

5-2016.

Inconstitucionalidad.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las nueve horas con cuarenta y tres minutos del día veinticinco de enero de dos mil dieciséis.

Analizada la demanda presentada por la ciudadana Marta Lidia Peraza Guerra, mediante la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad, por vicio de contenido, del art. 24 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (contenida en el Decreto Legislativo n° 536, de 27-I-1999, publicado en el Diario Oficial n° 30, tomo 342, de 12-II-1999; *reformado* en dicha disposición, por el Decreto Legislativo n° 801, de 5-IV-2002, publicado en el Diario Oficial n° 66, tomo 355, de 12-IV-2002 [en lo sucesivo “LCNJ”]), por la supuesta violación al art. 3 de la Constitución de la República (“Cn.”); se hacen las siguientes consideraciones:

El contenido exacto del precepto legal cuestionado es el que sigue:

Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

“Art. 24.- Todos los consejales propietarios podrán optar al cargo de Presidente del Consejo, *salvo, el miembro electo de los Magistrados, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz*, el cual será elegido por el Pleno en votación secreta, con el voto de la mayoría de los consejales propietarios electos. La elección del presidente ocurrirá en cada ocasión en la que el cargo quede vacante” (itálicas propias del Tribunal).

I. 1. Básicamente, la deponente alegó que el objeto de control –art. 24 LCNJ– viola el art. 3 Cn. –parámetro de control–, ya que supone un “trato desigual injustificado entre el Consejal electo por parte de los Magistrados, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz y el resto de Consejales electos, respecto a la posibilidad de ser electo Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura”.

A. Para justificar su posición, la actora describió el desarrollo histórico de la composición subjetiva del Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, según los sectores que lo integraban y de acuerdo a la legislación aplicable en cada momento; y, afirmó que todos los miembros “gozaban de la posibilidad de ser electos Presidente” de la institución antes citada.

B. Después de tal explicación, la actora indicó que, conforme a la legislación vigente, el Consejo Nacional de la Judicatura –inicialmente– se conformó por *seis* miembros: (i) *tres* abogados en ejercicio, propuestos por el gremio de abogados; (ii) *uno* propuesto por la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador; (iii) *un* abogado que sea docente universitario en las otras Facultades, Escuelas o Departamentos de Derecho de las universidades privadas del país; y, (iv) *un* abogado propuesto por el Ministerio Público; todos los cuales –según indicación de la interesada– podían optar al cargo de Presidente del referido Consejo.

C. En esa línea, advirtió que el sector de los Magistrados, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz “no contaban con representación en el CNJ”, por lo que, en el Decreto Legislativo de reforma descrito en el preámbulo de esta resolución, la Asamblea Legislativa modificó el art. 9 LCNJ, en el sentido de aumentar un miembro al Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, el

cual debe ser propuesto por el sector antes señalado; sin embargo, también el objeto de enjuiciamiento constitucional fue reformado, en la formulación lingüística objetada por la solicitante.

2. Al desarrollar la confrontación internormativa, la ciudadana Peraza Guerra dotó de contenido normativo al parámetro de control; y, expresó que el art. 24 LCNJ “contiene una desigualdad por diferenciación, por cuanto a todos los Consejales propietarios electos les permite optar al cargo de Presidente de ese ente colegiado, excepto al Consejo propietario por los Magistrados y Jueces frente al resto de Consejales propietarios”.

De manera que, en opinión de la accionante, “[e]l criterio por el que se hace el trato diferenciado es únicamente el sector o grupo de donde proviene o que propuso al Consejo”, lo que indica –a su criterio– que dicha medida legislativa sea “irracional”, pues, “todos los integrantes del pleno CNJ, tienen la calidad de Consejales propietarios y, además, cada uno representa diversos sectores de la sociedad que están directa o indirectamente relacionados con la administración de [j]usticia”.

