

44-C-96. Colindres; Asamblea Legislativa

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Antiguo Cuscatlán, a las doce horas y treinta minutos del día cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

El presente proceso de amparo constitucional ha sido promovido por el señor Eduardo Benjamín Colindres, de cincuenta años de edad al inicio del presente proceso, abogado, licenciado en sociología y doctor en historia, del domicilio de San Salvador, contra providencia de la Asamblea Legislativa, que estima violatoria de la garantía de audiencia y del derecho al trabajo, consagrados en los Arts. 2 y 11 de la Constitución.

Han intervenido en el presente proceso, además de la parte actora, los señores René Mario Figueroa Figueroa, José Eduardo Sancho Castañeda, y Julio Antonio Gameto Quintanilla, en calidad de secretarios de la Asamblea Legislativa; y el doctor René Mauricio Castillo Panameño, en su calidad de Fiscal de la Corte.

LEÍDOS LOS AUTOS; Y, CONSIDERANDO:

I. La parte actora manifiesta esencialmente en su demanda: que mediante decreto legislativo número 2, del 11 de agosto de 1994, publicado en el Diario Oficial número 158, tomo 324, del 29 de agosto de 1994, fue electo magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral, para un período de 5 años, de acuerdo a lo que establece el Art. 208 de la Constitución, habiéndose juramentado el mismo 11 de agosto del año mencionado; que mediante decreto legislativo 899 de la Asamblea Legislativa, de fecha 22 de noviembre de 1996, el cual le fue notificado hasta el 28 del mismo mes, se le hace saber que ha cesado en sus funciones como magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral, a partir de la fecha del decreto; que el acto administrativo de la Asamblea a través del cual se le nombra como magistrado propietario del referido Tribunal para un período de 5 años, indiscutiblemente generó para él el derecho de ejercerlo durante el tiempo señalado por la Constitución y a percibir el salario que corresponde; que dicho decreto 899 le hace cesar en sus funciones sin respetársela lo que se conoce como garantía de audiencia, consagrada en el Art. 11 de la Constitución; que la esencia de dicha garantía es la precedencia del juicio al acto de privación, y en el que se goce de una real oportunidad de defensa; que la garantía de audiencia no es sólo una obligación de los tribunales o de las autoridades administrativas, sino que obliga a todos los órganos del Estado, ya que en su esencia no sólo responde a la protección del gobernado sino que a razones de orden público; que los funcionarios públicos no pueden ser separados de sus cargos sino hasta cumplir el período por el cual fueron electos, salvo que incurran en motivo legal para su destitución; que la Sala de lo Constitucional, en muchas sentencias y en diferentes épocas, ha reconocido que ningún empleado o funcionario público puede ser separado de su cargo con violación a la garantía de audiencia, pues se considera una garantía fundamental y absoluta, salvo las excepciones que la misma Constitución señala en sus artículos 162 y 193; que las facultades de la Asamblea Legislativa o de cualquier órgano del Estado no son absolutas y, por lo mismo, todas las personas para ser separadas de sus cargos deben ser previamente oídas, con el objeto que tengan la oportunidad de defenderse y así poder controvertir los hechos que se le imputan; que lo establecido por esta Sala en su doctrina es claro que aún en aquellos casos

en que el motivo de la separación es justificado, pero que no se ha respetado la garantía de audiencia, opta por amparar al agraviado; que la decisión de la Asamblea Legislativa de separarlo de su cargo viola los Arts.

iante el contenido de las actas y, por consiguiente, la prevención hecha por la autoridad demandada en cuanto a la presentación de la documentación requerida no puede entenderse como un acto formal que garantice una oportunidad real de defensa para quien se atribuye titularidad sobre el inmueble.

2 y 11 de la Constitución; que ninguna de las afirmaciones que se hacen en el acuerdo legislativo 899 han sido discutidas ni probadas de manera previa por el órgano Legislativo; que resulta además ridículo que siendo el Tribunal Supremo Electoral un cuerpo colegiado, sea solamente a uno de sus miembros al que se haga cesar de sus funciones, por ser inconveniente a los intereses de cierto grupo político; que, por otro lado, la Asamblea con dicho decreto también le ha violado el derecho que tiene al trabajo durante el período establecido en la Constitución como magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral y a percibir el salario que le corresponde, pues esa decisión ha sido tomada en abierta violación a la garantía de audiencia, pues nunca se le audiencia, pues nunca se le comunicó absolutamente nada sino hasta el día mismo en que se le entregó la esquila firmada por el Secretario de la Asamblea; que demanda a la Asamblea Legislativa por violación a sus derechos protegidos por los Arts. 2 y 11 de la Constitución; que impugna también el decreto legislativo 899 de fecha 22 de noviembre de 1996, el cual ignora si ha sido o no publicado en el Diario Oficial, que dado que hasta la fecha el cargo de magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral no ha sido ocupado por otra persona, por no existir nombramiento hecho por la Asamblea Legislativa, solicita se ordene la suspensión del acto reclamado, pues la decisión de la Asamblea está produciendo efectos positivos; y, concluye pidiendo que se admita la demanda, se ordene la suspensión del acto reclamado y, previos los trámites legales, se declare que ha lugar el amparo por violación a la garantía de audiencia.

A la demanda acompañó el actor, copia certificada del ejemplar del Diario Oficial de su nombramiento, copia certificada de la comunicación hecha por el Secretario de la Asamblea Legislativa que contiene el decreto por medio del cual se le hace cesar en sus funciones, y copia certificada de la comunicación que, con fecha 28 de octubre de 1994, le hizo el Secretario de la Asamblea Legislativa y que contiene el dictamen favorable de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa.

Por resolución de las quince horas y cinco minutos del día 2 de diciembre de 1996, se admitió la demanda, se tuvo por parte al señor Colindres, se declaró sin lugar la suspensión del acto reclamado y se pidió informe a la autoridad demandada; el cual fue remitido por el Secretario de la Asamblea Legislativa, señor René Mario Figueroa Figueroa, quien en síntesis manifestó: que no son ciertos los hechos que se le atribuyen a la Asamblea Legislativa en el juicio de amparo promovido por el doctor Eduardo Benjamin Colindres, pues a dicha Asamblea le corresponde constitucionalmente elegir y remover a los funcionarios que establece el Art. 131 ordinal 19° de la misma- y que en ningún momento la Asamblea ha violado algún precepto constitucional con la emisión del decreto 899, ya que el Código Electoral en su artículo 60 es claro en su contenido y, cuando existe causa

legal para remover a un funcionario, esta Asamblea está en la facultad de hacerlo de conformidad a la Constitución de la República.

En ese estado del proceso constitucional, el impetrante presentó escrito en relación a la no suspensión provisional del acto reclamado decretada por esta Sala, en el que expresa en síntesis: que en ningún momento podía presentar "recurso" de amparo antes del decreto de cesación referido en su demanda, por cuanto esta Sala ha sentado jurisprudencia, como es el caso de los amparos 22-A-94 y 27-M-94 que, para que una situación jurídica individual sea susceptible de salvaguarda por medio del amparo, ésta debe ser cierta, real y capaz de reportar un perjuicio actual en la esfera jurídica de su titular; que es claro que su destitución inconstitucional es un agravio que se le ha causado en todo sentido, que presentar amparo con anterioridad hubiera sido fundamentarlo en una mera eventualidad que convertiría su demanda en inadmisibles y la suspensión del acto reclamado en un imposible; que de conformidad a la Constitución, todos los hombres somos iguales ante la ley, y si la Sala ha dispuesto la suspensión en otros casos de amparo, procede en este caso la suspensión del acto reclamado, sobre todo tomando en cuenta que no se ha nombrado a la fecha por la Asamblea Legislativa a nadie en su sustitución; que si se nombra a alguien, el daño que le puede producir ello sería irreparable o, en todo caso, se afectarían los derechos de su persona como el de la otra persona nombrada a consecuencia de una resolución inconstitucional de la Asamblea; que el hecho que no se suspenda el acto reclamado vuelve el "recurso" de amparo en un derecho sin efectividad; que, por último, pide se revoque la resolución de no suspender el acto reclamado y, en consecuencia, se suspenda el acto reclamado.

