

57-2016

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las doce horas con treinta y dos minutos del día catorce de agosto de dos mil diecisiete.

Agréguense el escrito de fecha 23-IX-2016, suscrito por Daniel Eduardo Olmedo Sánchez; el escrito de 27-IX-2016 firmado por Jorge Alberto Escobar Bernal, sexto secretario de la Asamblea Legislativa, por medio del cual dicho órgano fundamental rindió el informe que fue requerido en el auto de admisión de la demanda; y el escrito de 6-X-2016 suscrito por el Fiscal General de la República, Douglas Arquímides Meléndez Ruíz, por medio del cual contesta el traslado que le fue conferido en el mismo auto ya relacionado.

Habiéndose analizado los escritos mencionados esta sala hace las siguientes consideraciones:

I. 1. El objeto del presente proceso de inconstitucionalidad por omisión lo constituye el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la inacción de la Asamblea Legislativa por no haber elegido a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) pese a que en el momento de la admisión de la demanda habían transcurrido 11 meses desde que tal institución carecía de titulares. Según los actores, ello implica la inobservancia del mandato constitucional contenido en los arts. 131 ord. 19° y 187 inc. 3° Cn. puesto que, una vez recibidas las ternas de candidatos a las que hace referencia el art. 13 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura (LCNJ), corresponde a la Asamblea Legislativa llevar a cabo la elección de los Consejales. Bajo esas circunstancias, el incumplimiento de la obligación constitucional de hacer que imponen los arts. 131 ord. 19° y 187 inc. 3° Cn. serían responsabilidad del ente legisferante.

2. En el escrito suscrito por Daniel Eduardo Olmedo Sánchez, el actor solicita que este tribunal emita una sentencia de fondo en la que analice los motivos de inconstitucionalidad expresados en la demanda y determine si la omisión provocó la violación constitucional invocada. Como fundamento de esta petición, hizo referencia al Amp. 356-2012, en el que no obstante ya se había elegido a los miembros del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) durante el transcurso del proceso, esta sala había determinado la existencia de la violación a los derechos a la protección no jurisdiccional y de acceso a la información pública debido a la omisión del Presidente de la República al no nombrar a los comisionados del IAIP.

3. La Asamblea Legislativa rindió el informe requerido y justificó la dilación en la elección de los miembros del CNJ. Señaló también que el proceso de elección de Consejales ya había

culminado y que los titulares del CNJ que debían haber sido electos ya se encontraban fungiendo en sus cargos. Luego de reseñar el contenido del proceso de elección en sus diversas etapas, la autoridad demandada afirmó que tal proceso culminó por medio de los Decretos Legislativos n° 490 y 491, de fecha 22-IX-2016. En razón de lo anterior, requirió a este tribunal que sobreseyera en el presente proceso en vista de no existir actualmente objeto material en el que se funde la inconstitucionalidad alegada. Por su parte, el Fiscal General de la República emitió su opinión y en ella se refirió a la figura de la inconstitucionalidad por omisión, a la libertad de configuración legislativa y a la no discrecionalidad en el plazo de elección de los miembros del CNJ. Sin embargo, el Fiscal General advierte que los miembros del CNJ ya han sido electos, por lo que concluye que no existe la inconstitucionalidad por omisión alegada por los demandantes. Empero, en función de que tal elección se hizo con posterioridad a la admisión de la demanda, requirió que esta sala considere los argumentos o justificaciones en la dilación que aportó la Asamblea Legislativa.

II. Antes de tomar la decisión correspondiente, esta sala estima conviene (1) referirse a la figura de la inconstitucionalidad por omisión, (2) a la obligación de la Asamblea Legislativa de elegir a los funcionarios de elección popular indirecta dentro de los términos que derivan de la Constitución, (III) a la figura del sobreseimiento en los procesos de inconstitucionalidad por omisión y, finalmente, (IV) emitir la decisión que corresponda.