En cuanto a este último punto –lo injustificado de la diferenciación prevista–, agregó que “el CNJ es una institución independiente de cualquier otra –principalmente de los Órganos Fundamentales del Estado y de los Partidos Políticos–, [por lo que] tal carácter no se vería anulado, por el hecho que el miembro electo por el sector judicial asuma la Presidencia de tal Consejo, pues, el miembro, igual que los demás, de conformidad con el [art. 10 LCNJ], no puede desempeñar cargo público remunerado alguno, durante el tiempo para el que ha sido elegido [...], o sea, durante el tiempo de su elección no ejerce la Magistratura o Judicatura; y tampoco, no está sujeto a mandato imperativo alguno del sector o institución que lo propuso; incluso, según lo prescrito en el art. 19 LCNJ, debe excusarse cuando conozca de asuntos en los que tuviere interés”.

Por lo anterior, sostuvo que no existe razón suficiente para excluir al miembro electo por parte del sector judicial, de la posibilidad de optar al cargo de Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, lo que conlleva la vulneración el derecho al sufragio pasivo –art. 72 ord. 3º Cn.–, por la imposibilidad de ser electo en el mencionado cargo público.

Estas consideraciones agotan el contenido relevante de la demanda.

II. En vista de los motivos de inconstitucionalidad alegados por la pretensora es pertinente hacer una referencia a las condiciones que debe cumplir una pretensión de inconstitucionalidad para justificar el inicio de este proceso.

El proceso de inconstitucionalidad tiene por objeto realizar un análisis sobre la estimación o no de una pretensión de inconstitucionalidad. Esta pretensión consiste en un alegato sobre la supuesta contradicción entre el contenido normativo de una disposición o acto identificado como objeto de control y el contenido normativo de una disposición constitucional propuesta como parámetro. El inicio y desarrollo de este proceso solo es procedente cuando dicha pretensión está fundada. El fundamento de la pretensión radica en los motivos de inconstitucionalidad, es decir,

en la exposición suficiente de argumentos que demuestren la probabilidad razonable de una contradicción o confrontación entre normas derivadas de las disposiciones invocadas. De lo contrario, una pretensión sin fundamento es improcedente (Auto de 13-III-2013, Inc. 4-2013).

El que la pretensión de inconstitucionalidad deba plantear un contraste entre normas indica que el fundamento de esa pretensión exige una labor hermenéutica o interpretativa, o sea, una argumentación sobre la inconsistencia entre dos normas, no solo entre dos disposiciones o textos. Las normas son productos interpretativos y su formulación no se logra con una simple lectura o un mero cotejo de enunciados lingüísticos (Auto de 13-III-2013, Inc. 5-2013).

Por ello, el fundamento de la pretensión de inconstitucionalidad debe ser reconocible como un auténtico ejercicio argumentativo de interpretación de normas y no como una ligera impresión subjetiva de inconsistencia, causada por una lectura defectuosa o superficial de los enunciados respectivos, por el uso de criterios extravagantes de contraposición textual o por una interpretación aislada, inconexa o fragmentaria de las disposiciones en juego (Auto de 14-VI-2013, 97-2012).

Para no banalizar el control de constitucionalidad, la tesis o idea de que existe una incompatibilidad o contradicción entre el objeto y el parámetro de control debe ser plausible, es decir, aceptable en principio, mínima o tentativamente, o por lo menos no rechazable de modo manifiesto o inmediato. El fundamento de la pretensión no puede ser solo aparente o sofisticado, como sería el construido con base en una patente deficiencia interpretativa, cuyo resultado sea ajeno al sentido racional ordinario de los contenidos lingüísticos analizados, según su contexto, finalidad y alcance jurisprudencial; o cuando en lugar de contenidos normativos se contraponen especulaciones personales sobre las posibles desviaciones de la aplicación del objeto de control. Una pretensión en esas condiciones es insustancial o improcedente, incapaz de justificar el desenvolvimiento de una amplia actividad jurisdiccional sobre la existencia de la inconstitucionalidad alegada (Auto de 14-VI-2013, Inc. 97-2012).

