

18-2014

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las trece horas y cincuenta minutos del trece de junio de dos mil catorce.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, mayor de edad, abogado y notario, de este domicilio y del de Antiguo Cuscatlán, para que se declare inconstitucional el *artículo único del Decreto Legislativo n° 87, de 31-VII-2009, publicado en el Diario Oficial n° 144, tomo n° 384, de 31-VII-2009 (o "D. L. n° 87/2009")*, en lo relativo a la elección del señor Eugenio Chicas Martínez como magistrado del Tribunal Supremo Electoral (en adelante, TSE), por la supuesta contradicción con los arts. 85, 172 inc. 3°, 208 inc. 1° y 218 de la Constitución de la República (Cn.).

La disposición impugnada, en lo pertinente, expresa lo siguiente:

"Artículo único.- Decláranse electos Magistrados Propietarios y Suplentes del Tribunal Supremo Electoral, para el período que inicia el 1 de agosto del año 2009 y concluye el 31 de julio del año 2014, a las personas siguientes: Propietarios: Presidente: Eugenio Chicas Martínez..."

En este proceso han intervenido, además del demandante, el ciudadano Eugenio Chicas Martínez, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos y considerando:

I. I. A. El demandante, en lo pertinente, dijo que el artículo impugnado es inconstitucional porque contradice el principio de independencia jurisdiccional, frente a los partidos políticos, por parte de los magistrados del TSE. Este principio se derivaría del alcance de la democracia republicana y representativa, así como de la independencia judicial, interpretados de acuerdo con los criterios de unidad de la Constitución y de concordancia práctica. En tal sentido, manifestó que la democracia republicana y representativa (art. 85 inc. 1° Cn.) demanda, de los que son elegidos como representantes, un compromiso con el pueblo, no con grupos de poder o de sectores determinados, sino de todos y cada uno de los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, tomando en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. Agregó que la legitimidad de los funcionarios elegidos en forma indirecta (o sea, por los representantes del electorado) deriva de los postulados de la democracia representativa y, por ello, son también delegados del pueblo, sujetos a la prohibición de mandato imperativo.

B. Sobre el principio de independencia judicial (art. 172 inc. 3° Cn.), el demandante dijo que debe ser "[e]ntendida como ausencia de subordinación del juez o magistrado a otro poder jurídico o social que no sea la ley", lo que persigue 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". Asimismo, expresó que dicha

independencia debe entenderse en sentido funcional, esto es, referida al ejercicio de la función jurisdiccional, de modo que “la exigencia de independencia se reclama, no tanto de los entes integrados en la organización judicial sino en relación a magistrados y jueces [...] en el ejercicio de la función jurisdiccional: se trata más bien [...] del principio de independencia jurisdiccional”. Agregó que: “Esta exigencia de independencia de los responsables del ejercicio de la función jurisdiccional, de modo concreto frente a organizaciones políticas, queda confirmada por el art. 218 Cn., al determinar tal disposición que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada”.

C. Por otra parte, el demandante afirmó que el art. 208 inc. 4º Cn. establece de modo indubitable la atribución de potestad jurisdiccional al TSE, al disponer que este será la máxima autoridad en materia electoral, lo que a su juicio se confirma en los arts. 40 y 69 del Código Electoral, que se refieren a la “autonomía jurisdiccional” y “actuaciones jurisdiccionales” de dicho órgano. Añadió que, en tanto autoridad máxima en materia electoral, el TSE ejerce jurisdicción, es decir, que es titular de la justicia electoral, aunque no esté integrado en el Órgano Judicial. También dijo, citando la sentencia pronunciada en el proceso de Amp. 44-C-96, que esta Sala ha admitido que el TSE es titular de potestad jurisdiccional. Luego, se refirió a los precedentes fijados por esta Sala en las sentencias de Inc. 7-2011, 49-2011 y 77-2013, sobre la independencia de entidades estatales con responsabilidades públicas de control y afirmó que los magistrados del TSE deben carecer de afiliación partidaria, pues la existencia de ese vínculo significaría un obstáculo para la realización del interés general implícito en su principal función, ya sea por favorecer a los mismos partidos o ejercer deficientemente las competencias que se atribuyen.

En dicho sentido, el ciudadano Anaya Barraza sostuvo que la atribución constitucional que los partidos políticos o coaliciones tienen para proponer a tres magistrados del TSE no significa una autorización para que se propongan y, menos para que se elijan, a personas vinculadas a partidos políticos, pues los magistrados del TSE no son representantes de los partidos políticos que les proponen al cargo, sino que representan a todo el electorado. Agregó que la Constitución utilizó una noción muy precisa: “ternas propuestas” por los partidos o coaliciones, indicativa del significado de “recomendar o presentar a alguien para desempeñar un empleo, cargo”. Dicha expresión, según el demandante, no significa, equivale o es sinónimo, en ninguna forma, de “ternas en representación” de partidos políticos o coaliciones, por lo que no existe la intención constitucional de que los magistrados del TSE, inclusive los electos a propuesta de partidos políticos, sean afiliados a estos.

D. Respecto a la persona elegida como magistrado del TSE en la disposición impugnada, dijo que el señor Eugenio Chicas Martínez es miembro afiliado al partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (en adelante “FMLN”). Afirmó que

dicho funcionario es "... integrante de la Comisión Política [...] de dicho partido, para el período 2010-2015, tal como consta en el sitio web de la citada organización partidaria (www.fmln.org.sv)". Además, expresó que en el sitio web del TSE (www.tse.gob.sv) consta que el señor Chicas Martínez fue diputado propietario de la Asamblea Legislativa durante 3 períodos legislativos y también diputado propietario del Parlamento Centroamericano. Todo ello cuando se encontraba vigente la disposición legal que imponía, como requisito para ser diputado, estar afiliado a un partido político.

2. En la resolución de admisión de la demanda, de 9-IV-2014, esta Sala confirió audiencia al ciudadano Eugenio Chicas Martínez, en vista de que uno de los motivos de inconstitucionalidad se relaciona con su situación personal, para que se pronunciara sobre ello. En su intervención, dicho ciudadano reconoció la competencia de esta Sala para controlar actos como el impugnado y expuso sus argumentos a partir de consideraciones sobre: (i) la relación entre administración y justicia electoral; (ii) el origen histórico de la autoridad electoral en El Salvador; (iii) y la integración e independencia del TSE; (iv) para luego plantear su "justificación de la constitucionalidad del acto impugnado".

A. Sobre el primer aspecto, dijo que la administración electoral es la manera en que cada modelo constitucional configura el diseño de su función electoral (instituciones, organizaciones, procesos y competencias); y que los órganos de gestión electoral pueden llamarse tribunales o comisiones electorales, lo que es un asunto de diseño organizacional. Luego distinguió, dentro de la administración electoral, entre actividades administrativas y procesos de control (o justicia electoral), lo que puede encargarse a uno o más órganos, que pueden tener naturaleza administrativa, jurisdiccional, política o mixta. Concluyó que "el sistema electoral y diseño de la autoridad que lo rija son producto de la historia de cada país y, por tal motivo, cada sistema y diseño son singulares, pues proyectan las particularidades de cada sociedad, su idiosincrasia, su historia, intereses y necesidades".

B. Respecto al segundo punto, citando el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución y su valor interpretativo, según el art. 268 Cn., dijo que al entonces Consejo Central de Elecciones –que ya era reconocido como institución encargada de ejercer la justicia electoral en el entonces art. 209 Cn.–, el constituyente de 1983 "se decidió por integrarlo con dos *representantes de partidos* y uno elegido de entre una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia" (en adelante, CSJ). También transcribió diversas intervenciones de diputados constituyentes que ratificaron esa intención. Después se refirió a los Acuerdos de Paz y específicamente al Acuerdo de México de 27-IV-1991, el cual originó la reforma constitucional que cambió al anterior Consejo por el TSE, cuya composición, según dicho ciudadano, "pasó de ser eminentemente política a mixta, pues combinaba la representación política con la técnica", pero "no modificó el diseño de la autoridad electoral en su aspecto funcional". De nuevo, mencionó intervenciones de la

discusión constituyente (de 1991) que ratificaron la intención de conservar en el TSE a representantes de los partidos políticos.

Para el ciudadano Chicas Martínez, esas decisiones de diseño institucional del TSE fueron motivadas por antecedentes de “falta de independencia, la parcialidad y el desequilibrio a favor de los grupos de poder en el Gobierno lo que cooptaba las instituciones estatales”, cuando el ente rector en materia electoral “estaba integrado por funcionarios sin afiliación político partidista”. Además, por la “necesidad de institucionalizar a los partidos políticos como instrumentos sumamente útiles para el desarrollo de la democracia [...] en una clara manifestación del principio de control mutuo”. Y concluyó este apartado diciendo que: “Todos estos elementos [...] resaltan el espíritu del constituyente de configurar una autoridad electoral con una integración que represente directamente a los partidos políticos, permitiendo la elección de ciudadanos que estén vinculados con estos institutos y limitando esta posibilidad para los que vengan de las propuestas de la [CSJ], siendo clara la norma en establecer el requisito de la no afiliación partidaria solamente para estos últimos”.

C. Con relación a la integración e independencia del TSE, manifestó que depende de 3 fuentes: la Constitución (de la que transcribió el art. 208), la práctica consuetudinaria parlamentaria (que desde 1983 ha elegido integrantes con notoria militancia partidaria) y la jurisprudencia constitucional. Sobre esta última, transcribió y comentó diversos fragmentos de sentencias. Así, dijo que en la Sentencia de 4-XI-1997, Amp. 44-C-96, “la misma jurisprudencia ha reconocido categorías de magistrados, refiriéndose a unos como políticos y a otros como técnicos [...siguiendo] el planteamiento establecido en los documentos históricos [...] en lo relativo a que se reconoce la representación político partidaria dentro del TSE, siendo los denominados magistrados técnicos un equilibrio de esta circunstancia o una garantía de imparcialidad”. Además, citando la Sentencia de 13-V-2011, Inc. 7-2011, dijo que en ella “se reconoció que el instituto de la no afiliación a un partido político solamente es exigible a los candidatos a magistrados que vengan de las propuestas de la [CSJ] o cuando se deba nombrar un magistrado y no haya participado un tercer partido en la elección”.