1. El proceso de inconstitucionalidad por omisión tiene como fundamento el principio de supremacía constitucional, la fuerza normativa de la Constitución y la de los derechos fundamentales (sentencia de 28-IV-2000, Inc. 2-95). Bajo el modelo de Estado actual, los textos constitucionales contienen una serie de mandatos que requieren actuaciones concretas de muchos tipos por parte de los órganos públicos; tan necesarias que si esas actuaciones no se llevan a cabo, la Constitución podría verse vulnerada (sentencia de 26-I-2011, Inc. 37-2004). Tales prescripciones, designadas por la doctrina como mandatos constitucionales, no son meras proposiciones declarativas de buenas intenciones, sino que son verdaderos mandatos jurídicos que obligan al emisor a conectarlas con otras de desarrollo infraconstitucional para perfeccionar su plenitud aplicativa.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la supremacía constitucional no solo implica límite al poder, a manera de referente negativo, sino que, por el contrario, también conlleva a considerar a la Constitución como un proyecto normativo de obligatorio cumplimiento. Así, la falta de

realización de estas obligaciones es también una violación a la supremacía constitucional pues, si se dejara la opción de cumplirlas o no a discreción de los poderes ordinarios o constituidos, se los colocaría en el mismo nivel del Constituyente (sentencia de 29-VII-2015, Inc. 65-2012 AC). El presupuesto indispensable para declarar la inconstitucionalidad por omisión es la existencia del mandado constitucional, de manera que sea posible constatar la falta de desarrollo del mismo y la ineficacia de las disposiciones constitucionales. La falta de desarrollo se vincula con los preceptos constitucionales que requieren tal proceder de una forma específica porque no todas las disposiciones constitucionales poseen el mismo carácter, jurídicamente hablando (Inc. 37-2004, ya citada).

Si bien la Constitución contiene disposiciones jurídicas que incluyen una multiplicidad de normas jurídicas que tienen la misma fuerza normativa porque ocupan el máximo rango jurídico, lo cierto es que no todas ellas tienen la misma eficacia. La eficacia es una de las dimensiones inherentes de toda norma jurídica debido a que esta se produce con la intención de tener reflejo aplicativo en la sociedad, para que pueda cumplir realmente con su razón esencial: establecer los fundamentos de la convivencia nacional y la construcción de una sociedad más justa (–preámbulo de la Constitución–, sentencia de 23-I-2015, Inc. 53-2012). Resultaría inaceptable afirmar el carácter prescriptivo de la Constitución y su vinculatoriedad para los órganos públicos si se aceptara que estos mismos órganos a los que ella vincula pueden, por vía de comportamientos omisivos injustificados, eludir las obligaciones de hacer que la Constitución les impone. Aceptar esta idea implicaría negar el carácter de norma jurídica vinculante de la Constitución y aceptar la desidia de los órganos públicos sometidos a ella frente a los mandatos que les impone.

2. En el ordenamiento jurídico salvadoreño existe una variada tipología de normas constitucionales, de las cuales se pueden enunciar las siguientes, por ser atinentes al tema: normas de competencia y mandatos constitucionales. Las primeras tienen por función atribuir competencias a cada órgano o entidad estatal, mientras que las segundas son, como ya se dijo anteriormente, las que requieren actuaciones concretas de muchos tipos por parte de los órganos públicos; tan necesarias que si esas actuaciones no- se llevan a cabo, la Constitución podría verse vulnerada. Tales mandatos constitucionales, cuando se dirigen al legislador, traen aparejada la obligación de emitir normas destinadas a desarrollar ciertas prescripciones constitucionales y a que en su contenido no excluyan de forma arbitraria a un grupo determinado de los beneficios que derivan de tales normas.

Para determinar si un mandato al legislador se ha infringido, es necesario atender en ciertos casos a la razonabilidad del plazo del retraso, en la medida que estos retardos en su cumplimiento implique una vulneración a la Constitución. En sentencia de 23-I-2015, Inc. 53-2012, esta sala señaló que los encargos dirigidos al legislador de producir disposiciones legales pueden estar condicionados por el establecimiento constitucional de un plazo determinado y por la existencia actual de circunstancias que demanden razonablemente la regulación jurídica de la correspondiente prestación. De tal manera que, en este último supuesto, si la circunstancia desaparece, el mandato dirigido al legislador no sería exigible y, por tanto, la abstención legislativa se reputaría como no justificada y por tanto, inconstitucional.