Además, en relación con las disposiciones constitucionales empleadas como parámetros de control, un ejercicio argumentativo auténtico y suficiente de interpretación de normas debe tomar en cuenta que la atribución de sentido o la determinación de significado que realiza esta Sala en su jurisprudencia quedan incorporadas al contenido normativo de tales disposiciones (Improcedencia de 6-X-2011, Inc. 14-2011). De este modo, es indispensable que la supuesta confrontación internormativa que sostiene la pretensión de inconstitucionalidad sea compatible con el alcance o criterio hermenéutico que este tribunal haya adscrito en sus sentencias al respectivo precepto constitucional. En su caso, el fundamento de la pretensión podría exponer las razones suficientes por las que esa comprensión jurisprudencial del texto de la Constitución debe ser abandonada o modificada, pero no puede simplemente ignorarla, pues ello también revelaría el carácter superfluo del alegato planteado (Auto de 14-VI-2013, Inc. 139-2012).

III. Corresponde la aplicación de los criterios antes expuestos al contenido relevante de la demanda presentada.

1. En primer lugar, el motivo de inconstitucionalidad central alegado consiste, según la promotora, en que *el art. 24 LCNJ establece una desventaja normativa injustificada para el consejal propietario electo por parte de los Magistrados, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, pues éste no puede ser Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura –art. 72 ord. 3º Cn.–, a diferencia del resto de consejales propietarios electos de los demás sectores, los cuales son elegibles para el cargo público antes descrito.*

2. A. En segundo lugar, al entrar a analizar la configuración de la pretensión de inconstitucionalidad en torno al art. 3 Cn., debe recordarse que esta Sala ha determinado que el principio de igualdad en la aplicación de la ley implica que el legislador, al momento de expedir la normativa secundaria, debe tratar de manera paritaria a los ciudadanos que se encuentren en situaciones equiparables. Esto implica que también se debe tratar de manera diferente aquellas situaciones jurídicas en las cuales las diferencias son más relevantes de las similitudes. De este modo se ha indicado que el juicio de igualdad no se limita a una simple constatación de un trato distinto, sino que consiste en establecer si existe o no en la disposición impugnada una justificación para el trato desigual brindado a las situaciones jurídicas comparadas (Sentencia de 4-V-2011, Inc. 18-2010).

B. En esa línea, es necesario señalar que la jurisprudencia de este Tribunal ha reiterado que el principio de igualdad, *prima facie*, se presenta como exigencia de equiparación; es decir, en virtud de ella se debe dar un trato igual a circunstancias semejantes o cuyas diferencias sean irrelevantes para el disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de una misma disposición (Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002); es decir, cuando se plantea una pretensión de inconstitucionalidad por vulneración del art. 3 Cn., debe realizarse un juicio de igualdad (al respecto, véanse el Auto de 14-IV-2010 y la Sentencia de 4-V-2011, Inc. 11-2010 e Inc. 18-2010, respectivamente). Este es un *test* cuya finalidad es establecer si existe o no en la disposición impugnada una justificación para el trato desigual brindado a los sujetos o situaciones jurídicas comparadas.

C. Para llevar a cabo tal examen, es ineludible que la pretensión que se formula esté adecuadamente configurada, lo cual se produce cuando el actor demuestra argumentalmente los siguientes aspectos: (i) si la disposición cuestionada contiene una desigualdad por equiparación o una desigualdad por diferenciación; (ii) la existencia de una equiparación o desigualdad carente de justificación o, en otros términos, la irrazonabilidad en la discriminación; (iii) la imputación de consecuencias jurídicas a los sujetos comparados, en virtud de la igualdad o desigualdad advertida; y, por último, (iv) el criterio de la realidad con arreglo al cual se hace la comparación, que le lleva a concluir que existe una diferenciación o equiparación, debiendo precisar con cuáles sujetos o situaciones se hace la desigualdad –es decir, el término de comparación–.