A continuación se mandó a oír al Fiscal de la Corte en la siguiente audiencia, quien no hizo uso de la misma; y por decreto de sustanciación de las diez horas con veinte minutos del día 27 de enero de 1997, se confirmó la denegativa de la suspensión del acto reclamado y se pidió nuevo informe justificativo a la autoridad demandada, de conformidad al Art. 26 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

El señor José Eduardo Sancho Castañeda, Secretario de la Asamblea Legislativa, en síntesis, informó: que dicha Asamblea ratifica en todas sus partes la emisión del decreto mencionado, ya que considera que en ningún momento han sido violentados los derechos del doctor Eduardo Benjamín Colindres, pues cuando fungió como magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral causó malestar general en los organismos de la administración pública, obstaculizando la buena marcha del mismo, no respondiendo a las necesidades y exigencias que la dinámica administrativa demanda de ese Tribunal; que esa Asamblea actuó de conformidad a la Constitución de la República y a lo que establece el Código Electoral cuando existe causa legal para remover a un funcionario; y por último pide que en su oportunidad se sobresea a la Asamblea en este proceso.

Según lo ordena el Art. 27 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, se concedió traslado al Fiscal de la Corte y al actor. El primero manifestó en esencia: que independientemente de los motivos que aduce la autoridad demandada relativos a las causas legales que motivaron la cesación de las funciones del doctor Colindres, es su deber respetar el principio constitucionalmente reconocido del debido proceso legal, derecho a ser oído y vencido en juicio conforme a las leyes de la República; que ello no riñe, interpretado

armónicamente; con el Art. 60 de; Código Electoral; que, por último, toda persona tiene derecho a ser oída y vencida en juicio previo -conforme a las leyes- para ser privada legalmente de su empleo, pues la esencia de la garantía de audiencia es la precedencia del juicio al acto de privación, y en el cual se brinde una real oportunidad de defensa.

Por su parte, el actor, al contestar el traslado, manifestó: que en el presente juicio de amparo se requiere presentar como documentos probatorios el decreto de la Asamblea Legislativa de su nombramiento y plazo para el cual fue electo como magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral, el decreto legislativo de cesación de dicho cargo antes de la finalización del plazo para el cual fue nombrado por parte de la Asamblea Legislativa y, por último, documentación donde conste el procedimiento utilizado por la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria en la cual se tomó la resolución de cesarlo de sus funciones; que todas esas pruebas ya fueron presentadas a la Sala, y corren agregadas a fs. 5-8, 12-51 y 61-98; que el inciso 1º del Art. 29 de la Ley de Procedimientos Constitucionales faculta a la Sala a suprimir la apertura a pruebas si considera que no es necesario; que en el presente juicio, dicha facultad puede ejercerla por cuanto todas las pruebas pertinentes ya han sido presentadas, tanto por su parte como por la Asamblea; que, por otra parte, de conformidad al Art. 30 de la misma ley, tanto su persona como la autoridad demandada pueden presentar en el alegato respectivo cualquier prueba que estime pertinente.

A fs. 103 se ordena la apertura a pruebas por el plazo de ocho días, de conformidad al Art. 29 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, lapso durante el cual ninguna de las partes presentó prueba pertinente alguna; posteriormente se corrieron los traslados que ordena el Art. 30 de la Ley de Procedimientos Constitucionales al Fiscal de la Corte, a la parte actora y a la autoridad demandada; evacuándolo el primero de ellos en el sentido de ratificar los conceptos expresados en su anterior traslado por considerar no haber sido desvirtuados hasta el momento.

Por su parte, el actor manifestó: que reitera lo afirmado en la demanda; que, de acuerdo a jurisprudencia sostenida por la Sala, la garantía de audiencia establece que todas las personas tienen derecho a ser oídas y vencidas en juicio previo, para poder ser privadas legalmente de su empleo; que para privar legalmente a un empleado público de su empleo debe tramitarse un procedimiento en que la autoridad compruebe las razones justificativas de aquél, y en el que el empleado goce de una real oportunidad de defensa; que la garantía de audiencia obliga a todos los órganos del Estado; que la circunstancia que la ley secundaria no establezca para el caso concreto procedimiento para privar de un derecho a una persona, no es obstáculo para lo señalado, pues el Art. 11 de la Constitución es efectivo aún frente a leyes y el Organo Legislativo debe acatarlo; que la garantía de audiencia es absoluta y no admite más excepciones que las que la Constitución señala en forma clara, expresa y terminante en los artículos 162 y 193 ordinal 8º; que en un Estado de derecho, la estabilidad en el cargo constituye una característica del funcionario público, no pudiendo ser separado de su cargo sino hasta cumplir el período para el cual fue electo, salvo que incurra en motivo legal para su destitución, siguiendo en todo caso el respectivo procedimiento para darle la oportunidad de alegar su defensa; que la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendido en la Carrera Administrativa, aunque no se le aplique, establece un procedimiento que garantiza el

derecho de audiencia; que en la destitución que aprobó la Asamblea Legislativa no existió procedimiento donde se garantizara suficientemente su derecho de audiencia; que la versión taquigráfica de la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa celebrada el 21 de noviembre de 1996 demuestra claramente que se le violó el derecho de audiencia al haber sido destituido sin ser oído y vencido enjuicio conforme a las leyes; que cuando fue electo magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral, habiendo hecho la protesta constitucional y teniendo clara conciencia de la función constitucional y legal del referido tribunal, actuó no representando a nadie, sino cumpliendo sus funciones de funcionario conforme a la Constitución; que, por último, pide se declare en sentencia definitiva que ha lugar el amparo solicitado, se ordene el pago de lo que le corresponde desde que fue cesado inconstitucionalmente de sus funciones hasta su reintegración, y se ordene la condena en costas, daños y perjuicios.

La autoridad demandada a través de su Primer Secretario, señor Julio Antonio Gameto Quintanilla, manifestó en esencia: que la Asamblea considera que en ningún momento han sido violentados los derechos de doctor Eduardo Benjamín Colindres, ya que el período de elección de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral es de 5 años, pero ello no significa que dichos funcionarios no puedan ser removidos de sus cargos si alguno de éstos dejare de reunir los requisitos para serlo, de acuerdo a lo que establece el Art. 60 del Código Electoral; que el Decreto Legislativo No. 899 relaciona que la actuación del doctor Colindres ha causado malestar general en la Administración Pública, no respondiendo a las necesidades y exigencias que la dinámica administrativa demanda de ese Tribunal, agravándose por carecer de instrucción notoria y honradez en el desempeño de su cargo, al parcializar su actuación en su calidad de juzgador en la problemática interna del Partido Demócrata Cristiano, y no excusarse de conocer en la referida crisis; que esa Asamblea considera, además, que los principios constitucionales a que hace referencia el doctor Benjamín Colindres en su demanda no han sido violentados con la emisión de dicho decreto; y, por último, que la Asamblea estima que no habiéndose violado ningún principio constitucional, en su oportunidad la Sala debe de sobreseer en el proceso.

Practicados los anteriores actos procesales, el proceso quedó en estado de dictar sentencia.

II. Antes de examinar el fondo de la controversia relatada en la formulación de la pretensión constitucional del impetrante, es indispensable -por constituir presupuesto del examen de fondo- conocer y resolver sobre la petición de sobreseimiento planteada por la autoridad, demandada, tanto en el segundo informe -agregado a fs.61-62- como en el escrito presentado al evacuar el traslado que se le confirió en base al Art. 30 de la Ley de Procedimientos Constitucionales -agregado a fs. 116-117-; ya que de estimarse la petición de sobreseimiento, se produciría la terminación anormal del proceso.

La Asamblea Legislativa argumenta, como motivo de sobreseimiento, que en el presente caso no se ha violado ningún principio constitucional con la emisión del decreto legislativo No. 899, de fecha 22 de noviembre de 1996, mediante el cual se cesó como magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral al doctor Eduardo Benjamín Colindres.

El amparo es un proceso constitucional instituido para la protección de todos los derechos que otorga la Constitución. Proceso que puede promover cualquier persona que se

considere agraviada, entre otras cosas, por toda clase de acción u omisión de cualquier funcionario del Estado.

Al respecto, esta Sala señala que la argumentación de la Asamblea Legislativa no es propia de una petición de sobreseimiento, sino que constituye un aspecto que corresponde examinar en una sentencia de fondo. Y es que, la auto-atribución de un derecho consagrado en la Constitución y la mención de transgresión del mismo por acto de autoridad, constituyen requisitos de la pretensión de amparo, y la actividad procesal será tendente a determinar la veracidad o no de tales afirmaciones del demandante; en consecuencia, determinar si efectivamente existió o no violación constitucional es propio de una sentencia de fondo, no de una resolución de sobreseimiento.

