magistrados y Jueces que integran el OJ.

A lo último no obsta lo sostenido por la doctrina, en el sentido que una nota esencial del gobierno judicial en el derecho comparado es la intervención de funcionarios judiciales en la composición de los órganos encargados de ejercer tal gobierno; y lo afirmado por los demandantes, en el sentido que, para un mejor desempeño de sus funciones prescritas al Consejo por el Art. 5 de la LCNJ, es conveniente y útil tener en cuenta la vivencia diaria de los funcionarios judiciales en relación con los problemas de la administración de justicia, sus causas y posibles soluciones.

Sin embargo, como afirmó el Presidente de la República y ya lo ha sostenido esta Sala en reiterada jurisprudencia, este tribunal carece de competencia para juzgar la conveniencia, oportunidad u oportunidad de las decisiones adoptadas por los entes investidos de potestades normativas y que se reflejan en las disposiciones sometidas al control de constitucionalidad; lo cual también es válido para el enjuiciamiento de la composición del CNJ tal como la prescribe el Art. 9 del decreto impugnado.

4. En consecuencia, tal como se ha señalado en el Considerando VII 3 de esta sentencia, al no haberse pronunciado la Constitución sobre la composición del CNJ en cuanto al número de sus miembros, su procedencia, sus requisitos e incompatibilidades, el período de sus funciones y las causas de remoción de sus cargos, debe entenderse que tales aspectos se incluyen en la libertad de configuración que tiene la Asamblea Legislativa según el inc. final del Art. 187 Cn.; y, al no constatarse que la concreción realizada por el Órgano Legislativo afecte la naturaleza y finalidad del CNJ, se concluye que, no siendo exigible por el Art. 85 inc. 2º Cn. que en la composición del CNJ haya representación de los funcionarios judiciales - pues dicho órgano no es esencialmente de representación-, el Art. 9 LCNJ no es inconstitucional, y así debe declararse en la presente sentencia.

X. En cuanto a la violación a las supuestas competencias de la CSJ en la evaluación e investigación de Magistrados y Jueces, y administración de la carrera judicial, corresponde decir lo siguiente:

1. En el Considerando VI de esta sentencia se ha establecido ya, que uno de los componentes del estatuto de los funcionarios judiciales -que, a su vez, integra la carrera judicial-, es el relativo a los deberes inherentes al cargo de Magistrado o Juez; y es claro que para la verificación del cumplimiento de tales deberes se requiere de ciertos mecanismos de evaluación e investigación de los funcionarios judiciales. Sin embargo, sentada tal premisa, es necesario hacer aquí dos acotaciones: una relativa al órgano encargado de tal evaluación e investigación, y otra relativa a los aspectos sobre los cuales pueden ser evaluados e investigados los funcionarios judiciales.

2. Sobre el primer punto, teniendo en cuenta que al CNJ le está encomendada la función de proponer a la CSJ las ternas de candidatos a Jueces de Paz, Jueces de Primera Instancia y Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, y que tales propuestas pueden implicar en ocasiones ascensos de funcionarios judiciales en ejercicio para ocupar cargos superiores en la Judicatura, se infiere fácilmente que, en estos casos, la propuesta del CNJ debe ser respaldada por evaluaciones previas, en las que se mida el mérito y la aptitud demostrados en el cargo anterior por el funcionario que aspira a ser ascendido. Pero, de lo dispuesto en el Art. 182 atribución 9^a Cn., también se infiere que el mérito y la aptitud deben ser evaluados por la CSJ, en tanto es el tribunal supremo quien decide en última instancia a quién nombrar en el cargo, de entre las ternas propuestas por el CNJ. Es decir, la valoración del mérito y la aptitud para ser ascendido es realizada concurrentemente por el CNJ y la CSJ.