De igual modo, para el ciudadano referido, en la sentencia antes citada (relacionada con la Sentencia de 28-VIII-2009, Amp. 525-2004) también se habría aceptado que “la afiliación a uno de los partidos que contendieron en la última elección presidencial es un elemento que refuerza la legitimidad democrática previa con la que deben ser elegidos los magistrados propuestos por los partidos contendientes y no puede, ni debe ser considerado un obstáculo para optar a este tipo de cargo”. Finalmente, señalando el “Considerando VI.2.B” de la mencionada Inc. 7-2011, dijo que en esta “se reconoce por la misma jurisprudencia constitucional un vínculo entre estos magistrados y los partidos políticos a

los que pertenecen, que no se limita a la propuesta, sino que puede implicar militancia y representación, sin que favorezca al partido en cuestión en el ejercicio del cargo”.

D. Finalmente, para “justificar la constitucionalidad del acto impugnado”, el ciudadano Chicas Martínez, después de afirmar que esta Sala debe tomar en cuenta “las intenciones y las vocaciones axiológicas derivadas de los diferentes documentos relacionados”, dijo, *en primer lugar*, que el demandante parte de la premisa equivocada de que el TSE solo ejerce función jurisdiccional, mientras que un magistrado de dicho órgano “es responsable de todo el conjunto de competencias administrativo-electoral, que desde ningún punto de vista son accesorias a lo electoral”. Agregó que si se determina la inconstitucionalidad de su elección se negaría una parte del contenido del art. 208 Cn.; se ignoraría el art. 209 Cn., que reconoce la participación directa de los partidos políticos en la integración de la administración electoral salvadoreña; y se tendría que impedir la afiliación partidaria a los miembros de organismos electorales temporales debido a que eventualmente ejercen jurisdicción.

En segundo lugar, el ciudadano referido dijo que la jurisdicción electoral es una excepción al principio de unidad de la jurisdicción, por lo que el principio de independencia jurisdiccional deben ser analizado en el contexto de las especiales características del TSE (de integración política), pues “los requisitos de quienes integran este órgano también tienen algunas excepciones a las reglas generales que un ciudadano que ejerza jurisdicción deba cumplir [... y que] aunque [el TSE] se trate de un órgano que eventualmente ejerce jurisdicción, responde a criterios excepcionales que no pueden ser analizados o evaluados como los de ‘cualquier’ otro tribunal de la República”. También dijo que “no puede exigirse a un ciudadano una condición que claramente no fue impuesta para su tipo de candidatura. El Art. 208 Cn. es suficientemente claro al distinguir entre dos tipos de integrantes del TSE”. Sostuvo asimismo que el control de constitucionalidad, el complemento técnico y una conformación pluralista, sin prevalencia de ningún partido son medidas que el constituyente dispuso para solventar “el eventual o aparente choque entre la integración política del TSE y el principio de independencia jurisdiccional”.

En tercer lugar, el ciudadano Chicas Martínez dijo que el argumento de que los magistrados propuestos por los partidos políticos no son representantes de estos carece de relación con el objeto de control, “ya que una cuestión son los requisitos para ser magistrado y otra es la condición o naturaleza del mandato a desempeñar”. Es decir, que admitir la afiliación partidaria no implica reconocer el carácter de representantes del partido, pues, según dijo, “es aplicable una lógica similar” a la del cargo de Presidente de la República, quien debe estar afiliado a un partido político, sin que ello signifique que representa a su partido en lugar de a todo el pueblo salvadoreño. *En cuarto lugar*, dicho ciudadano alegó que si se aceptara el criterio del demandante, implicaría exigirles a los magistrados provenientes de las ternas partidarias que además cumplan con los requisitos

de los magistrados de segunda instancia, “pues qué situación más grave sería, bajo esa perspectiva, permitir que un ciudadano sin un perfil técnico jurídico ejerza jurisdicción. Y, sin embargo, esto es así, porque el constituyente, el soberano, así lo decidió”.

En quinto lugar, el ciudadano mencionado afirmó que el objeto del presente proceso no es “un estudio sobre la ‘bondad’ o ‘maldad’ del sistema elegido por el constituyente o sobre la necesidad de mejorar o reformar el diseño organizacional constitucional vigente” y que “la percepción sobre el desempeño de un órgano constitucional no justifica la modificación de su diseño organizacional a través de un proceso de inconstitucionalidad”. Por último, expresó que cualquier servidor público debe actuar con ética y su pertenencia a cualquier tipo de asociaciones no debe ser obstáculo para que pueda ejercer plenamente sus derechos, pues de lo contrario se le estaría restringiendo un derecho fundamental sin ser oído y vencido en juicio, se le estaría discriminando por su pertenencia a cierto tipo de agrupaciones y se crearía un ambiente de inseguridad jurídica.

3. La Asamblea Legislativa, en su informe sobre la constitucionalidad del acto impugnado, inició con algunas consideraciones “en concepto de observaciones preliminares [...] para dejar constancia de no adherir o avalar la conducta y resoluciones de la supuesta consolidación jurisprudencial de la Sala de lo Constitucional” sobre el control de actos concretos. Después de una irrelevante objeción terminológica sobre la denominación de tales actos (que, en definitiva, solo implica que se sustituya por “actos *de efectos* individuales o concretos”), en esencia, la autoridad demandada dijo que: “es la Sala, la actual, no la Constitución, ni la Ley de Procedimientos Constitucionales, ni otras Salas precedentes, quien ha extendido, alargado, ampliado o prorrogado arbitrariamente competencia (improrrogable) para proceder a admitir control” de dichos actos. El informe referido califica ese tipo de control como una instrumentalización del proceso de inconstitucionalidad, “un juego conceptual, acomodo, manipulación, fraude correspondiente a la materia jurídica”, “con finura y plasticidad”, “extra y contra ley, sin respaldo expreso”. Agregó que tratándose de actos administrativos “existe otra Sala, con jurisdicción y competencia”, por lo cual para fundamentar la competencia de esta Sala en tal materia, no es válido argumentar la finalidad de evitar “espacios o actos fuera de control”.

Sobre los motivos de inconstitucionalidad, la Asamblea Legislativa expresó que el derecho a pertenecer a un partido político y el derecho a optar a un cargo público no son excluyentes y que la única prohibición es la de prevalerse del cargo para hacer política partidista (prohibición que tiene como “supuesto jurídico [...] asociarse y afiliarse a partidos políticos”, según la Asamblea). Agregó que: “la independencia no se refiere a la pertenencia o preferencia por un partido político, sino a aspectos más internos y subjetivos propios de la persona, pero sin afectar la naturaleza de las actuaciones jurisdiccionales”. También expresó que “no resulta procedente y legal, valorar requisitos que no son exigidos

para la elección de cierto tipo de funcionarios; y que en el art. 209 Cn. se reconoce “la participación de los partidos en la estructura compositiva del tribunal electoral [...] en armonía con el postulado de pluralidad y diversidad que establece el art. 208” Cn. Luego, dijo que los 3 magistrados propuestos por los partidos “gozan de legitimación popular indirecta” pues “cada votante” sabe que está legitimando esas propuestas “con la expresión de su voluntad electoral”.

Después de retomar el argumento relativista sobre la adaptación de modelos institucionales a la realidad de cada país, dijo que el TSE combina la representación política con la representación técnica y las funciones administrativas con las jurisdiccionales. Agregó que: “cuando el constituyente prescribe una prohibición, la ha formulado con plena claridad de lenguaje” y la de no tener ninguna afiliación afecta exclusivamente a las personas propuestas por la [CSJ], pues el art. 208 Cn. “distingue sustancialmente las condiciones o requisitos para optar al cargo de los dos sectores que lo integran”. Enseguida invocó el “principio de prevalencia” que según ella implica que las disposiciones específicas sobre materia electoral “prevalecen” sobre otras de carácter general y dijo que las disposiciones especiales que conciernen estrictamente al Órgano Judicial “no debe entenderse que es el caso del TSE por su carácter especial y complejo”. En este último sentido, concluyó que a raíz de los Acuerdos de Paz de 1991 se integró al TSE “con una organización y funcionalidad especial y única de cualquiera otra instancia del Estado [...] por voluntad del constituyente originario y del constituyente derivado”.

4. El Fiscal General de la República, en su opinión, pidió que se desestimara la pretensión de inconstitucionalidad planteada. Para ello, alegó que: “el legislador ha dejado instaurado diversos mecanismos para garantizar la participación de los partidos políticos, incorporando con ello dos magistrados de carácter técnico y los controles constitucionales a que está sujeto el [TSE]”. También, que la independencia de las personas que ejercen jurisdicción “se establece a partir del ejercicio de dicha función, es decir, que es por el tipo de decisiones, actuaciones como elementos objetivos que permiten establecer el cumplimiento o sometimiento de dichos funcionarios a la norma constitucional, como consecuencia a priori, no se puede descalificar a ninguno de los integrantes del [TSE]”. Luego añadió que “la jurisdicción electoral es una particularidad al principio de unidad de la Constitución, con especiales características como un organismo especializado [...] no pudiendo exigir los mismos requisitos a los magistrados del [TSE] que a los jueces comunes”.

Por otro lado, el fiscal se refirió al art 218 Cn. y sostuvo que la prohibición que contiene “no se contrapone a que estos [los funcionarios] puedan tener cierta simpatía partidaria, sino que en el ejercicio de su cargo deberán ser independientes en sus actuaciones, respondiendo al interés general”. Además, afirmó que: “el planteamiento del demandante no es válido, ya que la Constitución misma, en la referida disposición no

establece como requisito para ser elegido Magistrado del [TSE] no pertenecer a un partido político". Finalmente, el fiscal también coincidió en el argumento de que "exigir la no afiliación partidista [...] implicaría exigir a los propuestos por los partidos políticos los requisitos de magistrados de Cámara de Segunda Instancia [...] situación que evidentemente no ha sido regulada por el constituyente".