El sobreseimiento supone una decisión jurisdiccional que impide examinar el fondo del asunto planteado en la pretensión del amparo; o, como lo plantea Ana Patricia Reyes Hernández, et. al., -basándose en el autor mexicano Burgoa-, el sobreseimiento supone la conclusión del proceso de amparo, "sin decidir sobre la constitucionalidad del acto reclamado (cuestión de fondo), sino atendiendo a circunstancias o a hechos- diversos de ella". Esto significa que son incompatibles las nociones de sobreseimiento y una argumentación relativa al fondo de la controversia constitucional.

Se insiste que la determinación de la existencia o no de violación de la Constitución -que es la base de la petición de sobreseimiento por la autoridad demandada-, es una decisión jurisdiccional que ha tomarse en sentencia satisfactiva y no en una impeditiva; por lo que, en definitiva, la verificación de la existencia o inexistencia de alguna violación constitucional, no es materia de sobreseimiento en el proceso de amparo, sino es propia de sentencia de fondo. En consecuencia, al fundamentar la Asamblea Legislativa su petición de sobreseimiento en una declararse sin lugar.

III. Desestimada la petición de sobreseimiento, corresponde examinar el fondo de la pretensión en el presente caso y, al respecto, debe tomarse en cuenta, tanto la argumentación central del demandante, cual es que la Asamblea Legislativa, a través del decreto 899 de fecha. 22 de noviembre de 1996, al cesarlo en sus funciones como magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral, sin que se le siguiera previamente procedimiento alguno donde tuviera la oportunidad de alegar su defensa, ha violentado los Arts. 2 y 11 de la Constitución, que establecen -a criterio de la parte demandante- el "derecho al trabajo" y la "garantía de audiencia", respectivamente; como la argumentación que en su defensa hace la autoridad demandada -la Asamblea Legislativa-, la cual esencialmente consiste en afirmar que el período de elección de 5 años para los magistrados del Tribunal Supremo Electoral no significa que no puedan ser removidos de sus cargos si dejan de cumplir con los requisitos para ser magistrado de dicha entidad electoral, y que la autoridad competente para ello es la Asamblea Legislativa.

1. En atención a lo expuesto por las partes en este proceso, este Tribunal estima conveniente -a fin de dictar una decisión ajustada a la normativa constitucional-, que se exteriorice el proceso lógico de la presente decisión, para dejar evidencia tanto de los fundamentos fácticos como de los presupuestos jurídicos de la misma. Al respecto, se considera adecuado que, precedido de una reseña de los regímenes normativos -tanto a

nivel constitucional como legal- del Tribunal Supremo Electoral y de los magistrados que lo integran que sirva de marco de referencia, el análisis de este caso debe ajustarse al siguiente orden: (a) determinar si los magistrados de dicho Tribunal son titulares de lo que el demandante denomina derecho al trabajo; (b) determinar si los magistrados pueden ser removidos de sus cargos cuando aún estando vigente el período de su elección; (c) determinar si para la remoción o destitución de un magistrado del Tribunal Supremo Electoral es constitucionalmente obligatorio la tramitación de un procedimiento previo; y (d) clarificar si el procedimiento previo debe ajustarse a la Ley de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

El orden expuesto en el párrafo precedente no es caprichoso ni arbitrario, sino que los puntos a examinar están lógicamente condicionados, tanto positiva como negativamente, así: (a) si opta por negar a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral la titularidad de un "derecho al trabajo", es innecesario continuar con el examen del caso, pues no existiría categoría jurídico-subjetiva protegible; (b) de modo inverso, sólo en el supuesto que se opte por aceptar la posibilidad de remoción de un magistrado del citado Tribunal, aún durante la vigencia de su período, será posible pasar a examinar si la remoción debe ser precedida de un procedimiento, y (c) finalmente, sólo en el supuesto que se acepte que es obligatoria la previa realización de un procedimiento para la remoción, podrá analizarse el trámite al cual debe ajustarse el mismo.

2. En nuestro sistema constitucional expresamente se dispone que el gobierno es democrático, noción que tiene como consecuencia obligada el reconocimiento no sólo de derechos de libertad que garanticen un esfera de autonomía del individuo frente al Estado, sino también el derecho de participar en la formación de la voluntad estatal. El principio democrático supone, pues, que los poderes estatales emanan del pueblo, que aparece como el autor último de la voluntad del Estado y como titular de la soberanía, lo cual se traduce en el reconocimiento a los ciudadanos de derechos específicamente encaminados a la formación de esa voluntad.

La forma tradicional en que se expresa -para ocupar la clásica expresión de Jellinek- el status activae civitatis, es el derecho a elegir y ser elegido a cargos públicos, así como el derecho a ocupar dichos cargos. Parte de todo ello es una forma de participación política, de la cual resultan diversos tipos de derechos, provistos de diferentes tipos de garantías, que requieren una consideración especial.

Para la vigencia de tal clase de derechos se ha consagrado una regulación constitucional y, en las últimas décadas, también se ha contemplado a nivel constitucional un ente estatal específico para la atención de los procesos que permiten la vigencia de algunas de las manifestaciones de los derechos políticos, persiguiendo que tal ente no se integre a ninguno de los poderes estatales clásicos ni desvíe sus funciones a otras ramas de la actividad estatal.

La regulación constitucional en este ámbito ha ido evolucionando diacrónicamente, adecuándose a las nuevas realidades y a las exigencias que la comunidad jurídicamente organizada plantea. En una labor esencialmente descriptiva de tal evolución, se aprecia que ya en la Constitución de 1886 se establecía -en el Art. 122- que el ejercicio del derecho al

sufragio sería arreglado por una ley secundaria especial, que además regularía la manera de practicarse las elecciones. Para esa época no se establecía constitucionalmente ninguna entidad u órgano como autoridad suprema en materia electoral, sino que ello quedaba bajo control del órgano legislativo, monopolizando la fiscalización de los procesos electorales.

La Constitución de 1939 no varía el rumbo de la anterior, pues el derecho al sufragio tampoco adquiriría mayor relevancia desde el punto de vista constitucional, ni se establecía un órgano o institución que fiscalizara de modo más o menos independiente lo relacionado a la materia. Así, su Art. 77 preceptuaba que correspondía a la Asamblea Legislativa, entre otras atribuciones, "Convocar al pueblo para las elecciones de Altos Poderes, de conformidad con la ley", sujetándose únicamente a las formalidades del procedimiento que establecía la Ley Electoral de la época. Sin embargo, se agregó algo nuevo: su Art. 149 establecía que todos los actos electorales debían de ser públicos y libres, con lo cual se da un paso adelante para el logro de procesos electorales cristalinos y democráticos.

En 1945 se establece en la Constitución que "El derecho de elegir es irrenunciable y su ejercicio obligatorio", con lo cual se obliga a todos los órganos del Estado a respetar y a coadyuvar en la realización de dicha categoría jurídica subjetiva concurrente en todo ciudadano. Sin embargo, tampoco se encontraba a nivel constitucional consagración de una entidad esencialmente encargada de la materia electoral, dejándose únicamente establecido que tal derecho sería arreglado por una ley especial.

Fue hasta en la Constitución de 1950 en la que se establece el Consejo Central de Elecciones, disponiendo que éste sería la autoridad suprema en materia electoral, expresión que suponía conceder al, citado Consejo, independencia funcional. En efecto, los Arts. 33 y 34 de dicha Constitución establecían: (a) que "Un Consejo Central de Elecciones verá la autoridad suprema en esta materia "; y (b) que dicho consejo "estará formado por tres miembros, elegidos por la Asamblea Legislativa, de los cuales uno será escogido de cada una de las ternas que oportunamente propondrán el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia. Habrá tres miembros suplentes elegidos en la misma forma. Durarán tres años en sus funciones ". Por otro lado, el Art. 33 establecía que "Los partidos políticos contendientes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral", lo cual no suponía menoscabo de la independencia funcional lograda a partir de ese año.

La Constitución de 1962 prácticamente mantiene la misma regulación, transcribiendo muchos pasajes del articulado mencionado en el párrafo anterior, agregando únicamente en su Art. 34 que "La ley establecerá los organismos necesarios para la recepción, recuento y fiscalización de votos, y demás actividades concernientes al ejercicio del sufragio ", lo cual no implicaba variación institucional en el esquema, sino que suponía la reserva legal electoral.