Ahora bien, en aquella evaluación e investigación que no tiene por finalidad evaluar mérito y aptitud para efectos de realizar ascensos, sino imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios judiciales por el incumplimiento de los deberes inherentes al cargo, el Art. 182 atribución 9^a implica que la misma corresponde a la CSJ, no al CNJ, pues es al tribunal supremo a quien asigna la Constitución la atribución de remover a los funcionarios judiciales; por lo cual, considerando que la remoción es la máxima sanción que se puede imponer a tales funcionarios, el resto de sanciones disciplinarias corresponde al tribunal supremo; de ello se sigue que la evaluación e investigación del CNJ que tenga por finalidad imponer sanciones disciplinarias de los funcionarios judiciales, es inconstitucional, pues implica invasión en el ámbito de competencias del tribunal supremo.

3. En cuanto al segundo punto, se dijo en el Considerando VI 2 de esta sentencia que, una característica esencial de los funcionarios judiciales es la independencia, la cual se opone a intervenciones tanto de los otros tribunales del OJ -sean inferiores, del mismo rango o superiores-, como de cualquier poder público extraño a dicho órgano e, incluso de los poderes sociales; asimismo, que tal independencia implica la prohibición de revisar las resoluciones judiciales fuera del sistema de recursos. Y es que, la Constitución configura al OJ de una manera tal que, desde el punto de vista de la actividad jurisdiccional, cada tribunal -unipersonal o colegiado- es independiente, aunque desde el punto de vista administrativo se encuentra sujeto a los controles ejercidos por el órgano encargado de administrar la carrera judicial: la CSJ.

De lo dicho puede concluirse que los aspectos que pueden ser sujetos a evaluación e investigación en la actividad de los funcionarios judiciales son los administrativos, no los relativos a la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado -los jurisdiccionales-, los cuales sólo pueden ser objeto de revisión por el sistema de

recursos; por otra parte, que aun en aquellos aspectos administrativos cuya evaluación e investigación corresponde al CNJ para efecto de cumplir con su atribución de proponer candidatos para las promociones y ascensos a que hubiere lugar, cualquier intervención del Consejo que implique revisión de las resoluciones judiciales, deviene en inconstitucional.

4. Examinados los argumentos expuestos por los peticionarios en relación con los Arts. 64 a 76 -Título IV- de la LCNJ, se establece que, tales argumentos se dividen en tres motivos: la asignación al CNJ de atribuciones exclusivas de la CSJ en la evaluación de funcionarios judiciales; la asignación al CNJ de atribuciones exclusivas de la CSJ en la investigación de funcionarios judiciales; y la violación a la independencia judicial en la actividad de administración de justicia.

A. Sobre el primer motivo, conviene primero transcribir lo que disponen los Arts. 64 y 65 LCNJ: "El proceso de evaluación de la actividad judicial de los Magistrados y Jueces es de carácter administrativo y su ejecución corresponde al Consejo, con el apoyo de la Unidad Técnica correspondiente y se realizará, por lo menos, cada seis meses, o a requerimiento de la Corte respecto de evaluaciones individuales, cuanta vez lo considere conveniente"; y "La evaluación tendrá como objeto a) Calificar objetivamente la idoneidad del funcionario evaluado; b) Recopilar la información necesaria para las promociones, ascensos y sanciones; c) Establecer fortalezas y descubrir debilidades en el desempeño del cargo; y d) Contribuir al fortalecimiento y pleno desarrollo de la Carrera Judicial".

Del tenor de tales disposiciones, surge la consecuencia que las mismas admiten una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que la evaluación realizada por el CNJ a los funcionarios judiciales debe entenderse vinculada con el cumplimiento de una de las funciones conferidas por la Constitución al órgano evaluador: la de proponer candidatos a promociones y ascensos en la carrera judicial; y, cuando la información recopilada se refiere a la imposición de sanciones a Magistrados y Jueces, la misma no es vinculante para la CSJ, ya que es el tribunal supremo a quien la Constitución encomienda la administración de la carrera judicial; así interpretadas, tales disposiciones no son inconstitucionales, y así debe declararse en la presente sentencia.