II. A continuación, se hará referencia a la competencia de esta Sala para realizar el control de actos concretos mediante el proceso de inconstitucionalidad y luego se expondrá el orden de las consideraciones necesarias para resolver la pretensión planteada.

I. A. El control realizado por esta Sala en el proceso de inconstitucionalidad es un control de la validez formal (competencia y procedimiento) y material (contenido) de las disposiciones jurídicas que desarrollan la Constitución. Dicho de otra forma, se trata de un control sobre la regularidad jurídica de la normativa subordinada o emitida con base en la Constitución; regularidad entendida como correspondencia entre el grado superior del ordenamiento (la Constitución) y el grado inferior (la legislación secundaria y los actos de aplicación directa de la Ley Primaria).

El principio de supremacía constitucional exige que el control de regularidad o de validez jurídica del proceso de inconstitucionalidad (que ha sido instaurado como garantía del respeto pleno a todas las normas contenidas en la Constitución) se aplique también a los actos individuales y concretos, precisamente porque su régimen de producción o las normas para realizarlos están determinadas en la propia Constitución. Esto significa que *lo relevante para definir el objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad no es la materia –legislativa, administrativa o jurisdiccional– del acto impugnado, sino la existencia de normas constitucionales que establezcan las condiciones o requisitos de dicho acto, es decir, que funcionen como parámetros de su validez*. Por ello, incluso los actos que pudieran considerarse materialmente administrativos, pero que adoptan la forma de decretos legislativos, deben ser controlados mediante el proceso de inconstitucionalidad, pues de lo contrario, se estaría renunciando a garantizar la eficacia de las normas constitucionales que regulan dichos actos.

B. El argumento de la Asamblea Legislativa, de que al excluir dichos actos del proceso de inconstitucionalidad no se estarían dejando "espacios o actos fuera de control", porque "existe otra Sala, con jurisdicción y competencia", es un argumento equivocado, por varias razones. Primero, porque asume que en el presente caso se trata de "actos administrativos" y que la "otra Sala" tiene competencia para conocer sobre su regularidad jurídica. Dicha premisa es incorrecta, porque las elecciones de segundo grado son actos típicos de ejercicio de la representación política, en los que se concreta la delegación de la soberanía popular, para la configuración subjetiva del gobierno, de modo que corresponden a actos cuyo control, según el art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, "No corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa: a) Los

actos políticos o de gobierno". Y segundo, porque aunque todos los jueces están vinculados a la Constitución y deben garantizar su eficacia (art. 172 inc. 3° Cn.), ello no puede implicar un desplazamiento o interferencia en la competencia especializada y exclusiva que corresponde a esta Sala ("el único tribunal competente", art. 183 Cn.) para realizar el control constitucional de manera general y obligatoria, tal como se dijo en la Inaplicación de 13-VIII-2013, Inc. 77-2013.

De igual manera es *equivocada y ajena a la realidad* la afirmación de que la integración actual de la Sala de lo Constitucional es la que ha extendido su competencia hacia el control de actos concretos en el proceso de inconstitucionalidad. En la admisión del presente proceso se citó la resolución de 13-XI-1997, Inc. 6-93, que se refiere a una Sentencia de 16-I-1952, Inc. 3-51, *hace más de sesenta y dos años*, en la que la CSJ admitió como objeto de control de este tipo de procesos, un acto de revocación de una concesión administrativa. Además, en la misma resolución de 13-XI-1997 se menciona la Sentencia de 18-XII-1969, Inc. 4-69, *hace más de cuarenta y cuatro años*, en la que la CSJ argumentó que: "no debe dejar de considerarse la posibilidad de que alguna de las actuaciones administrativas que impropiamente se formalizan como decretos pueda adolecer de vicios o defectos de inconstitucionalidad, cuyas consecuencias para el orden jurídico deben ser evitadas o corregidas. Tal sería, por ejemplo, la designación para un cargo de elección de segundo grado recaída en una persona que no reuniera los requisitos constitucionales exigibles [...] es preciso admitir entonces la procedencia del recurso (*sic*) de inconstitucionalidad como único medio jurídicamente eficaz para restablecer o garantizar "la pureza de la constitucionalidad" [...]. En consecuencia, es admisible el control jurisdiccional de toda clase de decretos, inclusive los que solamente lo son en la forma".

Hay que reconocer que en la misma resolución de 13-XI-1997, Inc. 6-93, se relaciona la Improcedencia de 17-I-1995, Inc. 6-94, que en un sentido distinto, sostuvo que: "el nombramiento de funcionarios públicos por parte de la Asamblea Legislativa, si bien formalmente constituye un acto fruto de la entidad legislativa, no puede considerarse norma legislativa, aunque se la calce con el vocablo 'Decreto'. Ahora bien, si no es ley, ni decreto ni reglamento, es un acto del Órgano Legislativo de naturaleza eminentemente política; es decir, un acto político, un acto de soberanía". Sin embargo, este criterio fue abandonado de manera expresa y razonada en la Inc. 6-93, utilizando el criterio expuesto en el apartado anterior, al sostener que: "el objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad no debe restringirse a reglas de carácter general y abstracto producidas por los órganos legisferantes, sino que [...] debe ampliarse y hacerse extensivo a actos concretos que se realizan en aplicación directa e inmediata de la normativa constitucional [...] Y es que, si se trata de un acto concreto cuyo único fundamento normativo es la Constitución, el ejercicio de la atribución y competencia en la producción de dicho acto, sólo tiene como parámetro

de control los límites -formales, materiales o genérico-valorativos- que establece la Constitución de la República”.

Siguiendo ese criterio, en la Sentencia de 1-XII-1998, Inc. 16-98, la integración respectiva de este tribunal dijo que: “a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia le corresponde conocer de toda inconstitucionalidad que se origine en un acto jurídico, emanado de cualquier órgano fundamental o no fundamental del Estado, o autoridad, independientemente de su naturaleza [...] para hacer prevalecer la supremacía de los preceptos constitucionales, establecida en el art. 246 inc. 2° Cn”. Pero más específicamente, en la resolución de 30-III-2000, Inc. 2-99 -hace más de catorce años-, se determinó que: “las elecciones de segundo grado [...] son actos políticos de la Asamblea Legislativa cuyo fundamento normativo es la Constitución, y que, en caso de incorrecto ejercicio de tal facultad —es decir, cuando en alguna de tales elecciones se violentara algún elemento del contenido de la Ley Suprema—, la misma Constitución se convierte en parámetro para enjuiciar la legitimidad de dicha elección. En consecuencia, se concluye que este tribunal se encuentra habilitado para conocer en un proceso de inconstitucionalidad de una demanda que impugne una elección de segundo grado, cuando la misma violenta algún elemento del contenido de la Constitución”.

Todos los precedentes citados indican que *la Asamblea Legislativa*, a pesar de haber intervenido como autoridad demandada en algunos de los casos referidos, *desconoce de un modo patente la consolidada jurisprudencia constitucional que —con base en el carácter supremo de la Constitución y aun antes de la existencia de la Sala de lo Constitucional como tribunal especializado—* ha realizado una interpretación funcional, finalista y sistemática del art. 183 Cn., en relación con el art. 246 Cn. Por ello, como se dijo en la admisión de la demanda, dado que para la elección de Magistrados del TSE la Asamblea Legislativa debe dar cumplimiento a la normativa constitucional mediante un decreto legislativo que cumpla con los arts. 131 ord. 19° y 208 Cn., es ineludible que la elección también pueda ser analizada en esta sede jurisdiccional ante posibles abusos o infracción a las disposiciones que delimitan esa competencia. En virtud de que el D. L. n° 87/2009 es producto de la aplicación directa de disposiciones que atribuyen una potestad constitucional condicionada formal y materialmente, corresponde a esta Sala —cuya competencia es fundamentalmente garantizar el respeto a la Constitución— ejercer el control de constitucionalidad sobre dicho acto.

C. Finalmente, se aclara que la competencia constitucional de la Asamblea Legislativa para elegir dichos funcionarios no puede impedir el ejercicio del control de validez por parte de esta Sala, pues tal como se dijo en la Sentencia de 23-I-2013, Inc. 49-2011: “las disposiciones que atribuyen competencias operan como prescripciones que autorizan su ejercicio, pero condicionado por el cumplimiento de los elementos materiales y requisitos que la Constitución prescribe para poder actuar. Es decir, y

para el caso de la Asamblea Legislativa en concreto, tener habilitada la competencia para elegir funcionarios no debe entenderse como una facultad absoluta que pueda ejercerse con prescindencia de los requisitos que la Constitución establece para cada tipo de institución y funcionario [...] la discrecionalidad para elegir funcionarios públicos en elecciones de segundo grado está circunscrita a personas que reúnen los requisitos establecidos previamente por la Constitución, que no los contradigan abiertamente o que sus señalamientos carezcan de trascendencia para el cargo en cuestión, por lo que no debe estar sujeta a repartos de cuotas partidarias o de otra índole, en que se prescinda de tales exigencias constitucionales”.

También, se recuerda que en los procesos sujetos a su conocimiento, este tribunal no necesita que la autoridad demandada “avale” o se “adhiera” a los criterios de competencia que se derivan de la Constitución. Si respeta las exigencias mínimas del Estado Constitucional de Derecho, la autoridad demandada en un proceso constitucional –sin necesidad de ninguna especie de aceptación anímica o identificación emotiva de su parte– está obligada a cumplir los fallos y la jurisprudencia de este tribunal. En otras palabras, dentro de los procesos constitucionales, las decisiones de esta Sala originan un vínculo objetivo de *subordinación* procesal de la autoridad demandada y su disposición subjetiva carece de relevancia para incidir en la fuerza obligatoria de lo resuelto. Por ello, *la Asamblea Legislativa puede extenderse cuanto quiera en su resistencia retórica contra las decisiones de esta Sala, sin que ello disminuya para nada su obligación de acatamiento.*

2. Para resolver sobre la pretensión de inconstitucionalidad del demandante es necesario: reseñar la jurisprudencia constitucional sobre las elecciones de funcionarios de segundo grado que compete a la Asamblea Legislativa (considerando III); determinar el alcance de los principios de independencia judicial y de unidad jurisdiccional, como elementos propios del ejercicio de funciones jurisdiccionales y su relación con la afiliación a partidos políticos (considerando IV); y luego se realizará la interpretación constitucional exigida por el problema planteado, en relación con los alegatos de las partes e intervinientes en el proceso (considerando V).