En la Constitución de 1983 -en razón de la importancia que ha adquirido el tema electoral como exigencia del proceso democrático- se le dedica al Consejo Central de Elecciones un capítulo exclusivo -Capítulo VII Título VI Arts. 208 al 210- regulación que fue reformada en 1991/1992.

Antes de la reforma apuntada, se establecía, al igual que en la Constitución de 1962, que el Consejo Central de Elecciones estaría formado por 3 miembros; sin embargo, se difería en cuanto a la fuente electiva. En efecto, se disponía en el Art. 208 que dichos miembros surgirían -a diferencia de la Constitución de 1962- únicamente de las ternas propuestas por los 3 partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial.

Como se aprecia fácilmente, la Constitución de 1983 -antes de las reformas de 1991/1992- dio un giro sustancial relacionado con el origen de las ternas de candidatos para optar a ser miembro del Consejo Central de Elecciones, ya que estableció que las ternas serían propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial, a diferencia de la Constitución de 1962, que establecía que los miembros iban a ser elegidos de las ternas propuestas por el Poder Ejecutivo y La Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, el análisis no debe limitarse a la mera constatación del cambio, sino que debe apreciar las aplicaciones jurídico políticas que acarreó la modificación introducida en 1983. En efecto, se estima que el nuevo génesis de las propuestas establecido por los constituyentes del año en mención implicaba, en primer lugar, reducir la incidencia o dominio que el partido mayoritario podía ejercer en la integración del Consejo Central de Elecciones, pues si éste era el encargado de garantizar procesos electorales realmente competitivos, era razonable que en la integración del mismo participaran las fuerzas políticas de mayor representatividad en el espectro político nacional; y, en segundo lugar, evidenciar la importancia de los partidos políticos en los procesos electorales, de los cuales éstos son los protagonistas orgánicos, en coherencia con la cualitativa característica del sistema político establecido en la Constitución, cual es una democracia en la que los partidos políticos juegan un rol preponderante, al ser éstos el único vehículo a través del cual se ejercita la representación del pueblo dentro del gobierno.

Resultaba, pues, plenamente congruente con la idea de democracia -y, específicamente con la noción de pluralismo político que aquella implica-, que se dispusiera un origen plural -varios partidos políticos- de las ternas de candidatos a ser miembros de dicho Consejo, pues de ese modo se reducía la posibilidades de monopolio ideológico-político en el Estado salvadoreño; ya que, tal como estaba diseñado el origen de las ternas antes de 1983, resultaba evidente la posición dominante -casi monopólica- del poder ejecutivo, pues, por un lado, siendo el poder ejecutivo, de unilateral conformación política, podía proponer perfectamente, como posibles miembros del Consejo Central de Elecciones, a personas que respondieran únicamente a su ideología; y, por otro lado, la Corte Suprema de Justicia podía, en la medida de que el partido en el gobierno tuviera la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa órgano que elegía a los magistrados del máximo tribunal de justicia-, proponer también como posibles miembros a personas de la misma línea política del partido en poder del ejecutivo.

Por otro lado, punto novedoso en la Constitución de 1983 es que se consagró -en el Art. 209 Cn.- que, si bien el Consejo Central de Elecciones sería la autoridad suprema en materia electoral, ello sería sin perjuicio de los recursos establecidos en dicha Constitución, por violación a la misma. Es conveniente señalar que esto no supone de ninguna manera

reducción de la independencia funcional de dicho Consejo, pues no implica línea jerárquica, ni control de las actuaciones de aquél desde la perspectiva legal o administrativa. Por el contrario, tal especificación del reconocimiento del control constitucional de los actos del referido Consejo confirmaba su autonomía funcional pues a nivel de legislación secundaria, ya en el Art. 4 letra c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se establecía que "los actos del Consejo Central de Elecciones y demás organismos electorales relacionados exclusivamente con la función electoral" no corresponden a dicha competencia especializada. Esto significa 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

Con la reforma constitucional de 1991/1992, la entidad electoral sufrió nuevas modificaciones, ahora en su denominación, integración, origen de ternas y plazo de funciones de sus miembros, pero se mantuvo íntegramente -o aún se reafirmó- su autonomía funcional en su rol de autoridad máxima en materia electoral. En efecto, el vigente Art 208 Cn., que contiene los caracteres esenciales del régimen normativo del Tribunal Supremo Electoral, establece:

"Habrà un Tribunal Supremo Electoral que estarà formado por cinco Magistrados, quienes duraràn cinco años en sus funciones y seràn elegidos por la Asamblea Legislativa. Tres de ellos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos Magistrados restantes seràn elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, quienes deberàn reunir los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, y no tener ninguna afiliación partidista.

Habrà cinco Magistrados suplentes elegidos en igual forma que los propietarios. Si por cualquier circunstancia no se propusiera alguna terna, la Asamblea Legislativa hará la respectiva elección sin la terna que faltare.

El Magistrado Presidente será el propuesto por el partido o coalición legal que obtuvo el mayor número de votos en la última elección presidencial.

El Tribunal Supremo Electoral será la autoridad máxima en esta materia, sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución, por violación de la misma".

Es evidente, de lo que consta en la disposición constitucional transcrita, que en la actualidad la autoridad máxima en materia electoral es el Tribunal Supremo Electoral, el cual posee una independencia funcional que se manifiesta en un grado absoluto de autonomía técnica, administrativa y jurisdiccional, pues dicho ente no está supeditado a órgano de gobierno alguno para la toma de decisiones concernientes a la materia electoral.

Entre los cambios introducidos por las reformas constitucionales referidas destaca -en lo que a efectos de esta sentencia es pertinente- la nueva regulación sobre el origen y las cualidades de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral, así como lo relativo a la

modificación de la duración en el cargo: Respecto al origen de los magistrados, si bien se volvió a incorporar a la Corte Suprema de Justicia como fuente de proposición, se innovó en el sentido de disponer que necesariamente dos de los ahora cinco magistrados del citado Tribunal tienen que poseer origen técnico -precisamente los propuestos por la Corte Suprema de Justicia-, quedando los restantes tres con origen estrictamente político -los propuestos por los partidos políticos-.

En efecto, y con relación a la diversidad en la cualidad de los magistrados, la reforma dispuso que a personas nombradas en razón de su ligamen con partidos políticos, se incorporan técnicos jurídicos provenientes de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, ya que los integrantes de esas ternas deben reunir los requisitos contemplados para ser magistrado de Cámara de Segunda Instancia. Por último, respecto del plazo en el cargo, se dispone que los magistrados del Tribunal Supremo Electoral duran ahora cinco años en sus funciones.

Del examen integral de la regulación constitucional relativa al ente estatal encargado esencialmente de la potestad electoral, aparece que su estatuto fundamental se ha estructurado en razón de la potestad antes dicha y en la búsqueda del mejor cumplimiento de las atribuciones que le han sido conferidas; ello con el fin de realizar eficazmente la función básica que le está señalada, cual es garantizar la participación equitativa de las fuerzas políticas en el proceso de Formación política y de consolidación democrática. Por ello, en un intento de sistematización, pueden señalarse como caracteres esenciales del Tribunal Supremo Electoral los siguientes: (a) independencia funcional, manifestada tanto en su calificación como autoridad máxima en materia electoral, como en su autonomía económica, técnica, administrativa y jurisdiccional; (b) origen plural de, los integrantes, pues de los cinco magistrados, tres provienen de los partidos políticos, y dos son a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, y (c) diversidad cualitativa de los integrantes, pues algunos responden a su origen político y otros deben cumplir exigencias de carácter técnico.

Los tres caracteres esenciales del Tribunal Supremo Electoral expuestos en el Párrafo anterior no pueden Considerarse aisladamente, ni pueden dejar de realizarse simultáneamente, pues en su esencia desvinculan a dicho tribunal de todo interés eminentemente político partidista y, en su justificación, Proporcionan procesos electorales auténticamente libres y competitivos como factor esencial, aunque no único, de la democracia.