B. En cuanto al segundo motivo, se advierte que algunas disposiciones del Título IV LCNJ -Arts. 69, 71, 73, 74 y 76-, se refieren a aspectos meramente administrativos que se refieren a la elaboración de informes, certificaciones, documentaciones, ponderaciones y estadísticas; sobre tales aspectos los demandantes no expusieron argumentos de inconstitucionalidad, por lo cual, en la presente sentencia se deberá sobreseer sobre tal motivo.

Sobre aquellas disposiciones de dicho título -Arts. 70, 72 y 75-, que se refieren a los aspectos relacionados con la investigación de los funcionarios judiciales: denuncias, recomendaciones, justificaciones y defensas de tales funcionarios, los demandantes argumentaron que tal investigación es una facultad de la CSJ, lo cual emana de lo dispuesto en el Art. 182 atribuciones 5^a y 9^a y Art. 186 inc. 6º Cn.; además, que el Art. 75 regula un procedimiento "en el cual al Juez o Magistrado denunciado no se le da ninguna participación, es decir, el artículo en comento establece trámites secretos

e inquisitorios en que el ente investigador sigue la investigación y determina la sanción a imponer, sin que en ningún momento se le dé audiencia al interesado", con lo cual también se violaría los derechos a audiencia y defensa, consagrados en los Arts. 11 y 12 Cn.

El Art. 75 LCNJ dispone: "Cualquier persona interesada podrá dirigir al Consejo denuncias escritas sobre irregularidades en los procedimientos jurisdiccionales y el Pleno instruirá a la Unidad Técnica de Evaluación para que presente el informe correspondiente. --- La información recabada se anexará al expediente de evaluación respectivo y sólo en el caso de apreciar que el funcionario denunciado hubiere incurrido en causal de remoción, se certificará el informe de la manera prevista en el artículo 71 de esta ley y lo remitirá a la CSJ para los efectos consiguientes, con notificación al funcionario denunciado"; el Art. 72 prescribe: "Las observaciones, aclaraciones, justificaciones o defensas que deseare formular el funcionario evaluado, deberán dirigirse, oportunamente, a la CSJ para su correspondiente consideración"; y el Art. 70 preceptúa: "Los informes a que se refiere la disposición anterior, deberán incluir, como conclusión, la valoración de estimar satisfactoria o no satisfactoria la administración del tribunal y la administración de justicia, dentro de los parámetros establecidos y recomendarán, en su caso, la aplicación de las medidas legales previstas en la Ley de la Carrera Judicial, con indicación precisa de las disposiciones correspondientes".

a. Sobre la infracción consistente en atribución al CNJ de facultades propias de la CSJ al CNJ en lo relativo a la investigación de los funcionarios judiciales, se advierte que el Art. 75 inc. 1º admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que la investigación de irregularidades en los procedimientos jurisdiccionales sólo pueden referirse a la actividad administrativa, no a la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; interpretado de esa forma, el Art. 75 inc. 1º Cn. no es inconstitucional y así debe declararse en la presente sentencia.

No obstante, el inc. 2º de tal disposición, en cuanto prescribe que, en caso de apreciar el CNJ que el funcionario denunciado hubiere incurrido en causal de remoción, certificará el informe y lo remitirá a la CSJ, contraviene lo dispuesto en el Art. 182 atribución 9ª Cn., pues implica investigación de funcionarios judiciales para efectos sancionatorios; en ese sentido, el Art. 75 inc. 2º LCNJ es inconstitucional, y así debe declararse en la presente sentencia.

El Art. 70 también admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que la valoración que el CNJ realizará en sus informes, relativa a estimar satisfactoria o no satisfactoria la administración de justicia, sólo puede referirse a aquellos aspectos administrativos de la actividad judicial, no a la actividad decisoria en las resoluciones de fondo o en la actividad ordenadora del proceso; así interpretado, el Art. 70 LCNJ no es inconstitucional, y así debe interpretarse en la presente sentencia.

b. Sobre la infracción consistente en violación a los derechos a audiencia y defensa de los funcionarios judiciales investigados, el Art. 72 es claro en cuanto a que tales funcionarios tienen la posibilidad de dirigir a la CSJ las observaciones, aclaraciones, justificaciones o defensas que desearen formular al informe del CNJ -el cual , como

se ha señalado, sólo puede referirse a los aspectos administrativos de la actividad judicial, no a los estrictamente jurisdiccionales-; en consecuencia, al permitir a los funcionarios investigados la posibilidad de ser oídos y defenderse, el Art. 72 LCNJ no es constitucional, y así debe declararse en la presente sentencia.