III. La jurisprudencia constitucional ha determinado, a partir de los preceptos constitucionales aplicables, *una serie de estándares que configuran el régimen jurídico fundamental de la elección de funcionarios de legitimidad democrática derivada.* Dichos parámetros o criterios, que deben ser observados por la Asamblea Legislativa al ejercer su competencia electiva, se refieren a aspectos como la legitimidad democrática de los funcionarios elegidos, su mandato de interés público, la despartidización, la meritocracia como criterio de elección, el procedimiento para ello y la documentación y motivación del acto electivo. Estos estándares son el resultado de una progresiva labor de concretización de las potestades constitucionales de la Asamblea Legislativa en este ámbito, expresada sobre todo en las Sentencias de 13-V-2011, 5-VI-2012, 9-VII-2012, 23-I-2013 y 14-X-2013; Inc.

7-2011, Inc. 19-2012, Inc. 23-2012, Inc. 29-2012, Inc. 49-2011 e Inc. 77-2013, respectivamente.

1. Sobre la *legitimidad democrática* de los funcionarios elegidos por la Asamblea Legislativa, en países como el nuestro el pueblo elige a sus representantes a través de elecciones periódicas y libres para atribuirles la facultad de tomar decisiones fundamentales para el país. Cuando estos representantes eligen a un funcionario público, la *legitimidad de origen* de estos deriva de los postulados de la democracia representativa. En ciertos casos, dicha legitimidad exige que la renovación popular de los representantes se sincronice con las elecciones de segundo grado, según el período de los cargos. Además, dichos funcionarios tienen una *legitimidad de ejercicio*, que deriva de su apego al marco jurídico establecido por el soberano y al objetivo de velar por los intereses de la comunidad que los eligió.

2. Precisamente sobre esto último, en cuanto al *tipo de mandato* de los funcionarios elegidos por el Órgano Legislativo, se ha establecido que el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1º Cn.) demanda de quienes son elegidos como representantes del pueblo, un compromiso con este, en el sentido de que no actúan en nombre o a favor de grupos de poder o de sectores determinados, sino de todos los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que por tanto deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. De igual modo, los funcionarios de elección de segundo grado son también delegados del pueblo y no es posible interpretar que cuando el pueblo se expresa a través de sus representantes, cambia la naturaleza de la elección. Es decir, que a dichos funcionarios les corresponde cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos, con poder de mando y de decisión, y dentro de las atribuciones y competencias que les da la Constitución y las leyes, con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular.

Como resultado de lo anterior, el deber de obediencia de dichos funcionarios responde únicamente a los principios de constitucionalidad y legalidad, independientemente de los partidos políticos que hayan alcanzado el consenso para designarlos o de la corriente política que se encuentre en la titularidad de los Órganos Legislativo y Ejecutivo. Asimismo, los elegidos están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia. Ello implica que en el ejercicio de su función han de obrar con criterios no partidistas o particulares, sino objetivos, cumpliendo las leyes y la Constitución –arts. 125, 218 y 235 Cn.– en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, para realizar el interés general y para hacer efectivos los derechos fundamentales de la persona humana.

3. Una consecuencia directa de lo anterior es la necesaria *despartidización* de las instituciones públicas que tienen *funciones constitucionales de control sobre el ejercicio del poder político*. La exigencia de vinculación al ordenamiento jurídico formulada en el

art. 86 inc. 3° Cn., no implica sumisión a actos de la Asamblea Legislativa diferentes a la producción de la ley, ni un vínculo jurídico con los partidos políticos representados en dicho órgano, que pudiera generar nexos de dependencia ideológica en la actuación del funcionario elegido. Los partidos políticos ocupan sin lugar a dudas una posición instrumental muy importante en el juego de la representación política, proclamados como la vía de expresión del pluralismo político y la tolerancia ideológica. Sin embargo, el funcionariado público, profesional y responsable (penal, administrativa y patrimonialmente) se debe al servicio del interés general por el cual se crea la institución a la que representa y no a un partido político determinado. Por ello, para garantizar el cumplimiento del mandato de interés público del funcionario elegido por la Asamblea para ciertos cargos, es imperativo, *como mínimo*, que los candidatos no tengan ninguna afiliación partidaria.

En este punto es necesario aclarar, en primer lugar, que *la categoría de "instituciones públicas que tienen funciones constitucionales de control sobre el ejercicio del poder político" o de "control institucional" se refiere a los órganos y cargos públicos cuyas potestades que impliquen: a) la finalidad o una relación instrumental objetiva e inmediata de protección de los derechos fundamentales de las personas o de los principios constitucionales inherentes al Estado Constitucional de Derecho, frente al ejercicio del poder político; y b) la utilización de normas jurídicas como parámetros para evaluar, calificar, fiscalizar, contrapesar, vigilar o limitar –directamente o por medio de la activación de la sociedad civil– el ejercicio del poder o las funciones públicas de otros órganos estatales. En segundo lugar, que la prohibición de la afiliación partidaria es solo una de las manifestaciones posibles de la despartidización institucional, puesto que esta proscribiera cualquier otro vínculo real o material que genere una dependencia del candidato o funcionario hacia un partido político, verificados antes o después del acceso al cargo, incluyendo los supuestos de desvinculaciones aparentes, que configuren fraudes a la Constitución.*

4. Volviendo a la jurisprudencia reseñada, sobre la necesidad de que la elección de los funcionarios públicos esté informada por el *criterio de la meritocracia*, se ha expresado que la garantía de una mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, reside en la profesionalidad y honradez de los funcionarios públicos y de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública. Por esto, el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas exige una cualificación profesional precisa para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo correspondiente, lo que implica que los requisitos de acceso al cargo deben garantizar dicha profesionalidad, mediante la utilización de criterios de probidad y competencia, que contribuyan a obtener el nivel de confianza ciudadana requerido en cada caso por la naturaleza de la función. Así, la naturaleza de la institución respectiva y sus funciones condicionan de manera importante

los requisitos de los aspirantes al cargo, pues a partir de este contexto es que dichos requisitos se deben determinar, caso por caso, por parte del órgano elector.

5. Además, se ha dicho que la Asamblea Legislativa debe dar cumplimiento a los principios que estructuran el *procedimiento legislativo para la elección de funcionarios* (que son los que también rigen la producción de normas generales y abstractas) tales como: democracia, pluralismo, participación, publicidad y transparencia. Estos principios operan en una doble dirección: desde la Asamblea Legislativa hacia los ciudadanos, que se manifiesta en un marco de libre información, en la publicidad de agendas, debates, votaciones y decisiones legislativas; y desde los ciudadanos hacia el Órgano Legislativo, que se concreta en la concurrencia ordenada de individuos o grupos de ciudadanos por medio de sus representantes, a las Comisiones o al Pleno de la Asamblea (salvo supuestos de justificada reserva), no sólo para exponer puntos de vista o necesidades, sino incluso, propuestas específicas que requiera la actividad legislativa. Consecuentemente, la publicidad es el medio para que la discusión social adquiera una dimensión política y que el debate parlamentario tome una proyección social, lo cual es un elemento fundamental de la democracia representativa.

6. Finalmente, sobre la *documentación y motivación del acto electivo*, esta Sala ha precisado que, como efecto de todo lo anterior, el Órgano encargado de la elección debe contar con la documentación que permita acreditar que los candidatos para determinado cargo son objetiva y comprobadamente idóneos para desempeñarlo, por contar con la cualificación técnica, profesional y personal requeridas. Sin embargo, no basta la simple suma de atestados, informes u otros documentos, sino que es obligatorio que en el correspondiente dictamen se justifique por qué se estima que una determinada persona reúne los requisitos esenciales para ejercer un cargo público y qué sustenta tal conclusión, sobre todo cuando existen circunstancias objetivas que indiquen la existencia de un obstáculo para la realización de las funciones respectivas o un riesgo para el ejercicio eficaz e independiente del cargo. En definitiva, lo que la Constitución requiere es que el órgano competente evidencie que la elección no ha obedecido a criterios de conveniencia política o simple reparto de cuotas partidarias, en perjuicio de la independencia de los titulares en el ejercicio del cargo.

IV. 1. Sobre el principio de independencia judicial hay que recordar que el art. 172 inc. 3° Cn. establece que: “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”. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 14.1, determina que: “...Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de

carácter civil”. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos regula, entre las garantías judiciales (art. 8.1), que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

En armonía con tales preceptos, la Ley de la Carrera Judicial determina, como una “Incompatibilidad especial” (art. 26), que: “El ejercicio de un cargo de la Carrera es incompatible con la participación en política partidista; esto es, pertenecer a cuadros de dirección o ser representante de partidos políticos o realizar actividad proselitista”.

En el mismo sentido, el Código de Ética Judicial (aprobado por la Corte Suprema de Justicia el 17-XII-2013, publicado en el Diario Oficial n° 24, Tomo n° 402, del 6-II-2014) incluye, dentro de los “Principios y deberes éticos de los destinatarios del presente código”, el principio de Independencia (art. 7): “Reconociendo que en toda sociedad democrática es un derecho de los ciudadanos y las ciudadanas ser juzgados por un Juez o una Jueza totalmente independiente de presiones o intereses extraños internos o externos. Por tanto el Juez o la Jueza debe: A. Juzgar desde la perspectiva jurídico-social y determinar la decisión justa y racional, sin dejarse influenciar real o aparentemente de presiones, intereses o factores ajenos al derecho mismo [...] E. Abstenerse de afiliarse a partidos políticos, de participar en cuadros de dirección en los mismos y realizar cualquier otra actividad político partidaria”, principios éticos que también son aplicables, según lo interpreta esta Sala, a cualquier otro funcionario que ejerza jurisdicción, como los Magistrados de la Corte de la Corte de Cuentas de la República, y del Tribunal Supremo Electoral.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la independencia judicial se exige con relación a órganos a los que se encomienda como función primordial la garantía del respeto al ordenamiento jurídico, a los derechos fundamentales y a las competencias de los órganos constitucionales (Sentencia de 14-X-2013, Inc. 77-2013). Para ello, la independencia judicial implica la libre decisión de los asuntos sometidos a conocimiento de los tribunales de la República, sin interferencias o injerencias de órganos externos al Judicial, de otros tribunales o de las partes (sentencias de 14-II-1997, de 20-VII-1999 y de 19-IV-2005, Inc. 15-96, 5-99, 46-2003, respectivamente). Esta “libertad” debe entenderse como ausencia de subordinación del juez o magistrado a otro poder jurídico o social que no sea la Constitución y la ley, puesto que su finalidad es asegurar la pureza de los criterios técnicos que incidirán en la elaboración jurisdiccional de la norma concreta irrevocable, que resuelve cada caso objeto de enjuiciamiento (sentencias de 20-VII-1999 y de 28-III-2006, Inc. 5-99 e Inc. 2-2005, respectivamente).