La resolución citada cobra relevancia para el caso concreto pues el tema central para determinar la existencia del mandato al legislador de elegir a los funcionarios de elección popular indirecta en tiempo –y por consiguiente enjuiciar la razonabilidad en la dilación– consiste en la derivación de tal mandato a partir de una norma de competencia. El art. 131 ord. 19° Cn. prevé que corresponde a 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. Esta es una norma de competencia que atribuye a la Asamblea Legislativa la función de elegir a los funcionarios ya mencionados.

Al analizar la normativa constitucional aplicable a cada uno de los funcionarios antes enunciados, se advierte un rasgo característico común a la mayoría de ellos: la existencia de un plazo determinado por la Constitución para la duración de su mandato, el cual, una vez terminado, implica la renovación del titular o la reelección del que ya se encuentre en funciones según sean las circunstancias fácticas del caso. Se entiende que la votación nominal y pública a la que alude la Constitución implica la existencia de un proceso deliberativo y decisorio en el que todos los diputados pueden pronunciarse en relación con el tema de la elección del funcionario correspondiente. Ahora bien, aún cuando este proceso deliberativo debe permitir la participación de todos los diputados, tampoco puede dilatarse hasta el punto en que se vuelva nugatoria la pretensión constitucional de que los titulares de estas instituciones se elijan en tiempo pues *la puntualidad de tales elecciones permite el funcionamiento regular de las instituciones que ellos*

presiden. Ello se torna relevante en la medida que estas instituciones desempeñan funciones esenciales en el esquema orgánico y estructural que diseña la Constitución.

En ese sentido, si bien el art. 131 ord. 19° Cn. contiene una norma de competencia *prima facie*, esta transmuta en un mandato al legislador cuando la inacción del Legislativo implica la ineficiencia de la prescripción contenida en dicha disposición. Si se aceptase la tesis opuesta, entonces habría un permiso irrestricto para que el Órgano Legislativo elija a los funcionarios de elección popular indirecta de forma tal que los períodos de funciones que le corresponden a los mismos sean alterados. Esto elevaría a dicho órgano de representación popular al nivel del constituyente porque estaría en la posición jurídica de *decidir* el período de funciones de tales funcionarios, bajo el entendido que una vez elegidos en forma tardía sus períodos de funciones se ven acortados.

Es necesario subrayar la obligación del Órgano Legislativo de elegir a los funcionarios de elección popular indirecta en el plazo correspondiente, el cual debe ser inmediatamente después de finalizado el período de funciones del titular que le antecede según los términos que la Constitución prescribe. No constituye justificación suficiente de la omisión de dar cumplimiento a esta obligación constitucional la existencia de procesos de negociación política ya que no pueden anteponerse intereses partidarios o sectoriales al cumplimiento irrestricto de la Constitución y la regularidad funcional de las instituciones estatales, máxime las que desempeñan labores sustanciales para la comunidad –como ocurre con las que corresponde elegir por el sistema de elección popular indirecta–.

III. En materia constitucional, el sobreseimiento implica la existencia de vicios en la pretensión –cualquiera que fuere su naturaleza– que impiden al juzgador pronunciarse sobre el fondo del asunto. Dichos vicios afectan la pretensión y producen el rechazo de la demanda a través de la figura del sobreseimiento cuando son detectados en la tramitación del proceso constitucional (resolución de 08-X-2014, HC 435-2014R). Ello es así porque la pretensión es el elemento condicionante del proceso en todas sus etapas: es la que determina su iniciación, continuación y finalización, ya sea normal o anticipada.