C. Sobre el tercer motivo -violación a la independencia judicial-, el Art. 66 LCNJ dispone que "la Unidad Técnica de Evaluación será responsable de recabar y procesar la información indispensable para la evaluación de los funcionarios del Órgano Judicial. La información comprenderá las actividades puramente administrativas del tribunal y las propias de la administración de justicia incluidas en esta ley"; el Art. 67 prescribe que "se consideran actividades administrativas que deben contener los informes de evaluación, las siguientes: a) Asistencia puntual, orden y disciplina del funcionario y del personal en las horas de audiencia; b) Atención y diligencia con el público; c) Orden y conservación de los archivos y folaje de los expedientes; d) Llevar los libros establecidos por ley y demás que se estimen convenientes; e) Despacho oportuno de documentos y recepción en forma de los escritos o peticiones; y f) Cualquier otro semejante que ilustre sobre la actividad indicada"; y el Art. 68 preceptúa que "se consideran actividades de la administración de justicia que deben incluirse en los informes de evaluación, las siguientes: a) Observancia de los plazos procesales para resolver y para la práctica de diligencias; b) Cantidad de resoluciones mensuales con indicación de su clase o especie, de audiencias orales, de diligencias y otros indicadores de productividad; c) Celeridad y oportunidad de las resoluciones del tribunal, teniendo como base el orden de recepción de las peticiones; d) Omisión de resoluciones en los casos en que las leyes claramente imponen el deber de resolver; e) Actuaciones que revelen arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo; f) Cantidad de revocaciones por los tribunales superiores y de llamadas de atención o amonestaciones impuestas por los mismos; y g) Cantidad de los procesos iniciados y concluidos mensualmente y de los que en total se hallaren pendientes, con indicación de su clase. --- En los tribunales colegiados, se evaluará individualmente a cada funcionario".

En tales disposiciones, lo dispuesto en el Art. 68 letras e y f obligan a hacer las siguientes consideraciones:

a. La letra e del Art. 68 autoriza al CNJ a considerar, como criterios de evaluación de los funcionarios judiciales, las actuaciones que revelen arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo. Tal disposición debe ser interpretada conforme a la Constitución, en el sentido que no puede nunca referirse a la revisión de la actividad decisoria de los funcionarios judiciales, es decir, no puede entenderse como una autorización para superponer al procedimiento de inferencia lógica que siguió el juez y que le condujo a emitir una resolución de fondo o de ordenación del proceso, un procedimiento distinto por parte del CNJ; si así se interpretara y aplicara, tal interpretación y aplicación devendrían en inconstitucionales, por violar el principio de independencia judicial consagrado en el Art. 172 inc. 3º Cn.

Sin embargo, considerando que la formulación lingüística de tal disposición admite otra posibilidad interpretativa -que las actuaciones en que se revele arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo no sean aquellas que impliquen actividad decisoria de fondo o de ordenación del proceso-, se concluye que tal disposición no es

inconstitucional, si se interpreta en este sentido, por lo que, respecto de este motivo, corresponde declarar sin lugar la petición de inconstitucionalidad.

b. La letra f del Art. 68 contraviene el Art. 172 inc. 3º Cn., en cuanto autoriza al CNJ a considerar como aspecto a evaluar, la cantidad de revocaciones por los tribunales superiores y de llamadas de atención o amonestaciones impuestas por los mismos; la infracción radica en que las revocaciones de las resoluciones judiciales por los tribunales superiores sólo implica diferentes interpretaciones jurídicas de éstos respecto de las realizadas por los tribunales inferiores, pero ello no puede ser considerado como parámetro para determinar falta de mérito o aptitud del tribunal inferior para ser promovido o ascendido -que son las únicas finalidades para las cuales el CNJ puede realizar evaluaciones e investigaciones-; lo mismo cabe decir de las llamadas de atención o amonestaciones impuestas por los tribunales superiores, las cuales, cuando implican una imposición del criterio del tribunal superior, también contravienen la independencia de los tribunales inferiores en la interpretación del derecho, consagrada en el Art. 172 inc. 3º Cn.