La jurisprudencia de esta Sala ha reconocido que la independencia judicial es un “principio fundamental del régimen constitucional” (Sentencia de 14-II-1997, Inc. 15-96) y

un “principio rector del Estado de derecho” (Sentencia de 20-VII-1999, Inc. 5-99). Asimismo, se ha destacado la vinculación entre la independencia judicial y la protección de los derechos fundamentales, ya que: “sí el juicio ha de estar dirigido a impedir arbitrariedades y abusos (...) sobre las libertades individuales por parte de los poderes de Gobierno, la independencia de los jueces es garantía de una justicia no subordinada a las razones de Estado o a intereses políticos contingentes”. (Sentencia de 28-III-2006, Inc. 2-2005). Además, la independencia judicial contribuye a la legitimación del juez, legitimación que no puede ser de tipo electoral, sino que depende de su exclusiva sumisión a la Constitución y a la ley, así como a la verdad de los hechos sobre los que conoce (Sentencia de 14-II-1997 y de 14-X-2013; Inc. 15-96 e Inc. 77-2013, según su orden).

En virtud de todo lo anterior, *la independencia del juez o de quien ejerce funciones jurisdiccionales es una seña de identidad o un rasgo esencial de la propia jurisdicción*. Se trata, por tanto, de “la nota insoslayable que legitima la actividad judicial y sin la cual no podría hablarse de una verdadera jurisdicción [...] un órgano [judicial] no independiente, no ejerce jurisdicción”. (Sentencia de 1-XII-1998, Inc. 16-98). Utilizando otras palabras, la misma jurisprudencia de esta Sala ha dicho que: “La función jurisdiccional, para calificarse como tal, requiere ser ejercida por órganos sujetos tan solo al derecho en cuanto tal, sin vinculación a intereses específicos, e independiente de quienes tienen que perseguirlos. Si la jurisdicción se encomienda al Órgano Judicial no es por ninguna característica esencial de aquella, sino por ciertas cualidades que se garantizan a los jueces y magistrados” (Sentencia de 19-IV-2005, Inc. 46-2003), entre las cuales se incluye su independencia.

2. Uno de los elementos que contribuyen a garantizar la independencia judicial es el *principio de unidad jurisdiccional*. Según este, la potestad jurisdiccional es única e indivisible como derivación de la soberanía popular (art. 86 inc. 1º Cn.), lo que como regla general se manifiesta en la integración unitaria de los funcionarios que la ejercen dentro del Órgano Judicial (así se entiende, por ejemplo, en la ya citada Sentencia de 20-VII-1999, Inc. 5-99). Sin embargo, hay excepciones reconocidas por la propia Constitución, que por diversas razones separa de dicho órgano a ciertos entes públicos con funciones propiamente jurisdiccionales, es decir, de interpretación y aplicación del derecho para la solución de conflictos sociales, con carácter irrevocable, sin perjuicio del sistema de recursos (Sentencia de 5-XII-2006, Inc. 19-2006). Las excepciones a la dimensión orgánica del principio de unidad jurisdiccional (tales como la jurisdicción de cuentas, art. 195 inc. 1º atribución 3ª Cn. y la jurisdicción electoral, art. 208 Cn.) indican que este principio es compatible con la especialización, cuando esta responda a condiciones objetivas, legales y no discriminatorias.

Lo fundamental del principio, incluso frente a dichas separaciones orgánicas excepcionales, radica en el ejercicio de la potestad jurisdiccional por funcionarios que, por su régimen o estatuto normativo, puedan calificarse: primero, como *jueces*, o sea decisores

sujetos exclusivamente al Derecho aplicable; y, segundo, *ordinarios*, es decir, cuya competencia y procedimientos de actuación estén determinados previamente por la ley. En otras palabras, *las diversificaciones de la potestad jurisdiccional, ubicadas por fuera del Órgano Judicial, son compatibles con el principio de unidad jurisdiccional cuando se garantiza que dicha potestad será ejercida por auténticos jueces*. En este sentido, *unidad jurisdiccional implica uniformidad del régimen jurídico elemental del juez, es decir, la identificación de unas características esenciales comunes a todos los funcionarios con potestad jurisdiccional* o a que los tribunales adopten un modo específico de ser organizados y de funcionar: *independencia*, imparcialidad, responsabilidad y predeterminación legal y no discriminatoria (Sentencia de 19-IV-2005, Inc. 46-2003).

Esta correlación entre el principio de independencia judicial y el de unidad jurisdiccional coincide con la interpretación del primero de estos términos en la jurisprudencia interamericana, como una de las garantías integrantes del debido proceso. En tal sentido, se ha resuelto que: “la Corte estima que tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. En este sentido, pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 6-II-2001, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*, párrafos 104 y 105).

3. Por otra parte, las exigencias derivadas del principio de independencia judicial se proyectan hacia los procedimientos de elección de los funcionarios con potestad jurisdiccional. En dicho sentido, se ha expresado que: “la manera de designar a las personas que fungirán como funcionarios judiciales [...] también incide en el ejercicio independiente de la función [...] la determinación de la composición de los órganos jurisdiccionales implica la existencia de procedimientos adecuados que transparenten los criterios de selección y objetiven el cumplimiento de los requisitos de ingreso con base en el mérito y capacidad profesional –elementos relacionados con las exigencias de moralidad y competencia notorias [...]– con el fin de asegurar el ejercicio imparcial e independiente de la judicatura” (Sentencia de 5-VI-2012, Inc. 19-2012). Asimismo, en la ya citada Sentencia de 14-X-2013, Inc. 77-2013, se dijo claramente que: “En el contexto de la elección de funcionarios cuyas atribuciones son las de dirigir órganos de control al poder político del Estado, resulta irrazonable que sean los mismos afiliados a un partido político quienes ostenten dichos cargos”, ya que son parte de los órganos e instituciones sujetas a control judicial.

De acuerdo con la caracterización antes realizada de los órganos con competencias de control institucional, es evidente que los jueces o los funcionarios que ejercen funciones jurisdiccionales corresponden de manera inequívoca a dicha categoría y por ello, como ha dicho la jurisprudencia de esta Sala, en la sentencia antes citada (refiriéndose a los magistrados de la CSJ, pero igualmente aplicable a cualquier juez): “es imperativo que [...] carezcan de afiliación partidaria [...] en el ejercicio de su cargo no deben estar supeditados a intereses particulares o presiones políticas. Ello conllevaría a tolerar una manera de operar comprometida con otros órganos del Estado, lo cual volvería nugatoria su condición de órgano independiente y de guardián del ordenamiento jurídico”. En términos ilustrativos puede decirse que, *por un lado, la independencia judicial define a la jurisdicción y al juez; y por otro, la desvinculación de los partidos políticos (por ejemplo, la no afiliación) es un elemento indispensable de la independencia judicial.*

En realidad, este criterio no tiene nada de novedoso, pues en las mencionadas Sentencias de 23-I-2013 y de 14-X-2013, Inc. 49-2011 e Inc. 77-2013, lo que hizo este tribunal fue aplicar el impedimento de afiliación partidaria a funcionarios investidos de potestad jurisdiccional (jurisdicción de cuentas y jurisdicción constitucional, respectivamente). Ello se justifica –como se expuso ampliamente en la segunda de las decisiones antes citadas– porque tal vinculación podría significar un conflicto de intereses o un obstáculo para la realización de la finalidad de interés general inherente al cargo público judicial, pues la afiliación partidista es un vínculo jurídico que determina una relación de derechos y obligaciones entre el afiliado y la institución a la que se afilia. Es decir, que ella significa un estatus normativo que determina un tipo de relación obligacional entre el afiliado y el partido, de manera que el primero es sujeto de deberes para con la institución o partido al que se adscribe en sus términos ideológicos y este último tiene la potencialidad normativa de sancionar el incumplimiento de sus afiliados.

Aunque en las sentencias citadas en la reseña del considerando anterior se invocaron fundamentos diversos para derivar dicho impedimento (la prohibición de mandato imperativo, los requisitos de moralidad y competencia notoria y la naturaleza de control institucional de la función respectiva), lo cierto es que *en el caso de los funcionarios que tienen potestades jurisdiccionales la prohibición deriva directamente del principio de independencia judicial, entendiendo que lo “judicial” se refiere al ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, sin que sea indispensable una ubicación orgánica o institucional determinada* (por ejemplo, dentro del Órgano Judicial y como funcionario de carrera), tal como lo ha interpretado también la jurisprudencia interamericana citada. *En el Estado Constitucional de Derecho, el ejercicio de la función jurisdiccional por personas partidarias es un contrasentido. La independencia del juez es un elemento esencial o irrenunciable para que la jurisdicción se reconozca como tal y no se convierta en algo distinto.*

4. De lo expuesto se deduce una incompatibilidad intrínseca entre las prescripciones contenidas en los estatutos de los partidos políticos relacionadas con las obligaciones de sus miembros, y el ejercicio independiente de funciones jurisdiccionales, en todas las materias respectivas, incluida la materia electoral. *El estatus de afiliado partidario, por lo tanto, no guarda coherencia con el art. 218 Cn., sobre todo en el ejercicio de una función pública de especial trascendencia en un Estado de Derecho, como es la función jurisdiccional.* El régimen de las incompatibilidades tiene como propósito fundamental preservar la probidad del funcionario judicial en el desempeño del cargo, al impedirle ejercer simultáneamente actividades o empleos que eventualmente pueden llegar a entorpecer el desarrollo y buena marcha de la gestión pública jurisdiccional. Igualmente, cumple la misión de evitar que se utilice su cargo para favorecer intereses propios o de terceros, en desmedro del interés general y de los principios constitucionales que rigen la función pública.