La anterior conclusión no es antojadiza, pues: (a) en primer lugar, el origen plural de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral supone independencia o, quizá más técnicamente, es garantía de dicha independencia, porque si sólo está conformado por personas ligadas al que hacer político nacional, se corre el riesgo que sus decisiones tiendan a favorecer a los partidos políticos que hayan sacado mayor número de votos en las últimas elecciones presidenciales y, por ello, el contrapeso de los técnicos es sano para la conformación autónoma y cristalina de la voluntad de la autoridad máxima en materia electoral; (b) en segundo lugar, porque la exclusión o reducción -a la más mínima expresión posible- de influencias partidarias se consigue, también, a través de la diversidad cualitativa de sus magistrados; (c) en tercer lugar, porque la mayoría calificada necesaria para la

elección de los magistrados "técnicos" -los que surgen de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia- tiene como propósito o finalidad el que éstos sean personas cuyas cualidades sean reconocidas, aceptadas y, lo más importante, ratificadas calificadamente por una amplia gama de partidos políticos, pues difícilmente un mismo partido político tendrá representación, en el seno de la Asamblea, igual o superior a los dos tercios del total de diputados; y (d) en cuarto lugar, porque la independencia del Tribunal Supremo Electoral, 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.

Por todas estas razones, el régimen constitucional del Tribunal Supremo Electoral se concretó también expresamente en la ley especial que regula todo lo concerniente a la recepción, recuento y fiscalización de los votos y demás actividades concernientes al sufragio. Es decir, que se establecieron -para la correcta armonización de la legislación secundaria con el espíritu de la Constitución en este orden- dentro del Código Electoral disposiciones encaminadas directamente a garantizar, entre otras cosas, pureza electoral que la sociedad civil reclama; reglas claras y precisas que garanticen la participación equitativa de las fuerzas políticas responsables de la consolidación de la democracia en nuestra patria; procesos-electorales casi perfectos para convertirlos en el real y único medio de tener acceso al poder; y, por último, elecciones auténticamente libres y competitivas, sin otro respaldo legítimo que el de la voluntad libre, soberana y espontánea del pueblo salvadoreño.

Por último, dentro de esta reseña, falta analizar lo relativo al régimen normativo dispuesto respecto del magistrado del Tribunal Supremo Electoral; o, lo que viene a ser lo mismo, relacionar las características esenciales del estatuto del magistrado del Tribunal Supremo Electoral. Para ello, es necesario exponer el iter lógico de esta parte del marco de referencia: (a) requisitos; (b) nombramiento; y (e) plazo del cargo.

De acuerdo al Art. 60 del Código Electoral, los requisitos para ser magistrado del Tribunal Supremo Electoral varían dependiendo del origen de la propuesta. Así, para los tres magistrados que provienen de las ternas propuestas por los partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial, los requisitos se refieren a los siguientes aspectos: (a) nacionalidad, esto es, ser salvadoreño; (b) edad, pues se requiere mayor de treinta años de edad; (c) estado seglar, es decir, que no pertenezca a órdenes clericales; (d) cualificación académica, pues se exige notoria instrucción; y (e) cualificación ética, ya que se requiere honradez y estar en el ejercicio de los derechos del ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección. Algunas diferencias existen para los dos magistrados provenientes de las ternas de la Corte Suprema de Justicia, pues la concurrencia de específicas circunstancias cualitativas es lo que determina su posible incorporación al Tribunal Supremo Electoral. En efecto, el artículo constitucional transcrito establece que las personas que integran las ternas provenientes de la Corte deberán de reunir los requisitos para ser magistrado de Cámaras de Segunda instancia -contemplados en el Art. 177 Cn.-, así como no tener ninguna afiliación

política, lo que implica ser personeros cuyas trayectorias estén ligadas íntimamente al que hacer jurídico y no a la vida política.

En cuanto al nombramiento, el Art. 59 del Código Electoral, en concordancia con el Art. 131 No. 9 de la Constitución, establece que los magistrados del Tribunal Supremo Electoral -suplentes y propietarios- serán elegidos por la Asamblea Legislativa, siendo un supuesto de lo que comúnmente se ha denominado elecciones indirectas o de segundo grado, en el sentido que no obstante no gozar de representación popular, al ser electos por el órgano legislativo y estar integrados en las jerarquías superiores de la estructura orgánica del Estado, determinan la voluntad de los órganos estatales al que están incorporados.

En relación al plazo del cargo, el Art. 208 Cn, -y se repite en el Art. 59 del Código Electoral- establece expresamente que los magistrados del Tribunal Supremo Electoral durarán cinco años en sus funciones, plazo que constituye una garantía plena para el ejercicio libre sus actividades y funciones, porque sólo en virtud de la estabilidad -aún limitada a un plazo previamente establecido- puede perfectamente hablarse de seguridad jurídica en el ejercicio de las actividades propias del cargo.

Ahora bien, hecha la reseña normativa que sirve de marco de referencia a la presente decisión de fondo, es menester analizar la naturaleza jurídica de la investidura que como tales poseen los magistrados del Tribunal Supremo Electoral o, en última instancia, verificar la reunión de los requisitos para su consideración como funcionarios públicos de acuerdo a nuestra normativa, pues sólo así podría estimarse coherentemente que el impetrante del presente proceso constitucional es titular de categorías jurídicas subjetivas protegibles a través del presente proceso constitucional de amparo.

Funcionario público es, en sentido general, aquel que participa y desempeña funciones públicas; y éstas, también en sentido genérico, son aquellas mediante las cuales el Estado realiza sus fines. Al respecto, Diego Cordero Rodríguez, en su obra Derecho Administrativo, considera que son funcionarios públicos las personas en quienes concurren la circunstancia de estar incorporados a un organismo del Estado y cuya incorporación ha ido originada por una determinación voluntaria, pero participando en la formación o ejecución de la voluntad estatal; y, Manuel María Díez -en su Manual de Derecho Administrativo- entiende por funcionario público aquellas personas que tienen derecho de mando, de iniciativa y de decisión y que ocupan, en consecuencia, los grados más elevados de la jerarquía de la administración pública.

Sobre tal punto, esta Sala entiende que los magistrados del Tribunal Supremo Electoral son en verdad funcionarios públicos, puesto que en ellos concurren los elementos indispensables para la concurrencia de tal figura: (a) son nombrados por autoridad competente; (b) sus actividades tiene como fin la realización de funciones públicas; (c) si bien sus actividades no se realizan dentro de uno de los órganos tradicionales del Estado, sí se ejecutan en servicio de todos sus miembros y forman parte esencial de éste; y (d) puesto que en ellos concurre el derecho de mando, iniciativa y decisión respecto de un grupo de personas y de una área específica de trabajo, como bien lo comprueban los Arts. 1, 55 y 57 del Código Electoral, que establecen, respectivamente, que el Tribunal Supremo Electoral regulará toda la actividad del Estado referida al proceso electoral; que las resoluciones

que dicho Tribunal pronuncie, en el ejercicio de sus atribuciones, serán de acatamiento forzoso para las autoridades civiles, militares, partidos políticos y ciudadanos a quienes se dirijan y su incumplimiento les hará incurrir en responsabilidad; que el Tribunal Supremo Electoral tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional; y, por último, que a dicho ente corresponde la regulación de lo relativo al Registro Nacional de las Personas Naturales, Registro Electoral y al Régimen de Financiamiento Estatal o deuda política de los Partidos Políticos.

3. Aclarada la investidura de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, se retorna la problemática liminar: determinación de la titularidad o no de dichos magistrados de lo que el impetrante denomina "derecho al trabajo".

Sobre la expresión utilizada por el actor, esta Sala considera que en su dimensión de derecho individual, el derecho al trabajo es una manifestación del derecho general de libertad, lo que significa que la normativa constitucional, en primer lugar, reconoce a toda persona su calidad de ente capaz de exteriorizar conscientemente su energía física y psíquica a fin de conseguir la satisfacción -no jurídica sino social- de una necesidad; y, en segundo lugar, garantiza que dicha libertad no puede ser arbitrariamente determinada o condicionada por el Estado o por cualquier particular, ya que de lo contrario excitaría los mecanismos de tutela de tal libertad.

Respecto de la connotación que tal derecho adquiere en los altos funcionarios públicos, tal es el caso de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, esta Sala estima que, aunque materialmente dichos servidores realizan una prestación de servicios en los que se despliega su actividad laboral, jurídicamente se establece un régimen diferente al del trabajador, pues se trata de un servidor público, y se halla regido, no por una relación laboral, sino por una relación de servicio público.

Para la adecuada conceptualización de ese régimen diferente, hay que partir de una noción básica de nuestro derecho público, vinculada con el caso materia de estudio: la existencia del elemento humano en la conformación de las magistraturas del Tribunal Supremo Electoral. Dicho elemento está constituido por personas -entiéndase servidores públicos de la más alta jerarquía- que físicamente actúan en cumplimiento de las funciones públicas y están al servicio del Estado y no de intereses particulares o político-partidarista.

Para garantizar que el servidor público ajuste su actuación a los límites y fines que establece la ley, e impedir así que favorezca intereses partidarios o ceda ante presiones de intereses de grupos privados, es indispensable que al funcionario se le dote de un ámbito de seguridad jurídica. Ese ámbito de seguridad se refleja, desde una perspectiva subjetiva, en un derecho a la estabilidad en el cargo.

En definitiva, pues, lo que en términos genéricos se denomina comúnmente "derecho al trabajo" de los servidores públicos, en realidad se refiere a impedir la remoción arbitraria de los empleados y funcionarios de las plazas que ocupen. Por ello, la interdicción de la remoción arbitraria de servidores públicos supone, desde el plano subjetivo y respecto de la esfera jurídica de la persona física que ocupa el cargo, no un derecho al trabajo, sino un derecho a la estabilidad en el cargo, puesto que su propósito esencial -se insiste- es brindar

protección contra las remociones arbitrarias de los servidores públicos de las plazas que ocupen.

Ha de aclararse que el reconocimiento de dicha categoría jurídica en el esfera de los servidores públicos no está concebido en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que ello es efecto reflejo de la independencia funcional de la entidad estatal a la que está integrado, y, por ello, tal derecho actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la ley. Y es que la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares sino que debe considerarse portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público -la estabilidad en el cargo- es, en puridad, garantía de la realización del interés público.

Es en tal contexto que debe entenderse la protección del servidor público -sobre todo, aunque no exclusivamente, frente a despidos ad nutum, a gusto, a voluntad-, pues, si partimos de la idea que el interés público está presente en la estructura orgánica del Estado, tal protección al servidor público obedece a dos razones concretas: la primera de tipo político, en el sentido que deben neutralizar las denominadas políticas de despojo, esto es, obligar al servidor público a servir a intereses partidarios por el temor a la destitución, cesación o despido; y la segunda de tipo técnico, en el sentido que la estabilidad en el cargo es exigida por la especialización de las funciones a través de la experiencia en el cargo.

La regulación sobre las potestades, competencias y funciones públicas exige que sea garantizado el cumplimiento objetivo y rigurosos de las disposiciones legales, objetivo, éste que se ve facilitado asegurando al servidor público que si cumple con los deberes de su cargo no será arbitraria o discrecionalmente destituido o cesado; o, para utilizar las expresiones de Luis Ortega Álvarez, esta "garantía personal de que goza el Funcionario no es sino el reflejo de la necesidad de autonomía que requiere la actuación administrativa para que ésta sea eficaz".

En base a lo dicho en los párrafos anteriores, lo que el demandante denomina derecho al trabajo no debe entenderse como la mera abstracción del proporcionamiento de empleos dentro de la estructura orgánica del Estado a aquellas personas que, en determinados momentos y por circunstancias diversas, no gozan de plazas. No se trata tampoco que el servidor público tenga derecho al empleo como si de un bien se tratara, pues, además que efectivamente el cargo no es un bien, va se precisó previamente que el Estado puede disponer su estructura orgánica en la forma que mejor sirva a la realización de los fines públicos.

Tratándose, no de un error u omisión de hecho, sino de precisión en la calificación de la categoría jurídica subjetiva, esta Sala estima que, aunque el demandante denomine a la misma como derecho al trabajo, puede suplirse su argumento en el sentido de entender que susceptible de protección a través del presente proceso constitucional es su derecho a la estabilidad en el cargo de magistrado Propietario del Tribunal Supremo Electoral.

En el caso de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral existe la peculiaridad que se trata de un cargo público con período o plazo consagrado a nivel normativo -tanto constitucional como legalmente-, por lo que es necesario hacer al respecto algunas

consideraciones: El lapso que normativamente se establece -sea a nivel de Constitución, sea a nivel de ley- como período del cargo se fija en vista del interés público y no en el del funcionario que ocupará el cargo, por lo que una norma de el mismo rango puede modificar el período a pesar que haya empezado este a transcurrir, sin que el servidor público pueda reclamar contra ello; pero mientras la ley este en vigor, una destitución, cesación o remoción no dictada conforme a la ley significaría una violación de ésta. Aceptar la solución contraria -esto es, que no obstante el plazo puede destituirse al funcionario- significaría un rechazo al carácter normativo de la Constitución y las leyes, pues se estaría diciendo que el período del cargo carece de sentido, volvería inocuo el sistema jurídico.

Respecto del derecho a la estabilidad en el cargo debe aclararse que el mismo de ninguna manera supone inamovilidad, pues tal derecho surte plenamente sus efectos frente a remociones arbitrarias, caprichosas o realizadas con trasgresión de la Constitución o las leyes, pero ello no impide que pueda separarse a un servidor público de su cargo -sea empleado o funcionario- cuando el mismo incumple con sus deberes o cuando incurre en una causal de destitución, pero la misma deberá efectuarse con estricta observancia de la Constitución y del principio de legalidad.

4. Luego de la comprobación de la titularidad del derecho a la estabilidad en el cargo, es menester profundizar el análisis por la específica circunstancia que los magistrados del Tribunal Supremo Electoral son elegidos para un período determinado constitucionalmente: cinco años; es decir, ha de determinarse si pueden ser o no removidos de sus cargos cuando el período en referencia aún esté vigente.

Dos nociones han de servir de parámetro para solucionar este punto: en primer lugar, el Art. 60 del Código Electoral, que establece: "Son requisitos para ser Magistrados del Tribunal Supremo Electoral: a) Para los tres Magistrados propuestos por los Partidos Políticos o Coaliciones que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial, se requiere: ser salvadoreño, mayor de treinta años de edad, del estado seglar, de notoria instrucción y honradez, y estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los últimos cinco años anteriores a su elección; b) Los dos Magistrados restantes propuestos por la Corte Suprema de Justicia deberán de reunir los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y no tener ninguna afiliación partidista"; y, en segundo lugar, el Art. 131 número 19° de la Constitución contempla como atribución de la Asamblea Legislativa: -Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura."

Como se aprecia de las disposiciones transcritas, no hay motivos expresos de destitución o remoción antes de la finalización del período para el cual fueron electos los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, es decir, no se establece si dichos magistrados pueden ser removidos de su cargo antes de la finalización de los cinco años para los cuales fueron electos. Al respecto, en el desarrollo de este proceso, la Asamblea Legislativa ha argumentado escueta y reiteradamente, que no obstante ser el período de elección de los

magistrados del Tribunal Supremo Electoral de cinco años, ello no significa que no puedan ser removidos de su cargo si alguno de éstos deja de reunir los requisitos que establece el Art. 60 del Código Electoral.

La mera interpretación literal de dichas disposiciones mencionada ayuda escasamente para la solución del problema planteado, pues simplemente omite consideración al respecto. Sin embargo, en atención a los fines y principios consagrados en la Constitución, así como de la reseña antes expuesta sobre el régimen normativo del Tribunal Supremo Electoral y de los magistrados que lo integran, esta Sala advierte que, precisamente para garantizar la actuación independiente de la entidad electoral es indispensable que el magistrado se mantenga en una posición tal que se reduzcan o se vuelvan fútiles las presiones y/o influencias. Por ello, los requisitos que la contempla para ocupar el cargo de magistrado del Tribunal Supremo Electoral deben cumplirse, no sólo al momento de la elección por la Asamblea Legislativa, sino que también han de mantenerse durante la vigencia del plazo para el cual fueron electos.

No se trata aquí que el magistrado, una vez electo, deba conservar la confianza política del partido político que le propuso o de los grupos parlamentarios que intervinieron en su elección, sino que debe posicionarse frente a los mismos de modo independiente y, por ello, ha de cumplir con los requisitos y no ha de incurrir en las inhabilidades para el cargo.

En conclusión, pues, es procedente considerar como causal de destitución -aunque se encuentren dentro del período para el cual fueron electos- dejar de reunir o apartarse de los requisitos establecidos en el Art. 60 del Código Electoral, ya que la indispensable reunión de dichas calidades al momento de su elección, debe mantenerse -por su esencial relación con las funciones del Tribunal Supremo Electoral- durante la vigencia del plazo para el cual fueron electos.

5. Ahora bien, bajo el supuesto que algún magistrado del referido Tribunal, deje de reunir, durante la vigencia de su ejercicio, los requisitos y las calidades esenciales al cargo, es necesario ahora determinar si para su remoción o destitución, es constitucionalmente obligatoria la tramitación de un procedimiento previo.