Se concluye entonces que, en tanto el Art. 68 letra f autoriza al CNJ a considerar como criterio de evaluación la cantidad de revocaciones por los tribunales superiores, así como las "llamadas de atención" o amonestaciones impuestas por éstos a los tribunales inferiores, es inconstitucional por contrariar el Art. 172 inc. 3º Cn., y así debe declararse en la presente sentencia.

XI. En relación con la violación a los Arts. 172 inc. 4º y 182 atribución 13^a Cn., en la que supuestamente incurren los Arts. 78 y 2 inc. 2º de la LCNJ, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

1. Ya se ha dicho en el Considerando VII 4 de la presente sentencia, que aun cuando el CNJ es creado por la Constitución en el Capítulo III -Órgano Judicial- del Título VI -Órganos del Gobierno. Atribuciones y Competencias-, tiene asegurada por la Ley Suprema una autonomía mínima que debe ser desarrollada por la ley; en consecuencia, su vinculación con el OJ no puede ser a través de una relación de dependencia orgánica o jerárquica, sino solo funcional, relacionada con la garantía de la independencia judicial.

Por ello, la ley no puede incluir al CNJ dentro del OJ, ni siquiera "para efectos presupuestarios"; aun más, si dicha inclusión implica una reducción del porcentaje mínimo de presupuesto que la Constitución garantiza al OJ en el Art. 172 inc. 4º, tal inclusión y reducción devienen en inconstitucionales.

2. Por otra parte, el Art. 182 atribución 13^a, en su primera parte, prescribe que a la CSJ corresponde "elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos de la administración de justicia, y remitirlo al Órgano Ejecutivo para su inclusión sin modificaciones en el proyecto del Presupuesto General del Estado...".

Cuando la Ley Suprema en la mencionada disposición se refiere a la administración de justicia, lo hace aludiendo -igual que en los Arts. 181 y 185 Cn.-, a la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es decir, la actividad natural de los tribunales que integran el OJ; de ello se desprende que, en cuanto el Art. 78 LCNJ dispone que "el

Pleno [del CNJ] aprobará el anteproyecto de Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Consejo, así como su respectivo régimen de salarios, atendiendo a las políticas presupuestarias del Estado, el cual remitirá a la CSJ a más tardar en el mes de mayo de cada año. --- El anteproyecto remitido por el Consejo será incluido por la CSJ, en calidad de Presupuesto Especial, en el Presupuesto General del OJ. --- Cualquier ajuste que deba hacerse en el Presupuesto del OJ que afecte el Presupuesto del Consejo, se hará en consulta con éste", contraviene el Art. 182 atribución 13^a Cn., por cuanto autoriza una intervención del Pleno del CNJ en la elaboración del proyecto de presupuesto de la administración de justicia, lo cual por disposición constitucional corresponde a la CSJ

Se concluye entonces que los Arts. 2 inc. 2° y 78 LCNJ son inconstitucionales por violar los Arts. 172 inc. 4° y 182 atribución 132^a Cn., y así debe declararse en la presente sentencia.

XII. Finalmente, en relación con la vulneración del derecho a la estabilidad en su cargo de los funcionarios y empleados comprendidos en el Art. 90 de la nueva LCNJ, cabe hacer las siguientes consideraciones:

Los demandantes argumentan, esencialmente, que los incs. 1° y 2° de tal disposición despiden ipso iure a los funcionarios y empleados que desempeñan los cargos relacionados en ella, con lo cual viola su derecho a la estabilidad en el cargo prescrito en el Art. 219 incs. 1° y 2° Cn., con inobservancia de los derechos a audiencia y defensa, prescritos en los Arts. 11 y 12 Cn.