En auto de 01-VII-2015, Inc. 100-2014, este tribunal señaló que, según la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), son variadas las causas en virtud de las cuales puede sobreseerse en un proceso constitucional de amparo. Sin embargo, dicha ley guarda silencio para los casos en los que con idéntica razón se advierta cualquiera de tales causas –u otras análogas–

en los procesos de inconstitucionalidad. Por ello, desde la resolución de 2-IX-1998, Inc. 12-98, este tribunal ha sostenido que la regulación del sobreseimiento en la LPC –prevista inicialmente para el proceso de amparo– puede extenderse a los otros dos procesos de los cuales conoce, vía autointegración del derecho.

El art. 31 n° 5 LPC establece como causal de sobreseimiento en el proceso de amparo la cesación de los efectos del acto reclamado. Esta figura, adecuada al proceso de inconstitucionalidad por omisión, se traduce en la emisión de la norma cuya creación ha sido omitida o cuyo contenido resulta deficiente, y en el caso particular de los actos omitidos, como en el presente, se configura con la realización de tal acto. Lo anterior tiene como base que la cesación de los efectos del acto reclamado guarda un símil relevante que justifica la analogía empleada debido a que en todos los casos ejemplificados existe el rasgo común de que aquello que se reclama ya ha sido cumplido o cesado, según el caso, por la autoridad a la que se ha demandado. En ese orden de ideas, carecería de sentido la continuación del proceso en razón de que los eventuales efectos de la sentencia ya se han materializado. Sí tiene sentido la continuación del proceso en el caso opuesto: cuando no se han agotado todos los posibles efectos o consecuencias que derivarían de la sentencia.

IV. Tomando como base todo lo antes expuesto, corresponde tomar la decisión atinente. Se advierte que la infracción constitucional alegada por el impetrante se centra en la elección tardía de los miembros del CNJ, mientras que el informe de la Asamblea Legislativa y la opinión del Fiscal General de la República son concurrentes en indicar que tal elección ya se efectuó, lo cual no requiere de demostración por tratarse de hechos exentos de prueba según el art. 314 del Código Procesal Civil y Mercantil. En ese sentido, ha desaparecido el sustrato del proceso pues la circunstancia que dio inicio al mismo es inexistente en la actualidad. Por tanto, ya no tiene sentido la prosecución del proceso de inconstitucionalidad por omisión instado por los ciudadanos demandantes, por lo que resulta procedente aplicar por analogía lo dispuesto en el art. 31 n° 5 LPC y sobreseer en el presente proceso de inconstitucionalidad.

Debe hacerse notar que el ciudadano Olmedo Sánchez requirió que este tribunal pronunciara una sentencia de fondo no obstante que ya se había elegido a los consejales del CNJ. Y justificó su petición en lo que este mismo tribunal dijo en la sentencia de Amp. 356-2012. Esta sala considera que tal petición no es procedente porque las consecuencias de la sentencia de amparo y la de inconstitucionalidad son distintas entre sí. En el amparo, pese a la cesación de los efectos

del acto reclamado, cabe la posibilidad de que quede expedita la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales ocasionados como consecuencia de la vulneración de derechos constitucionales declarada en la sentencia –como en efecto sucedió en el Amp. 356-2012–, mientras que el proceso de inconstitucionalidad no puede traer aparejada una consecuencia de tal naturaleza. En ese sentido, no hay semejanza relevante para aplicar la analogía propuesta por el citado interviniente, por lo que tal petición es improcedente.

Por las razones antes expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y de conformidad con el art. 31 n° 5 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala

RESUELVE:

1. Sobreséese el presente proceso por la supuesta inconstitucionalidad por omisión en la que incurrió la Asamblea Legislativa al no haber elegido en tiempo a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, lo cual habría implicado la inobservancia del mandato constitucional contenido en los arts. 131 ord. 19° y 187 inc. 3° Cn. La razón es que los consejales del CNJ ya han sido electos.

2. Notifíquese.

A. PINEDA.-----F. MELENDEZ.-----J. B. JAIME.-----FCO. E. ORTIZ. R.-----
PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----E.
SOCORRO C.-----SRIA.-----RUBRICADAS.