El Art. 11 de la Constitución establece en su inciso primero que "Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa ". Esta disposición constitucional establece lo que se conoce como derecho de audiencia -no es precisamente una garantía de audiencia como, por mimetismo de legislación y jurisprudencia extranjera, se le ha denominado comúnmente-, que se caracteriza, en primer lugar, por ser un derecho de contenido procesal, instituido como protección efectiva de todos los demás derechos de los gobernados, consagrados o no en la misma Constitución; y, en segundo lugar, es un derecho relacionado indiscutiblemente con las restantes categorías jurídicas subjetivas protegibles constitucionalmente, las cuales se verán violentadas siempre y cuando estén dentro de las líneas fronterizas de las consecuencias jurídico-constitucionales producidas por el irrespeto a dicha protección efectiva máxima.

Respecto al alcance del derecho de audiencia, el mismo debe apreciarse a partir de su finalidad como categoría jurídico procesal; y, al respecto, debe tenerse en cuenta que el mismo se concibió originalmente para garantizar la libertad como concreción del individualismo, luego se extiende a la propiedad y posesión como derechos constitucionales de máxima jerarquía en el régimen liberal, y en nuestro sistema constitucional se hace extensivo a cualquier otro derecho. Por ello, como reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado, la protección que supone el Art. 11 de la Constitución "no admite más excepciones que las que la misma Constitución establece expresamente, al facultar a un órgano del Estado a privar a un gobernado de un derecho sin el requisito de previo juicio", como sería para los funcionarios que desempeñan cargos de confianza política, su remoción está suspendida únicamente a la decisión unilateral del Presidente de la República, por atender a criterios eminentemente políticos-partidaristas, a lo cual están sabedores desde la fecha de inicio de sus gestiones.

Refiriéndonos al contenido del derecho de audiencia, el Art. 11 Cn. señala en esencia que la privación de derechos debe de ser precedida de proceso "conforme a ley". Al respecto, tal referencia a la ley no supone que cualquier infracción procesal o procedimental suponga o implique per se violación constitucional, pero sí exige que se respete el contenido esencial del derecho de audiencia. Aspectos esenciales de dicho derecho, de modo genérico y sin carácter taxativo, son: (a) que a la persona a quien se pretenda privar de alguno de sus derechos se le siga un proceso -que no necesariamente es especial, sino aquel establecido para cada caso por las disposiciones infraconstitucionales respectivas-; (b) que dicho proceso se ventile ante entidades previamente establecidas, que en el caso administrativo supone la tramitación ante autoridad competente; (c) que en el proceso se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales; y (d) que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado.

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

Respecto de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, esta Sala entiende que, luego de admitirse la posibilidad de remoción durante la vigencia del plazo para el cual han sido electos aquéllos, a fin de evitar que tal remoción se produzca de modo arbitrario, y volver posible el derecho a la estabilidad en el cargo, resulta imprescindible que una destitución o cesación esté precedida de un procedimiento; es decir, que para que la destitución o separación del cargo a un magistrado del Tribunal Supremo Electoral, sea coherente que nuestro sistema constitucional, es necesario respetarle su derecho de audiencia por ser titulares del derecho a la estabilidad en el cargo.

Esto significa que, independientemente de los motivos o causas que se alegan como justificativas de la destitución o separación del cargo, ha de cumplirse con la exigencia del proceso previo de conformidad al Art. 11 de la Constitución. Y es que, como se indicó el período del cargo de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, establecido constitucionalmente, es una garantía para el ejercicio autónomo e independiente de las funciones de dicho Tribunal, por lo que la destitución de algún magistrado y, por ende, la imposibilidad de concluir el período para el cual fue electo, debe hacerse con pleno respeto al derecho de audiencia, verdadero derecho procesal y procedimental de todo justiciable.

6 Por último, corresponde clarificar si el procedimiento previo al que se ha hecho referencia debe ajustarse a la Ley de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

La normativa constitucional e infraconstitucional no establecen procedimiento expreso para la destitución de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Prima facie pareciera, entonces, que sin discusión alguna habría que remitirse a la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, pues ella establece su observancia cuando no existe un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias para garantizar el derecho de audiencia y cuando el servidor público de que se trate -entiéndase empleado o funcionario- esté excluido de la carrera administrativa, sin menoscabo de los demás derechos y obligaciones que la Ley del Servicio Civil establece.

Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, de acuerdo al Art. 4 de la Ley del Servicio Civil, están excluidos de la carrera administrativa; sin embargo, esta Sala entiende que la exclusión de la carrera administrativa no implica per se la aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, en cuanto procedimiento para la validez constitucional de una decisión de destitución, pues -en ese punto-, lo esencial viene determinado tanto por el órgano competente para decidir sobre la destitución como por la naturaleza y caracteres del cargo que ocupa el funcionario a ser sancionado.

La Asamblea Legislativa argumenta que le corresponde constitucionalmente tanto la elección como la remoción de todos los funcionarios que se establecen en el Art. 131 número 19° de la Constitución. Esta Sala estima que puede perfectamente interpretarse -en atención al origen político del nombramiento- que la autoridad competente para nombrar a dichos magistrados de conformidad a la disposición constitucional citada, tiene también la competencia para decidir sobre su destitución.

Ahora bien, la sujeción de dicha atribución a lo establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, merece atención más detenida. Al respecto, esta Sala considera enfáticamente que suponer que las potestades decisorias de la Asamblea Legislativa respecto de las magistraturas superiores de la estructura orgánica del Estado -por ejemplo, las destituciones de los funcionarios establecidos en el Art. 131 ordinal 19° de la Constitución-, tengan que ser autorizadas por tribunales de lo común con competencia en materia civil, está fuera de la estructura lógica de la división de funciones y potestades del

Estado salvadoreño. En consecuencia, el procedimiento de destitución de los magistrados tantas veces aludidos, no se sujeta a lo establecido en la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa, pues los límites de la cobertura de dicho cuerpo legal, ateniéndonos a la naturaleza del órgano del cual forman parte y por las propias características y funciones que desempeñan, no abarcan la figura de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, es de tener presente que ello no choca con la posibilidad de revisión de sus actos desde el punto de vista constitucional, puesto que todos los órganos del Estado salvadoreño están supeditados a la Constitución.

No obstante la anterior exclusión -reconocida la existencia de la titularidad del impetrante de categorías subjetivas protegibles constitucionalmente y el necesario proceso previo para poder despojarlo de dichas categorías-, la destitución de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral no puede quedar sujeta a arbitrariedades ni mucho menos apartada de los derechos constitucionales de los justiciables. En efecto, si la Constitución es, en primer lugar, norma inmediatamente aplicable para todos -eficacia directa- por ser el orden básico de toda la estructura jurídica estatal; y, en segundo lugar, norma cuya capital finalidad es crear instituciones para limitar y controlar los poderes estatales, se concluye enfáticamente que la destitución a que pueden ser sujetos los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, no ha de implicar violación o desconocimiento del derecho de audiencia de los referidos funcionarios, porque el Art. 11 de la Constitución tiene aplicación directa y ha de ser respetado por todos los órganos del Estado.

Y es que hablar de Constitución tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control de dichos poderes, pues sólo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si dicho control forma parte del concepto puede ser entendida como norma jurídica suprema y de aplicación inmediata.

En otras palabras, el vacío legal que supone la no consagración de un procedimiento específico para conocer y decidir sobre la destitución o cesación de un magistrado del Tribunal Supremo Electoral de ninguna manera significa que aquélla pueda producirse sin previo procedimiento, sino que corresponderá a la entidad estatal competente para decidir la cuestión, aplicar directamente la Constitución, siguiendo un procedimiento que garantice el derecho de audiencia y de defensa. Sobre este punto, en la sentencia de las quince horas del 14 de febrero de este año, dictada en el proceso de inconstitucionalidad relativo a la Ley transitoria de emergencia contra la delincuencia y el crimen organizado esta Sala expuso que el derecho consagrado en el Art. 11 Cn. "no se limita al "simple oír" al gobernado que ha de ser afectado por una resolución sancionadora, sino que supone también una serie de garantías procesales o procedimentales, según sea el caso".

7 Aplicando las anteriores consideraciones al caso planteado por el señor Colindres, esta Sala entiende que la destitución de éste como magistrado del Tribunal Supremo Electoral debía hacerse con observancia del derecho de audiencia, pues el respeto al período del cargo constituye una garantía para el ejercicio independiente de las funciones atribuidas al Tribunal Supremo Electoral; en consecuencia, su destitución y, por ende, la imposibilidad de concluir el período para el cual fue electo, debe hacerse con pleno respeto al derecho de

audiencia, esto es, previo procedimiento en que se le conceda la oportunidad de defenderse frente a los hechos que se le atribuyen como justificativos de su destitución.