En relación a tales argumentos, como se ha expuesto en el Considerando VI 3 A de la presente sentencia, el derecho a la estabilidad en el cargo implica la no remoción de quien lo ocupa, siempre que concurren los siguientes requisitos: que subsista la institución para la cual se presta el servicio, que subsista el puesto de trabajo, que el funcionario o empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que el cargo se desempeñe con eficiencia, y que no se cometan faltas graves que la ley considere como causal de remoción.

El tenor de los incs. 1° y 2° del Art. 90 LCNJ, en el fondo, implica una remoción por una causa que no se encuentra vinculada con la capacidad física o mental ni con el eficiente desempeño del cargo, pues implica un concurso de oposición para decidir la permanencia en el cargo de quienes ya ocupan los puestos previstos en tal disposición legal. Esto produce un choque con el Art. 219 inc. 2° Cn., que garantiza la estabilidad de los servidores públicos.

Y es que, si se tiene en cuenta que tales cargos no son de confianza ni políticos, es aplicable a quienes los ocupan el derecho a la estabilidad, y su remoción no puede ser decidida ni aún por ley, cuando no sea por causas vinculadas, con la capacidad, eficiencia e idoneidad en el desempeño de las funciones estatales. En consecuencia, se concluye que el Art. 90 incs. 1° y 2°, en cuanto contraviene el derecho a la estabilidad en el cargo garantizado por el Art. 219 inc. 2° Cn., es inconstitucional y así debe declararse en la presente sentencia.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República esta Sala falla:

1. Sobreséese en el presente proceso en relación con la inconstitucionalidad promovida contra el Art. 9 inc. 3º del Decreto Legislativo N° 536/99, que contiene la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, por la supuesta violación al principio de igualdad contenido en el Art. 3 Cn.; pues, respecto de tal motivo, los demandantes no expusieron la argumentación suficiente para configurar la pretensión, y esa deficiencia imposibilita a este tribunal a emitir un pronunciamiento de fondo.
2. Sobreséese en el presente proceso en relación con la inconstitucionalidad promovida contra los Arts. 69, 71, 73, 74 y 76 del mencionado decreto legislativo por la supuesta violación a las competencias de la CSJ en materia de evaluación e investigación de Magistrados y Jueces, y administración de la carrera judicial; pues, respecto de tal motivo, los demandantes no expusieron la argumentación suficiente para configurar la pretensión, y esa deficiencia imposibilita a este tribunal a emitir un pronunciamiento de fondo
3. Declarase que en el citado decreto no existe la inconstitucionalidad de forma alegada, consistente en vicio en la iniciativa de ley, pues la regulación de los aspectos organizativos y de funcionamiento del CNJ no es materia que tenga relación con el OJ, con el Notariado y la Abogacía, ni con la jurisdicción y competencia de los tribunales, materias sobre las cuales la Constitución le reconoce iniciativa de ley a la CSJ.
4. Declarase que en el mencionado decreto legislativo no existe la inconstitucionalidad de contenido alegada, consistente en la violación del principio de pluralismo por no incluir a funcionarios judiciales en la composición del CNJ, pues dicho órgano no es esencialmente de representación, sino un órgano técnico-administrativo encargado de colaborar con la CSJ en la administración de la carrera judicial.
5. Declarase que en el Art. 72 de la LCNJ no existe la inconstitucionalidad de contenido alegada, consistente en violación a los Arts. 11 y 12 Cn., pues tal disposición permite a los funcionarios judiciales investigados la posibilidad de ser oídos y defenderse sobre los informes rendidos por el CNJ en relación al cumplimiento satisfactorio de los aspectos administrativos de la actividad judicial.
6. Declarase que en los Arts. 64 y 65 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura no existe la inconstitucionalidad consistente en violación al Art. 182 atribución 9^a Cn., pues tales disposiciones admiten una interpretación conforme a la Constitución en el sentido que la evaluación realizada por el CNJ a los funcionarios judiciales debe entenderse vinculada con el cumplimiento de la función conferida por la Constitución al Consejo, consistente en proponer candidatos a promociones y ascensos en la carrera judicial; y en que, cuando la información recopilada se refiera a la imposición de sanciones a Magistrados y Jueces, la misma no será vinculante

para la CSJ, tribunal a quien la Constitución encomienda la administración de la carrera judicial.

7. Declárase que en el Art. 68 letra e del D. L. N° 536/99, que contiene Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, no existe la inconstitucionalidad de contenido alegada, consistente en violación al Art. 172 inc. 3°, pues tal disposición admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que las actuaciones en que se revele arbitrariedad o flagrante ineptitud para el cargo no deben ser aquellas que impliquen actividad decisoria de fondo o de ordenación del proceso que realizan los funcionarios judiciales.

8. Declárase que en el Art. 70 del relacionado decreto legislativo no existe la inconstitucionalidad de contenido alegada, consistente en violación al Art. 182 atribución 9^a Cn., pues tal disposición admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que la valoración que el CNJ realizará en sus informes, relativa a estimar satisfactoria o no satisfactoria la administración de justicia, sólo puede referirse a aquellos aspectos administrativos de la actividad judicial, no a la actividad decisoria relacionada con las resoluciones de fondo o con la actividad ordenadora del proceso.

9. Declárase que en el Art. 75 inc. 1° del D. L. N° 536/99, que contiene la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, no existe la inconstitucionalidad de contenido alegada, consistente en violación al Art. 182 atribución 9^a Cn., pues tal disposición admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que la investigación de irregularidades en los procedimientos jurisdiccionales sólo pueden referirse a la actividad administrativa de los funcionarios judiciales, no a la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

10. Declárase inconstitucional en su contenido, de un modo general y obligatorio, el Art. 68 letra f del mencionado decreto legislativo, en cuanto habilita al CNJ a considerar como criterio de evaluación la cantidad de revocaciones por los tribunales superiores, así como las llamadas de atención o amonestaciones impuestas por éstos a los tribunales inferiores, lo cual es contrario a la independencia judicial consagrada en el Art. 172 inc. 3^o Cn.

11. Declárase inconstitucional en su contenido, de un modo general y obligatorio, el Art. 75 inc. 2^o del mencionado decreto legislativo, en cuanto habilita al CNJ a recibir y tramitar denuncias relativas a irregularidades en los procedimientos jurisdiccionales con finalidad sancionatoria, lo cual no es competencia del Consejo sino de la CSJ, según lo prescrito en el Art. 182 atribución 9^a Cn.

12. Declárase inconstitucionales en su contenido, de un modo general y obligatorio, los Arts. 78 y 2 inc. 2^o del D. L. N° 536/99, en cuanto producen una reducción al porcentaje mínimo de presupuesto que la Constitución garantiza al Órgano Judicial en el Art. 172 inc. 4^o, y violentan la atribución 13^a que el Art. 182 Cn. otorga a la CSJ.

13. Declárase inconstitucional, en su contenido, de un modo general y obligatorio, el Art. 90 incs. 1^o y 2^o de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura emitida por D. L. N° 536/99, en cuanto prescribe una remoción de los funcionarios y empleados

comprendidos en su texto -todos ellos cargos no políticos ni de confianza-, por causas no vinculadas con la capacidad, eficiencia e idoneidad en el desempeño de las funciones encomendadas a tales funcionarios y empleados, lo cual contraviene el derecho a la estabilidad en el cargo garantizada por el Art. 219 inc. 2º Cn.

14. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al director de dicho órgano oficial.

15. Notifíquese la presente sentencia a los demandantes, a la Asamblea Legislativa, al Presidente de la República y al Fiscal General de la República.---TENORIO---HERNANDEZ VALIENTE---MARIO SOLANO---E. ARGUMEDO---O. BAÑOS---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---J ALBERT ORTIZ---RUBRICADAS.

IS000599.99