En ese sentido, en El Salvador la imposibilidad de compatibilizar el cargo de juez o magistrado –aunque dicha función se desempeñe correctamente– con la afiliación partidaria y, en general, con la actividad partidista, tiene un claro fundamento ético de la función pública que procura evitar la colisión o conflicto de intereses entre el control jurisdiccional y las actividades políticas del citado funcionario.

En definitiva, la incompatibilidad partidaria es una garantía objetiva de la independencia e imparcialidad de los Magistrados y Jueces. En general, el ejercicio de la jurisdicción tiene un impacto relevante en el sistema político, porque, de acuerdo con las respectivas materias, mediante ella no solo se juzgan las plataformas legales de las políticas públicas, sino también las actuaciones que entrañan la transgresión a los derechos fundamentales de las minorías. Particularmente, la jurisdicción electoral decide aspectos importantes para los actores políticos del Estado, razón por la cual la competencia del TSE es clave para que sus magistrados puedan actuar con independencia, esto es, sin estar sometidos a presiones de ningún tipo, garantizándose con ello que sus fallos y decisiones jurisdiccionales, sean imparciales.

5. A. El carácter vinculante de esta incompatibilidad (no afiliación partidaria de quienes ejercen funciones jurisdiccionales) no se puede evadir con invocaciones al tenor literal de las disposiciones constitucionales ni al derecho fundamental de asociación política del art. 72 ord. 2º Cn. Sobre lo primero, porque como lo determinó esta Sala en la Resolución de 21-III-2013, de seguimiento a la ejecución de la sentencia de Inc. 49-2011: “La Constitución no es un inventario taxativo de prohibiciones o límites al poder con respecto al cual pueda afirmarse que aquello que no prohíbe o limita expresamente, puede ser realizado ‘libremente’ por los agentes estatales [...] las atribuciones y competencias [...] de los funcionarios [...] no son reglas vacías de contenido o carentes de sentido, sino que se insertan en un sistema constitucional informado por valores y principios, que buscan la limitación del poder y el respeto pleno a los derechos fundamentales de la persona”.

La identificación de las limitaciones implícitas en la Constitución (ya sea en forma de impedimentos, prohibiciones, inelegibilidades, incompatibilidades, incapacidades, limitaciones o restricciones, etc.) para el ejercicio de las competencias de los funcionarios públicos y de los derechos fundamentales de los particulares es una labor permanente y consustancial de la producción normativa del Órgano Legislativo, pero también de este tribunal, cuando dichas limitaciones se derivan de la interpretación constitucional de las disposiciones propuestas como parámetros de control. En consecuencia, el impedimento de estar afiliado a un partido político y aspirar simultáneamente al ejercicio de funciones jurisdiccionales (que antes de la elección respectiva funciona como *inelegibilidad*, es decir, obstáculo para acceder al cargo; y que realizada la elección sin advertirlo se transforma en incompatibilidad, en ambos casos como *causa de invalidez*) es una implicación necesaria del reconocimiento constitucional del principio de independencia judicial –no una restricción antojadiza impuesta por esta Sala–; y la falta de mención expresa de este impedimento en cada disposición que atribuye funciones jurisdiccionales no altera ni reduce su carácter vinculante.

B. En cuanto a lo segundo, es decir, la relación entre el impedimento de afiliación partidaria y el derecho fundamental de asociación política, en la varias veces mencionada Sentencia de 14-X-2013, Inc. 77-2013, se aclaró que: “un derecho fundamental está contenido en una disposición constitucional que convive con otras de igual rango, por lo que el contenido de ambas debe ser ajustado de forma que ninguna de ellas se vuelva ineficaz; así lo exige el principio de concordancia práctica [...] En consecuencia, el ámbito normativo de un derecho no puede extenderse a tal punto que su aplicación suponga el desconocimiento de otras disposiciones igualmente constitucionales que también sean aplicables al caso: un derecho fundamental, por lo tanto, no puede dar cobertura a vulneraciones de otras normas constitucionales, dado el sentido armónico de la Constitución [...] ningún derecho es absoluto y las disposiciones constitucionales que los reconocen no pueden interpretarse aisladamente”. Así se interpretó y aplicó también, el derecho mencionado, en la Sentencia de 23-I-2013, Inc. 49-2011, ya citada.

La jurisprudencia de esta Sala ha insistido en que el carácter relativo (condicionado, limitado) de los derechos fundamentales es un efecto obligado de la situación de interdependencia de los diversos contenidos constitucionales, de modo que cada uno de ellos está limitado por la necesidad de hacerlo compatible con los demás derechos y bienes protegidos por la Constitución. Los derechos fundamentales no son absolutos, sino que: “todos ellos en mayor o menor medida están sujetos a límites [...] los límites pueden estar prescritos en la misma disposición o en otras disposiciones constitucionales. También puede ocurrir que los límites sean implícitos, y es básicamente la interpretación constitucional la que los descubre [...] el individuo no vive aislado, sino en sociedad. En esa medida, debe coordinar y armonizar el ejercicio de sus derechos con el ejercicio igualmente

legítimo de ese mismo derecho u otros por parte de los demás individuos". (Sentencia de 24-IX-2010, Inc. 91-2007).

Asimismo, como se dijo en la Sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014: "tales limitaciones —aunque requieran una labor interpretativa que precise su alcance— están establecidas directa y expresamente en la Constitución (art. 218 Cn.) y en ningún caso implican una alteración o anulación del contenido esencial de los derechos afectados. No se trata, por tanto, de una 'creación jurisprudencial' de esta Sala, ni representa una actuación que invada las competencias de la Asamblea Legislativa o que viole la reserva de ley, porque es la propia Constitución la que condiciona la esfera jurídica de los servidores estatales; y a este tribunal, en ejercicio de su competencia para dotar de contenido a las disposiciones constitucionales (Sentencia de 14-X-2013, Inc. 77- 2013), únicamente le corresponde concretar el alcance de dichas limitaciones".

V. Las ideas expuestas en los dos considerandos anteriores fijan el marco para el análisis de las razones a favor y en contra de la pretensión de inconstitucionalidad planteada. Como ya se indicó, la tesis del demandante es que los principios de la democracia republicana y representativa y de independencia judicial (al que llama "jurisdiccional"): (i) exigen la no afiliación política partidaria de quienes ejerzan funciones jurisdiccionales; y (ii) deben aplicarse —en lo relativo a la exigencia negativa antes citada— a todos los magistrados del TSE, porque todos ellos son titulares de potestad jurisdiccional en materia electoral. Con estas premisas, dado que el magistrado Chicas Martínez está afiliado a un partido político, su elección es inconstitucional.

1. La interpretación de los parámetros de control realizada por esta Sala en los considerandos anteriores indica que efectivamente: (i) la legitimidad democrática de los funcionarios elegidos por la Asamblea Legislativa no puede basarse en vínculos o compromisos particulares derivados de los acuerdos entre partidos políticos para el reparto de los cargos públicos institucionales, sino que depende del consenso de la representación popular pluralista sobre la idoneidad del funcionario para ejercer el cargo respectivo, procurando la satisfacción de los intereses generales y la protección de los derechos fundamentales; (ii) el principio de independencia judicial exige que los funcionarios que ejerzan funciones jurisdiccionales, aunque no estén integrados dentro del Órgano Judicial, estén sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes, de modo que no deben tener vínculos o relaciones de compromiso para la promoción, defensa o apoyo de un proyecto político determinado, como los que se derivan de la afiliación a un partido político.

Con base en lo anterior, *la cuestión decisiva consiste en establecer si los magistrados del TSE ejercen funciones jurisdiccionales, en cuyo caso a los aspirantes a dicho cargo les resulta aplicable la prohibición o el impedimento de estar afiliados a un partido político y solo restaría verificar si el magistrado Chicas Martínez cumple o no con dicha prohibición.*

2. El ciudadano Chicas Martínez, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República se oponen, con distintos argumentos, a que la prohibición de afiliación partidaria sea aplicada a los magistrados del TSE que elegidos a propuesta de “los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial”.

A. Uno de los argumentos de esta postura en la que coinciden los tres intervinientes mencionados es la invocación del texto del art. 208 inc. 1° Cn., que, después de referirse a los 3 magistrados elegidos a propuesta de los partidos políticos, *sin incluir de manera expresa la exigencia de no afiliación partidaria*, se refiere a los 2 magistrados elegidos a propuesta de la CSJ, sobre quienes expresa literalmente que “deberán reunir los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, y no tener ninguna afiliación partidista.” A partir de esta diferencia *en el texto* de la disposición, se argumenta que “es evidente” un tratamiento *normativo* diferenciado entre los dos grupos de magistrados, respecto a la prohibición de afiliación partidaria. Este argumento es inaceptable, porque confunde texto con significado; simple lectura con interpretación; y disposición con norma jurídica.

Tal como lo ha reiterado este tribunal, la norma (el sentido o el significado normativo) de una disposición (el texto, el enunciado lingüístico) es el resultado (como comprensión o forma de entenderlo) que se le atribuye después de realizar la actividad interpretativa, ya que la disposición por sí sola no basta para determinar un significado normativo (Sentencias de 29-IV-2011 y de 14-X-2013, Inc. 11-2005 e Inc. 77-2013, respectivamente). En el art. 208 inc. 1° Cn., la única diferencia entre los magistrados del TSE propuestos por partidos políticos y los magistrados propuestos por la CSJ –en relación con la prohibición de afiliación partidaria– está en el texto *de esa parte* de la disposición y consiste en que *para los últimos la prohibición se fija literalmente, mientras que para los primeros el texto no dice nada (no prohíbe literalmente, pero tampoco permite en forma expresa)*. Esta primera observación es importante, porque de esa ausencia textual no se puede derivar la consecuencia de que el primer grupo de magistrados tiene permitida la afiliación partidaria.