D. En ese orden, de la argumentación expuesta por la pretensora, se advierte se han descrito los anteriores elementos de la siguiente manera:

En cuanto a *los sujetos comparados*, se tiene, por una parte, al consejal propietario electo por parte de los Magistrados, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz; y, por otra, al resto de consejales propietarios electos de los demás sectores que componen el Consejo Nacional de la Judicatura; en lo relativo a *la diferenciación prevista legalmente para ellos*, la actora advirtió que todos los consejales propietarios, a excepción del electo por parte de los Magistrados y Jueces, pueden optar al cargo de Presidente de la referida institución pública; en esa línea, *el término de comparación* propuesto por la ciudadana Peraza Guerra, conlleva el análisis del sector proponente de cada uno de los consejales propietarios electos; y, finalmente, *la desventaja de dicha diferenciación* argüida es la imposibilidad jurídica del consejal propietario electo por el sector judicial para ser electo Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura.

En consecuencia, es procedente admitir la demanda presentada a fin de enjuiciar la constitucionalidad del art. 24 LCNJ por la supuesta vulneración del art. 3 Cn., con el propósito de verificar si la disposición impugnada contraviene el principio de igualdad.

3. Por otra parte, de acuerdo con el principio de economía procesal se indica a los tribunales que deben buscar aquellas alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos bajo su conocimiento, sin que por ello se altere la estructura contradictoria o se supriman las etapas que corresponden según la ley. Desde esta perspectiva, es también posible que en el proceso de inconstitucionalidad se ordene la concentración de actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que altere su estructura contradictoria, de manera que se agrupen en una sola resolución los autos que tendrían que emitirse sucesivamente en la tramitación del proceso (Auto de 10-VII-2015, Inc. 47-2015).

Por tal razón, se deberá ordenar el traslado al Fiscal General de la República. El que esta decisión se emita en el presente auto no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, las que siempre se cumplirían llegado el momento. En consecuencia, la Secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado que se ordene, inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la autoridad demandada o de que haya transcurrido el plazo sin que ésta lo rindiere.

4. A. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Sala ha determinado que los presupuestos para la adopción de medidas cautelares consisten en la probable existencia de un derecho amenazado –*fumus boni iuris*– y el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso o procedimiento para darle cumplimiento a la sentencia –*periculum in mora*– (Resolución de 16-IX-2003, Inc. 4-2003).

En ese orden, en el proceso de inconstitucionalidad, además de los presupuestos procesales antes mencionados, es posible añadir otro presupuesto sustancial para la adopción de una medida cautelar. Se trata de la ponderación del *interés público relevante* que valora el perjuicio irreparable que pudiera ocasionar tanto la no aplicación de la medida cautelar –esto es, la

continuación de la vigencia de la ley, acto o disposición impugnada–, como el que podría ocurrir con su adopción –esto es, por el acuerdo de suspensión de la vigencia del objeto de control– (Auto de 15-VII-2013, Inc. 63-2013).

Así, el interés público como un elemento objetivo ineludible para que operen las medidas cautelares. El interés público resulta ser un limitante para la adopción de dichas medidas, pues, la medida cautelar no debe adoptarse cuando su imposición produzca o amenace causar perjuicios ciertos e irreparables a los intereses colectivos, mayores que los que su aplicación generaría a los intereses particulares.

En este contexto, el juicio para la imposición de una medida cautelar se convierte básicamente en un juicio de ponderación de los daños o situaciones jurídicas consolidadas que su adopción podría causar a los intereses públicos cuya tutela debe procurar el Estado, para el caso de no adoptarse la suspensión cautelar o levantarse la ya acordada.

No obstante lo anterior, la tarea fundamental de este Tribunal es procurar regularidad constitucional, para lo cual tutela el interés público y el interés de los particulares, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones que, en definitiva, se encamina hacia el mismo fin: la persona humana, como integrante de la sociedad.

En tal sentido, es preciso señalar que si una medida cautelar no genera una afectación o amenaza de carácter inminente e irreparable al interés público, entonces, la medida deberá ser adoptada. Y es que, de no hacerlo, se causaría un perjuicio a los particulares que, sumados uno a uno, forman parte de la sociedad y cuyos derechos fundamentales deben también ser protegidos por este Tribunal.