En el caso subjúdice, consta que la Asamblea Legislativa, a través del decreto legislativo número 899 de fecha 22 de noviembre de 1996 aprobado en sesión plenaria de esa misma fecha, destituyó al doctor Eduardo Benjamín Colindres del cargo de magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral, aduciendo varias causales para tal decisión. Esta Sala aclara que la revisión de tales causales son ajenas a al conocimiento y decisión sobre la pretensión planteada, pues no ha sido punto controvertido en este caso.

Por otro lado, consta -de acuerdo a su versión taquigráfica presentada por la misma autoridad demandada y agregada la Primera vez de fs. 13 al 47- que la decisión de destitución se llevó a cabo sin previo procedimiento, pues no aparece que se haya tramitado proceso alguno para determinar si efectivamente el señor Colindres incurría en las causas justificativas de su destitución ni se le concedió oportunidad alguna de defensa.

Analizados los hechos desde la perspectiva normativa expuesta en párrafos anteriores, esta Sala concluye que la Asamblea Legislativa irrespetó el derecho constitucional de audiencia del doctor Eduardo Colindres, el cual se traduce -por las propias especificidades anotadas en la presente decisión- en el otorgamiento de audiencia ante la autoridad competente para poder defender -en plazo razonable- de manera plena y amplia su permanencia en el cargo por el período por el cual fue electo, permitiéndosele la aportación de los medios probatorios que sean conducentes y pertinentes al asunto.

En conclusión, la actuación de la Asamblea Legislativa al destituir al señor Colindres de su cargo de magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral infringió los Arts. 2, 11 y 208 de la Constitución; y, habiéndose establecido que ha existido violación a un derecho consagrado en la normativa constitucional, y que la misma incide en la esfera jurídica del demandante, es procedente acceder a lo solicitado en la demanda y dictar la correspondiente sentencia estimatoria.

V.- El Art. 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales señala el efecto normal y principal de la sentencia que concede el amparo: el restitutorio, el cual debe entenderse en forma amplia, es decir, atendiendo a la doble finalidad del amparo: el restablecimiento del orden constitucional violado y la reparación del daño causado.

1.- Reconocida por este tribunal la existencia de un agravio personal y directo al impetrante, la consecuencia natural y lógica es la de reparar el daño causado, restaurando las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto violatorio de derechos, restableciendo al agraviado en el pleno uso y goce de sus derechos violados.

En el presente caso existe la peculiaridad que el cargo de magistrado del Tribunal Supremo Electoral es un cargo público a plazo o con período. Al respecto, y desde la perspectiva expuesta previamente, debe entenderse que la estructura orgánica del Estado responde al interés público y que el período de cinco años de ejercicio en el cargo ha sido establecido para que el funcionario pueda cumplir sus atribuciones con entera libertad de iniciativa y criterio, debiendo ajustar sus actuaciones a la Constitución y leyes, y no sujeto a presiones

de toda índole, lo que puede lograrse esencialmente mediante el derecho a la estabilidad en el cargo; o, como ya se había dicho, a impedir la separación de la función pública que desempeñaba por la mera voluntad del órgano, por el mero arbitrio o capricho de quien le eligió.

Esa es la teleología constitucional de la consagración de período o plazos para el ejercicio del cargo, el que produce dos consecuencias: por un lado, la obligación de desempeñar el cargo que se acepta, realizando las atribuciones que la Constitución y las leyes señalen; y, por otro lado, como concreción de la estabilidad en el cargo, surge a favor del funcionario el derecho a mantenerse en el cargo durante el período por el cual fue electo.

Teniendo en cuenta el sentido de los períodos de los funcionarios, en el presente caso se concluye que el efecto restitutorio se traduce, necesariamente, en el reinstalo en el cargo.

2.- Por otro lado, consecuencia de la destitución que padeció el demandante es que dejó de percibir los salarios que le correspondían en razón del cargo. Tal perjuicio es un daño inmediatamente cuantificable, pues se trata de meras operaciones aritméticas, determinadas por los salarios dejados de percibir desde la fecha de la destitución hasta la fecha de la presente sentencia; por lo que el pago de los mismos es dable ordenarse en esta sentencia.

Sin embargo, el presente caso presenta la peculiaridad que la afectación a la esfera jurídica del demandante se suscitó mediante violación al derecho constitucional de audiencia llevada a cabo por entidad estatal de la que no dependía administrativamente el pago de salarios del demandante; es decir, el acto violatorio de la Constitución afectó la relación de servicio entre el impetrante y el Tribunal Supremo Electoral, pues los magistrados del Tribunal Supremo Electoral no dependen administrativamente de la Asamblea Legislativa, ni dicho Tribunal es una dependencia del órgano legislativo. Esto significa que los salarios que corresponden al señor Colindres estaban contemplados en el presupuesto del Tribunal Supremo Electoral, y provenían de la partida asignada al referido Tribunal. Por ello, si bien es cierto que la autoridad responsable de la violación constitucional es la Asamblea Legislativa, el pago de los salarios ha de hacerse por el Tribunal Supremo Electoral, por lo que la presente sentencia deberá notificarse a dicho Tribunal; y sólo en caso de no poder hacerse frente a tal gasto en el presente ejercicio, deberá la Asamblea disponer la partida respectiva para cubrir el pago de los salarios a que se ha hecho referencia.

3.- Por último, el citado Art. 35 preceptúa que cuando el acto se hubiere ejecutado aunque fuere en parte de un modo irremediable, habrá lugar a la acción civil de indemnización de daños y perjuicios contra el responsable personalmente y en forma subsidiaria contra el Estado, sin embargo, en el presente caso existe la circunstancia que el acto violatorio de la Constitución fue producido por la Asamblea Legislativa, la que conforme al Art. 121 Cn.- "es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados"; y en relación a los mismos, el Art. 125 Cn. dispone: "Los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo. Son inviolables, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan".

Al respecto, no interesa a efectos de esta sentencia pasar repaso a las distintas prerrogativas penales o procesales que aparecen en la Constitución, ni profundizar la naturaleza y alcance

de la figura de la inviolabilidad de los diputados, pero sí resulta indispensable señalar que ésta sólo se justifica como instrumento de protección del regular funcionamiento de la Asamblea Legislativa.

En el caso subjúdice, el acto reclamado y estimado contrario a la Constitución fue dictado en una sesión plenaria del cuerpo legislativo, no tratándose de un acto particular de los diputados, sino de una actuación realizada investidos de su calidad de diputados. Se trata, en consecuencia, de un acto de la Asamblea Legislativa, no imputable individualmente a ningún diputado, por lo que perfectamente encaja la situación examinada en el supuesto de inviolabilidad que consagra la normativa constitucional; y siendo así, no es posible -en razón de la inviolabilidad parlamentaria- atribuir a los diputados responsabilidad civil, por lo que la misma se desplaza al Estado.

POR TANTO: A nombre de la República, y en aplicación de los artículos 32 al 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales y artículos 2 y 11 de la Constitución, esta Sala FALLA: (a) declárase que no ha lugar el sobreseimiento solicitado por la autoridad demandada; (b) ampárese al señor Eduardo Benjamín Colindres contra providencias de la Asamblea Legislativa violatorias a su derecho de audiencia y derecho a la estabilidad en el cargo; (c) vuelvan las cosas al estado en que se encontraban antes del acto reclamado, en el sentido que, efecto directo de la presente sentencia, es el inmediato reinstalo del señor Colindres en el cargo de magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral; (d) como parte del efecto restitutorio de la sentencia, páguense al señor Colindres los sueldos que dejó de percibir desde la fecha de la privación del cargo que ocupaba hasta la fecha de la presente decisión estimatoria; (e) procede la acción civil de indemnización de daños y perjuicios contra el Estado; (f) comuníquese esta sentencia a la autoridad demandada; (g) notifíquese a las partes; y (h) notifíquese, para los efectos de ley, la presente sentencia al Tribunal Supremo Electoral y al Presidente de la Corte de Cuentas de la República. ---
HERNÁNDEZ VALIENTE---E. ARGUMEDO---G. O. GÓMEZ---ALEJANDRO
GÓMEZ---ENRIQUE ACOSTA---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES
MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---J. O. ORTÍZ---RUBRICADAS.

AS044C96.97