El texto *de esa parte* (el inc. 1°) de la disposición citada, en definitiva, lo que plantea es una pregunta y no una respuesta sobre el alcance de la afiliación partidaria de los magistrados a quienes la prohibición no se les fija *literalmente*. En otras palabras, la invocación del texto referido es insuficiente para resolver la cuestión. La suposición de que si el texto establece una prohibición expresa para un grupo de magistrados ello implica, en sentido contrario, que no la establece para el grupo restante es una suposición falaz al ser considerada de manera aislada y descontextualizada. Ese tipo de razonamiento, para ser válido, tiene como presupuesto una labor interpretativa que justifique la idea de que la prohibición expresa tienen carácter exhaustivo (o sea, que se aplica únicamente o *si y solo*

si se trata del grupo de magistrados literalmente enunciados). Como no hay texto (ninguna palabra en el inc. 1° del art. 208 Cn.) que indique que la prohibición de afiliación partidaria es *exclusivamente* para los magistrados propuestos por la CSJ, la cuestión debe resolverse más allá del texto *de esa parte* de la disposición.

Hay que observar que el argumento literalista extrae un permiso implícito para unos de una prohibición explícita para otros, es decir, concluye de lo que el texto dice (la prohibición para unos), algo que en realidad el texto no dice (el permiso para los otros), pero para ir de un extremo a otro no tiene más remedio que acudir a razones complementarias, ajenas al texto (como la intención del constituyente originario y derivado, el alcance del derecho de asociación política, la especialidad del diseño institucional del TSE, la conveniencia del vínculo partidario con una parte de los magistrados del TSE, etc.). De esa manera, en realidad queda evidenciada la poca fuerza persuasiva del argumento literalista y se demuestra que lo que hay que analizar es la aceptabilidad racional de esos argumentos de respaldo, pues la parte del texto invocado, por sí misma, no contiene una solución.

B. El alegato de la intención constituyente ha sido planteado con claridad por el ciudadano Chicas Martínez, tal como se relacionó en el considerando I.2. Al respecto, debe aclararse que a pesar de la innegable utilidad de los antecedentes de una disposición constitucional —expresamente reconocida en el art. 268 Cn.—, dichos insumos no constituyen el único ni el más importante de los elementos de análisis en la actividad interpretativa, sino que siempre concurren con otros criterios (pautas, métodos, directivas, argumentos) de interpretación, que deben ser considerados de manera conjunta. En el presente caso, lo primero que puede constatar de manera objetiva es que *la intención histórica de integrar el TSE con miembros de los partidos políticos no fue expresada como tal en el texto del art. 208 inc. 1° Cn.* (lo que el texto dice es que algunos partidos políticos *proponen* candidatos y solo eso), quizá por una confianza excesiva (e infundada) de que quedaba sobreentendido.

En segundo lugar, la intención constituyente solo puede ser aceptada como dato decisivo para la interpretación de una disposición constitucional cuando aquella es compatible con el conjunto de las normas contenidas en la Ley Suprema. *Una intención constituyente que carece de fundamento inequívoco en el texto constitucional, y que además se oponga a otra de las normas constitucionales relevantes en el asunto analizado, no puede ser aceptada como argumento válido de interpretación.* A criterio de esta Sala eso es lo que ocurre en el presente caso, pues la finalidad histórica de los redactores del art. 208 inc. 1° Cn., de que miembros de los partidos políticos integraran el TSE, es incompatible: primero, con la norma que otorga competencia jurisdiccional electoral a dicho órgano (art. 208 inc. 4° Cn.); y segundo, con la norma que establece que todo titular

de potestad jurisdiccional debe ser independiente –esto es, como mínimo, no afiliado a un partido político– (art. 172 inc. 3° Cn.).

El argumento de la intención constituyente solo evidencia que los redactores del inc. 1° del art. 208 Cn. *quisieron* crear una norma (*una regla* de integración del TSE) que *no se reflejó en el texto formulado* y que, además, en realidad *no podían* crear, porque sería incompatible con otra norma (*un principio*) esencial del Estado Constitucional de Derecho, que establece la independencia judicial como rasgo de identidad o elemento indispensable de los órganos con funciones jurisdiccionales. La práctica legislativa carece de relevancia para decidir sobre la pretensión planteada. Lo que siempre se ha hecho no corresponde necesariamente con lo que debe hacerse, pues no hay que confundir el ámbito de lo fáctico con el plano prescriptivo o normativo. Una eventual fuerza normativa de los hechos solo es admisible cuando estos no se oponen a una norma constitucional vigente.

C. El argumento de la especialidad institucional del TSE tampoco es convincente. Primero, porque se basa en una interpretación equivocada del principio de unidad jurisdiccional y sus excepciones orgánicas. Como ya se dijo (considerando IV.2), unidad jurisdiccional implica uniformidad del régimen jurídico elemental del juez, es decir, la identificación de unas características esenciales comunes a *todos* los funcionarios con potestad jurisdiccional: *independencia*, imparcialidad, responsabilidad y predeterminación legal y no discriminatoria. En otras palabras, *la separación orgánica de ciertas funciones jurisdiccionales en ningún caso puede implicar una excepción al principio de independencia judicial*. Quien tiene potestad jurisdiccional debe ser independiente (esto es, no debe tener afiliación partidaria), esté o no integrado dentro del Órgano Judicial.

Las excepciones constitucionales al principio de unidad jurisdiccional se limitan a una expresión o manifestación orgánica a la atribución de ciertas funciones jurisdiccionales a órganos situados fuera del Órgano Judicial, pero no afectan la condición estatutaria o el régimen constitucional básico de los requisitos que deben cumplir quienes tengan funciones jurisdiccionales. La interpretación de que la ubicación institucional externa al Órgano Judicial exceptúa el principio de independencia judicial desnaturaliza la propia función, pues hay que insistir en que *el ejercicio de la jurisdicción por personas partidarias es un contrasentido*. Además, esa interpretación distorsionadora se basa exclusivamente en la ya mencionada intención constituyente que, como se determinó en el apartado anterior, debe ser rechazada.

D. El argumento relativista de que el diseño organizacional de las autoridades electorales debe ajustarse a la realidad de cada país es apenas una obviedad. Lo relevante es determinar si ese modelo elegido por el constituyente debe identificarse únicamente a partir del texto del art. 208 inc. 1° Cn. o si además hay que tomar en cuenta el inc. 4° de ese mismo artículo y su relación con el art. 172 inc. 3° Cn. (junto con los principios reconocidos en los arts. 85 inc. 1° y 218 Cn.). En ese sentido, *el diseño constitucional del*

TSE, en cuanto se le reconocen potestades jurisdiccionales en materia electoral, solo puede configurarse en armonía con el principio de independencia judicial, el cual exige que todos sus integrantes, sin importar el origen de su proposición, estén vinculados únicamente a la Constitución y a las leyes, de modo que no deben estar afiliados a ningún partido político. La dosis extra de legitimidad reconocida en el art. 208 inc. 1° Cn. deriva solo de la propuesta –y no de la pertenencia– partidaria para tres de sus Magistrados integrantes.

Por otra parte, el hecho de que un órgano electoral tenga también otras competencias distintas a las jurisdiccionales (como las de administración o gestión de los procesos electorales) no significa una excepción a la exigencia de independencia judicial. En distinta medida, prácticamente todos los titulares de funciones jurisdiccionales asumen también tareas gerenciales o administrativas. Según el art. 182 Cn. la propia CSJ combina funciones jurisdiccionales y administrativas, sin que estas últimas alteren o disminuyan las exigencias del principio de independencia judicial. Aunque las dimensiones de las competencias administrativas del TSE puedan considerarse mayores, lo relevante es que la naturaleza de la función administrativa para la gestión de los procesos electorales no requiere, de manera objetiva o necesaria, que ese órgano se integre con afiliados de los partidos políticos.

El art. 209 Cn. garantiza la integración de los partidos políticos en los organismos de recepción, recuento, fiscalización y demás actividades concernientes al sufragio, así como un derecho de vigilancia sobre todo el proceso electoral. Esta disposición no se refiere al TSE, cuya integración, competencia y la forma en que los partidos políticos intervienen en su composición es objeto del art. 208 Cn. Además, el propio principio de independencia judicial impide asimilar la regulación orgánica del art. 209 Cn. a la forma de integración del TSE. En otras palabras, el art. 209 Cn. reconoce diversos medios para que los partidos políticos controlen el ejercicio de las funciones administrativas del TSE. La dependencia política partidaria del TSE no es un elemento inherente a la gestión administrativa de los procesos electorales y, en cambio su contrario, es decir, la independencia de los magistrados del TSE respecto a los partidos políticos sí es inherente al ejercicio de las funciones jurisdiccionales de dicho órgano.

E. Hay otro alegato, aparentemente consecuencialista y de reducción al absurdo, expuesto en dos partes: primera, que exigir a los magistrados del TSE propuestos por partidos políticos que no tengan afiliación partidaria implicaría también exigirles el cumplimiento de los requisitos necesarios para ser magistrados de Cámaras de Segunda Instancia; y segunda, que el mismo supuesto ya mencionado implicaría extender la prohibición de afiliación partidaria hacia los integrantes de los organismos electorales temporales. Ambos planteamientos son inaceptables. Por un lado, la dimensión técnica de la función jurisdiccional no está ligada de modo necesario o indefectible a la formación jurídica profesional. Esta es, en cada caso, una elección del constituyente. Y por otra parte,

el art. 208 inc. 4º Cn. reconoce la titularidad de la función jurisdiccional (como “la autoridad máxima en esta materia”) al TSE y no a los organismos electorales temporales que, en cualquier caso y precisamente por el estatuto de independencia de dicho tribunal, están subordinados a su control de legalidad.

F. Falta referirse al argumento jurisprudencial planteado por el ciudadano Chicas Martínez, específicamente con relación a la Sentencia de 4-XI-1997, Amp. 44-C-96, pues los fragmentos que él transcribe de la Sentencia de 13-V-2011, Inc. 7-2011, en realidad se refieren a los representantes políticos elegidos directamente por el pueblo (véase el considerando VI.3.C.). Además de que, en congruencia con el problema planteado, en la sentencia antes citada no se analizó el alcance de la prohibición de afiliación partidaria respecto a los magistrados del TSE propuestos por partidos políticos. Respecto a la sentencia de 4-XI-1997, ella no pretende definir el alcance del art. 208 Cn., sobre la prohibición de afiliación partidaria de los magistrados del TSE, pues el núcleo de la pretensión se refería a la estabilidad en el cargo de dichos funcionarios. Aunque dicha sentencia menciona una distinción entre magistrados “políticos” y “técnicos”, en ella misma se reconoce que esas consideraciones eran solo “una reseña de los regímenes normativos [...] del [TSE]”, como “marco de referencia” para el análisis del caso planteado, que se trataba de un tema distinto.

Además, la misma sentencia expresa que los “caracteres esenciales del [TSE] [...] desvinculan a dicho tribunal de todo interés eminentemente político partidarista y, en su justificación, proporcionan procesos electorales auténticamente libres y competitivos como factor esencial, aunque no único, de la democracia”. También dice que: “la independencia del [TSE], posibilitada por las razones anteriores, es necesaria por las propias categorías jurídicas subjetivas protegibles en su jurisdicción -derecho al sufragio, derecho a optar a cargos públicos, entre otras- y por la magnitud de las consecuencias surgidas a raíz de los procesos electorales: la delegación del poder público -que constitucionalmente está en manos del pueblo- a determinadas personas integrantes de determinados partidos políticos.” Esto indica que se trata, por lo menos, de un precedente ambiguo sobre el punto en cuestión, que no puede ser aceptado como criterio vinculante y que, en lo pertinente, debe entenderse modificado con base en las razones expuestas en la presente decisión.

G. Finalmente, debe aclararse que la independencia judicial no se limita, como dijo la Asamblea Legislativa, a “aspectos más internos y subjetivos propios de la persona”. La independencia judicial no es solo, aunque también, un asunto de conciencia o una exigencia ética del juez, sino que ella *implica una dimensión objetiva o institucional dirigida a prevenir, por diversos medios y de un modo efectivo, toda fuente potencial de influencias indebidas sobre el juzgador*. También es inaceptable la opinión del Fiscal, de que la independencia judicial “se establece a partir del ejercicio de dicha función”, pues los requisitos para acceder a un cargo público con funciones jurisdiccionales derivados del

principio de independencia judicial, *son precisamente condiciones que deben ser cumplidas por el candidato al cargo antes de ser elegido y no pueden evadirse al considerarlos como simples criterios de evaluación del desempeño de quien resulte electo.*

3. Descartados los alegatos que niegan la prohibición de afiliación partidaria de los magistrados del TSE propuestos por los partidos políticos, para resolver la pretensión de inconstitucionalidad basta constatar que la Constitución efectivamente le atribuye funciones jurisdiccionales al TSE (art. 208 inc. 4º Cn.), sobre lo cual no hubo discusión en este proceso. Esto implica, en armonía con el art. 172 inc. 3º Cn., que *todos* sus magistrados deben ser independientes, *es decir, deben estar vinculados únicamente a la Constitución y a las leyes, de modo que no deben estar afiliados a ningún partido político.* Desde la propia Sentencia de 4-XI-1997, Amp. 44-C-96 antes citada, esta Sala afirmó que: “la legalidad de los actos de esta autoridad máxima en materia electoral, relacionados exclusivamente con dicha función, no están sujetos a enjuiciamiento jurisdiccional de legalidad, aunque si pueden revisarse la constitucionalidad de los mismos” (criterio confirmado en la reciente Improcedencia de 26-III-2014, Amp. 249-2014).

Hay que destacar que la materia o la especialidad electoral de dichas funciones jurisdiccionales se relaciona directamente con la protección o garantía de principios y derechos fundamentales imprescindibles para el sistema democrático salvadoreño, tales como el derecho al sufragio activo y pasivo, la equidad de las contiendas electorales, la legitimidad democrática de sus resultados y la confianza ciudadana en todo lo anterior, como elemento básico de la cohesión social en que se basa la subsistencia del propio Estado. Así, el TSE asegura la legitimidad ciudadana de los representantes del electorado, quienes a su vez eligen a funcionarios públicos de diversas instituciones estatales y estos se encargan de actualizar el sistema de pesos y contrapesos que protege los derechos fundamentales de las personas. Por eso, la independencia de los magistrados del TSE y la consiguiente limitación a su derecho de asociación política, que deriva de los arts. 172 inc. 3º y 208 inc. 4º Cn., está además justificada por la trascendencia de los intereses públicos que con ella se pretenden garantizar.

4. Junto con la demanda, y tal como se relaciona en el considerando I.1.D, se presentaron elementos de juicio para establecer la afiliación partidaria del señor Eugenio Chicas Martínez. Además, dicho ciudadano ha admitido expresamente esa circunstancia y la autoridad demandada no cuestionó la veracidad del vínculo partidario atribuido a la persona elegida como magistrado del TSE en el acto impugnado. Con base en lo anterior, esta Sala considera que se ha demostrado que al realizar la elección contenida en el D.L. nº 87/2009, la Asamblea Legislativa violó los arts. 85 inc. 1º, 172 inc. 3º, 208 y 218 Cn. y por ello *debe estimarse la pretensión de inconstitucionalidad* planteada por el demandante.

5. En ejercicio de la competencia de esta Sala para modular los efectos de sus decisiones, se determina que esta sentencia: (i) *también tiene efectos hacia el futuro, de*

modo que en lo sucesivo la Asamblea Legislativa no puede integrar el Tribunal Supremo Electoral con personas que tengan afiliación partidaria, ya que ello es incompatible con el ejercicio de funciones jurisdiccionales, incluida la jurisdicción electoral; (ii) para garantizar el normal funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral frente al próximo proceso electoral, y tomando en cuenta el corto período que falta para la finalización de su mandato, el Magistrado Presidente de dicho tribunal, señor Eugenio Chicas Martínez, continuará en su cargo hasta finalizar el período del mismo, el 31 de julio de 2014; (iii) para no perjudicar situaciones jurídicas consolidadas y efectos jurídicos ya producidos, tal como lo exige el principio de seguridad jurídica (art. 1 Cn.), esta sentencia no afectará en modo alguno los actos y resoluciones emitidos por dicho funcionario durante el período en que desempeñó su cargo, ni afectará a los que emita durante el resto del período de su función, sin perjuicio de las impugnaciones de las que pudieran ser objeto conforme a la ley.

En vista de la relativa proximidad temporal de procesos electorales para diputados y concejos municipales, esta Sala destaca la importancia de que la Asamblea Legislativa dé cumplimiento cabal y oportuno a la presente sentencia, en el sentido de que al elegir nuevos magistrados del TSE verifique la no afiliación partidaria de los candidatos que resulten elegidos y la ausencia de cualquier otra forma de vinculación objetiva o material que indique dependencia de los candidatos hacia los partidos políticos o de desvinculaciones aparentes que constituyan fraudes a la Constitución.

En caso de ser necesario y con base en el art. 172 Cn., que obliga a los tribunales a hacer cumplir las sentencias y resoluciones que emiten, esta Sala dará seguimiento y vigilará el cumplimiento efectivo de la presente sentencia.

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en el artículo 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el artículo único del Decreto Legislativo n° 87, de 31-VII-2009, publicado en el Diario Oficial n° 144, tomo n° 384, de 31-VII-2009, en lo relativo a la elección del señor Eugenio Chicas Martínez como magistrado del Tribunal Supremo Electoral, porque al tratarse de una persona afiliada a un partido político, su elección a un cargo con funciones jurisdiccionales viola los principios de la democracia representativa y republicana, así como el principio de independencia judicial, reconocidos en los arts. 85, 172 inc. 3°, 208 inc. 1° y 218 Cn.

En ejercicio de la competencia de esta Sala para modular los efectos de sus decisiones, se determina que esta sentencia: (i) *también tiene efectos hacia el futuro, de modo que en lo sucesivo la Asamblea Legislativa no puede integrar el Tribunal Supremo Electoral con personas que tengan afiliación partidaria, ya que ello es incompatible con el*

ejercicio de funciones jurisdiccionales, incluida la jurisdicción electoral; (ii) para garantizar el normal funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral frente al próximo proceso electoral, y tomando en cuenta el corto período que falta para la finalización de su mandato, *el Magistrado Presidente de dicho tribunal, señor Eugenio Chicas Martínez, continuará en su cargo hasta finalizar el período del mismo, el 31 de julio de 2014;* (iii) para no perjudicar situaciones jurídicas consolidadas y efectos jurídicos ya producidos, tal como lo exige el principio de seguridad jurídica (art. 1 Cn.), *esta sentencia no afectará en modo alguno los actos y resoluciones emitidos por dicho funcionario durante el período en que desempeñó su cargo, ni afectará a los que emita durante el resto del período de su función, sin perjuicio de las impugnaciones de las que pudieran ser objeto conforme a la ley.*

En vista de la relativa proximidad temporal de procesos electorales para diputados y concejos municipales, esta Sala destaca la importancia de que la Asamblea Legislativa dé cumplimiento cabal y oportuno a la presente sentencia, en el sentido de que al elegir nuevos magistrados del TSE verifique la no afiliación partidaria de los candidatos que resulten elegidos y la ausencia de cualquier otra forma de vinculación objetiva o material que indique dependencia de los candidatos hacia los partidos políticos o de desvinculaciones aparentes que constituyan fraudes a la Constitución.

2. *Notifíquese* la presente decisión a todos los sujetos procesales, incluido el Magistrado Presidente del TSE, señor Eugenio Chicas Martínez.

3. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, para lo cual se enviará copia al Director de dicha oficina.