B. En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha estimado que las medidas cautelares se configuran como los medios jurídicos procesales cuya función es evitar que se realicen actos que impidan o dificulten sustancialmente la satisfacción de la pretensión (Auto de 15-IV-2002, Amp. 84-2001).

De esta manera, la suspensión provisional de los efectos del acto reclamado o la implementación de una medida cautelar innovadora, lejos de constituir un pronunciamiento de carácter definitivo sobre la pretensión de los demandantes, constituye un mecanismo –emitido al inicio o en el transcurso del proceso– tendente a asegurar la eficacia práctica de la decisión definitiva que se emita, por lo que no definen derechos ni resuelven controversias.

A partir de lo expuesto, las medidas cautelares se caracterizan principalmente por las siguientes notas: (i) la instrumentalidad; (ii) la urgencia; (iii) la provisionalidad o temporalidad; (iv) susceptibilidad de alteración, variación y revocación, con base en el principio *rebus sic stantibus* –mientras continúen así las cosas–; (v) proporcionalidad; y, (vi) porque no surten efecto de cosa juzgada (Sentencia de 26-II-2002, Inc. 24-98, Auto de 11-III-2003, Amp. 164-2003 y Auto del 16-XII-2012, Amp. 178-2010).

C. Con basamento en las anteriores premisas, este Tribunal, *de oficio*, considera necesario decretar una medida precautoria, consistente en la *suspensión de los efectos y aplicación del art. 24 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*, dado que: (i) el *fumus boni iuris* representa la presunta vulneración al contenido normativo del art. 3 Cn., ya que, se aprecia un supuesto trato diferencial en perjuicio del consejal propietario electo por el sector judicial para ser electo Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura; por otra parte, (ii) el *periculum in mora* se tiene por acreditado, en la medida que, ante la potencialmente elección del Pleno del referido Consejo por parte de la Asamblea Legislativa y elección por parte de aquél de su Presidente, con aplicación de la normativa vigente, el consejal antes mencionado *no sería elegible* en tal cargo público.

D. En consecuencia, este Tribunal es del criterio que, en el presente caso, la adopción de la medida cautelar no genera una amenaza ni un perjuicio inminente e irreparable al interés público y, por lo tanto, al entrar en juego la posibilidad de daños irreparables o la consolidación de actos o situaciones jurídicas en el proceso de elección del Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, debe adoptarse la *medida cautelar positiva de la suspensión provisional de los efectos y aplicación de la prohibición contenida en el art. 24 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*; por lo tanto, el Pleno del mencionado Consejo podrá elegir a su Presidente de entre todos sus consejales, inclusive el electo por el sector judicial.

IV. Delimitado que ha sido el objeto y el parámetro de control en este caso, y en virtud de todo lo expuesto y de conformidad con el artículo 6, 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Admitese la demanda* de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Marta Lidia Peraza Guerra, mediante la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad, por vicio de contenido, del art. 24 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, por la supuesta vulneración al art. 3 Cn.

2. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de *diez* días hábiles, contados a partir del siguiente de la notificación de la presente resolución, mediante el cual justifique la validez material del objeto de escrutinio constitucional.

3. *Confiérese traslado* al Fiscal General de la República por el plazo de *cinco* días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de esta resolución, para que se pronuncie sobre el asunto constitucional sometido a debate. La Secretaría de este Tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto, inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la autoridad demandada o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere.

4. *Suspéndense provisionalmente*, a partir de esta fecha, los efectos y aplicación de la prohibición contenida en el art. 24 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, en el sentido de que el Pleno del mencionado Consejo podrá elegir a su Presidente de entre todos sus consejales, inclusive el electo por el sector judicial.

5. *Tome* nota la Secretaría de este Tribunal del lugar y señalado por la demandante para recibir los actos procesales de comunicación.

6. *Notifiquese*, a la Asamblea Legislativa y, en su oportunidad, al Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura.