

6-2016/2-2016

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las catorce horas con once minutos del día nueve de febrero de dos mil dieciocho.

Los presentes procesos constitucionales acumulados han sido promovidos por el ciudadano Herbert Danilo Vega Cruz (Inc. 2-2016) para que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma y de contenido, de la Ley de Probidad (LP), contenida en el Decreto Legislativo n° 225, de 16-XII-2015, publicado en el Diario Oficial n° 237, tomo 409, de 23-XII-2015, por la supuesta infracción a los arts. 1, 2, 85, 86, 131 ord. 31°, 133 ord. 3°, 135 y 182 ord. 6° Cn.; y por los ciudadanos Roberto Enrique Rubio Fabián, Roberto Mauricio Rivera Ocampo, Claudia Beatriz Umaña Araujo, Javier Castro De León, Raúl Alberto García Mirón y Francisco Javier Argueta Gómez (Inc. 6-2016), con el fin de que se declare la inconstitucionalidad por omisión parcial de la Ley de Probidad, por la supuesta contradicción con el art. 240 inc. 1° y 4° Cn. y por violación refleja del art. 144 inc. 2° Cn. en relación con la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).

En el proceso han intervenido los ciudadanos demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República (FGR).

Analizados los argumentos y considerando:

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

I. Los motivos de inconstitucionalidad alegados por el ciudadano Herbert Danilo Vega Cruz pueden sintetizarse de la siguiente manera:

A. En relación con el vicio de forma por inobservancia de los arts. 131 ord. 31°, 133 ord. 3°, 135 y 182 ord. 6° Cn., aseveró que en la Sesión Plenaria Ordinaria n° 27 de la Asamblea Legislativa, de fecha 16-XII-2015, se aprobó el dictamen n° 20 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, referido a la aprobación de la LP. En ella se habrían producido las siguientes irregularidades: (i) la Corte Suprema de Justicia (CSJ) no hizo uso de su iniciativa de ley ni solicitó a la Asamblea Legislativa la elaboración de una nueva LP. Tampoco requirió la derogatoria de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, como falsamente se consagró en el resumen de lo acaecido en dicha sesión plenaria; (ii) los exdiputados no están facultados por la Constitución para tener iniciativa de ley y presentar solicitud a la Asamblea Legislativa para su elaboración, no obstante, el señor Ciro Cruz Zepeda dio iniciativa a la ley referida; y (iii) los partidos políticos no están habilitados para solicitar la elaboración de una nueva LP porque es una materia concerniente al Órgano Judicial.

Continuó argumentando que, no obstante la iniciativa de ley corresponde a la CSJ (arts. 182 ord. 6° y 240 inc. 3° Cn.), el partido ARENA presentó el proyecto de la ley impugnada, en el expediente legislativo n° 80-6-2015-1; y no se había conocido públicamente que el pleno de la CSJ hubiese discutido y aprobado hacer uso de la facultad constitucional de la iniciativa de ley y solicitado a la Asamblea Legislativa la elaboración de la LP. Por tanto, dicha autoridad invadió las atribuciones de la CSJ al aprobar la normativa impugnada.

B. Sobre el vicio de contenido, expuso que el objeto de control vulnera los principios de seguridad jurídica, soberanía popular, gobierno republicano, democrático, representativo y sistema político pluralista. Por tal razón, pidió adoptar como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos legales del decreto legislativo impugnado.

2. Los motivos de inconstitucionalidad expuestos por los ciudadanos Roberto Enrique Rubio Fabián, Roberto Mauricio Rivera Ocampo, Claudia Beatriz Umaña Araujo, Javier Castro De León, Raúl Alberto García Mirón y Francisco Javier Argueta Gómez pueden resumirse de la siguiente manera:

A. Que la Ley de Probidad vulnera la garantía normativa establecida en los incisos 1° y 4° del art. 240 Cn. pues el legislador omitió regular el juicio civil previsto en ellos y la consecuente restitución al Estado. De ahí que al omitir el juicio, se elimina la garantía jurisdiccional porque no hay forma de que el Estado exija procesalmente el cumplimiento de la obligación contenida en el art. 240 Cn. A su criterio, el legislador ha simulado dar cumplimiento a tal disposición porque se ha previsto en la ley a qué institución corresponde la aplicación de las sanciones, pero ello es insuficiente porque ellas únicamente buscan el cumplimiento de la obligación de declarar el patrimonio del funcionario, lo cual es irrelevante si la CSJ no podrá ejercer la respectiva acción civil con el resultado de la declaración.

Según ellos, la LP constituye un “fraude a la Constitución” porque no reconoce la competencia de la CSJ —en pleno— para cumplir lo ordenado en el art. 240 incs. 1° y 4° Cn., al haber eliminado el proceso civil respectivo y la restitución del patrimonio obtenido por el funcionario de manera ilícita. En tal sentido, los demandantes afirmaron que la omisión parcial del inc. 1° del art. 240 Cn. ocurre por la eliminación del mecanismo de restitución al Estado, pues este último artículo obliga al legislador a que establezca en la ley los mecanismos a través de los cuales se hará efectiva la restitución del patrimonio perteneciente al Estado del que fue despojado de forma ilegítima.

Por otra parte, adujeron que la violación al inc. 4° del art. 240 Cn. se produce porque el legislador no reguló el proceso civil de enriquecimiento ilícito. Así, carece de sentido exigir declaración patrimonial a los funcionarios si su resultado no será relevante; en tal caso, lo lógico es que se siga un proceso en el que se determine el origen y destino de los bienes.

B. Sobre la violación refleja del art. 144 inc. 2° Cn. por inobservancia de la CNUCC y de la CICC, señalaron que el art. 1 a CNUCC prescribe que una de las finalidades de esa convención es “[p]romover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción”. Además, expresaron que el art. 5.2 CNUCC establece que cada Estado Parte “procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción”. También señalaron la inobservancia de lo previsto en el art. 6.1 CNUCC, según el cual “[c]ada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción”; del art. 34 CNUCC, que establece la obligación de los Estados suscriptores de adoptar medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción; y del art. 65.1 de esa misma Convención, en relación con el deber de adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de obligaciones que emanan de dicho instrumento.

C. Finalmente, los pretenses solicitaron la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional de la entrada en vigencia de la LP, en razón de que se había fundamentado la vulneración del art. 240 incs. 1° y 4° Cn. y, además, porque de no otorgarse la misma podría menoscabarse la efectividad de una eventual sentencia estimatoria y de los procesos que debían desarrollarse en investigación de posibles enriquecimientos ilícitos de funcionarios y empleados públicos.

3. A. Por resolución de 25-I-2016, pronunciada en el proceso Inc. 2-2016, se declararon improcedentes las siguientes pretensiones: (i) la relativa al supuesto vicio de forma de la LP por la inexistencia de solicitud de la CSJ a la Asamblea Legislativa para la emisión de tal cuerpo legal. La razón fue que no se planteó un contraste normativo porque el actor no vinculó tal circunstancia con los arts. 131 ord. 31°, 133 ord. 3°, 135 y 182 ord. 6° Cn., ni adujo las razones por las que ello implica un vicio del procedimiento de formación de ley; (ii) la concerniente al vicio de forma por la iniciativa que supuestamente le dio una persona que ya no fungía como diputado a la Asamblea Legislativa, en razón de que se había realizado una interpretación equívoca del texto del dictamen n° 20 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de ese órgano, que consta en el resumen de la Sesión Plenaria Ordinaria n° 27, de 16-XII-2015; y (iii) la referida al vicio de contenido del objeto de control por la presunta violación a los arts. 1, 2, 85 y 86 de la Constitución debido a que la pretensión carecía de fundamento material.

B. En la misma resolución, la demanda fue admitida para determinar si la iniciativa que los diputados de la Asamblea Legislativa dieron a la LP constituye o no un vicio de forma según el art. 133 ord. 3° Cn.

C. Mediante auto de 11-I-2016, emitido en la Inc. 6-2016, se admitió la demanda sobre los puntos siguientes: (i) la supuesta inconstitucionalidad por omisión parcial de la LP,

para determinar si ella se ajusta al mandato que deriva del art. 240 inc. 1° y 4° Cn., referido a la obligación del Órgano Legislativo de emitir la normativa que contenga los mecanismos necesarios para garantizar la probidad de los funcionarios en el manejo de fondos públicos y, además, investigar y sancionar el enriquecimiento ilícito; y (ii) la inconstitucionalidad del mismo cuerpo legal por la supuesta violación refleja del art. 144 inc. 2° Cn. en relación con la CNUCC y la CICC. Además, este tribunal otorgó la medida cautelar solicitada por los actores y suspendió provisionalmente la entrada en vigencia de la LP pues la demanda cumplía con los requisitos de apariencia de buen derecho y peligro en la demora. El tribunal consideró pertinente que la LEIFEP mantuviera su vigencia y continuara formando parte del ordenamiento jurídico hasta que existiera un pronunciamiento definitivo en el presente proceso constitucional o, en su caso, hasta que esta sala así lo determinara.

4. A. La Asamblea Legislativa expuso en su informe correspondiente a la Inc. 2-2016 que los argumentos del actor desconocían la jurisprudencia de este tribunal sobre la iniciativa de ley, específicamente las sentencias de 22-VII-1999 y 22-XI-1999, Inc. 5-99 y 2-90, respectivamente. Citó extractos de las resoluciones referidas y enfatizó que la expresión “exclusivamente” establecida en el art. 133 Cn. se refiere a que ningún otro funcionario, órgano o ente público de los mencionados en él tienen iniciativa de ley y no a que la Constitución le reconozca a cada uno de ellos una iniciativa excluyente sobre ciertas materias. Según dichas sentencias, en el sistema jurídico salvadoreño se consideran generales las iniciativas parlamentaria y ejecutiva, y específica la de otros titulares como la CSJ y los Concejos Municipales.

En ese sentido, la iniciativa de ley judicial es específica y excepcional, mientras que la de los diputados es general, es decir, omnímoda en cuanto abarca todas las materias que pueden ser reguladas por ley, salvo las excepciones que la Constitución establece —por ejemplo, para decretar el presupuesto (art. 167 ord. 3° Cn) o para la ratificación de tratados internacionales (art. 168 ord. 4°)—. Aún en los casos en que se concede iniciativa de ley a la CSJ (art. 133 ord. 3° Cn.), los diputados y el Presidente de la República por medio de sus ministros no están impedidos para ejercerla sobre tales materias porque su facultad no es específica y excepcional. A su criterio, el demandante no hizo un esfuerzo por interpretar la Constitución y el hecho de que esta sala estime los argumentos vertidos por él “sería totalmente violatorio de todo principio fundamental para la estabilidad de cualquier Estado constitucional de derecho, configurando [...] un golpe de Estado técnico”, ya que el legislativo ha actuado de acuerdo con los criterios jurisprudenciales vigentes en diciembre de 2015.

Luego, expuso que la Asamblea Legislativa no limitaría su “derecho” de emitir leyes de acuerdo con los parámetros constitucionales ya establecidos por temor a que en posteriores meses o años se revocara discrecionalmente un decreto legislativo debido al cambio de

jurisprudencia. Sería erróneo cambiar el criterio existente y suprimir la iniciativa de ley general que posee la Asamblea Legislativa debido a que esta es una postura ampliamente aceptada e iría en detrimento de las facultades otorgadas por la Constitución así como también vulneraría la seguridad jurídica porque deberían retirarse del ordenamiento jurídico todos los decretos que debieron ser aprobados a iniciativa de la CSJ pero que no lo fueron.

Por otra parte, aseveró que es un hecho notorio que en el expediente n° 480-12-2014-1 el magistrado presidente de la CSJ solicitó a la Asamblea Legislativa que le otorgara la iniciativa de ley para reformar la Ley Orgánica Judicial (LOJ) en lo relativo a la competencia y denominación de cámaras y juzgados de la zona central y oriental del República. De igual forma, en el expediente n° 349-10-2015-1 el presidente de la CSJ requirió a la Asamblea Legislativa para que otorgara la iniciativa de ley correspondiente para reformar la LOJ en lo referente al llamamiento de jueces suplentes y para asumir funciones en los casos determinados por la ley. Ello evidencia que en tales casos la CSJ no hizo uso de la iniciativa que le otorga la Constitución, sino que lo hizo la Asamblea Legislativa. Finalmente, adujo que los argumentos expuestos evidencian que la LP no contiene los vicios de forma alegados por el actor y solicitó que en sentencia se declare que no existe la inconstitucionalidad por la supuesta vulneración al art. 133 ord. 3° Cn.

B. a. En el informe presentado en la Inc. 6-2016, la Asamblea Legislativa manifestó que es falso que la LP elimine el juicio de enriquecimiento sin justa causa. El art. 11 letra h de dicha ley otorga a la Sección de Probidad la atribución de proponer a la Sala de lo Civil que dé aviso al FGR cuando se haya encontrado indicios sobre un hecho delictivo. Además, el art. 45 LP dispone que la Sala de lo Civil, por sí o a propuesta de la Sección de Probidad, dé aviso al FGR o a las autoridades administrativas competentes cuando en los procedimientos establecidos en ella se hayan encontrado indicios sobre un hecho delictivo, enriquecimiento ilícito, infracción administrativa o sobre la existencia de bienes sujetos a extinción de dominio. Lo anterior con la finalidad de que el FGR pueda utilizar otros mecanismos para restituir los bienes al Estado, como la Ley de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita (LEDAB). Por otra parte, dijo que la declaración de probidad sirve para determinar el incremento patrimonial de los sujetos obligados a revelar su patrimonio y proceder a dar aviso al FGR para que inicie la acción respectiva. Además, sostuvo que de las versiones taquigráficas de la Asamblea Constituyente se infiere que “la naturaleza del inciso 4° del art. 240 Cn. es reivindicativo del [E]stado”, pero que tal disposición no indica que necesariamente debe ser un juicio civil. Por ello, la referida LEDAB resulta ser un mejor instrumento para ese fin.

b. Respecto de la supuesta inconstitucionalidad por violación refleja del art. 144 Cn., alegó que los actores no determinaron adecuadamente el objeto de control. La CNUCC y la CICC son instrumentos internacionales que no tratan específicamente sobre el

enriquecimiento ilícito, por lo cual las normas referidas no se incumplen por no legislar en un determinado sentido. Además, dichos instrumentos no contienen parámetros concretos para aprobar una ley contra el enriquecimiento ilícito o una ley de probidad. Afirmó que han cumplido las obligaciones convencionales porque han emitido numerosa legislación contra la corrupción, entre ellas el objeto de control. Además, las obligaciones contenidas en las convenciones referidas son para el Estado parte y no para órganos en específico. En este caso, los tres órganos del Estado participan en una política de prevención y lucha contra la corrupción puesto que la LP determina que la CSJ, por medio de la Sección de Probidad y la Sala de lo Civil, determinará y sancionará administrativamente el enriquecimiento ilícito; posteriormente, el FGR iniciará la respectiva acción penal y la restitución de los bienes al Estado por los diferentes procesos actualmente existentes. De esta manera se cumple con las obligaciones adquiridas en dichas convenciones y con lo regulado en el art. 240 inc. 4° Cn.

c. Finalmente, adujo que la afirmación de los demandantes de que debe ser el pleno de la CSJ quien conozca de las declaraciones patrimoniales y sus consecuencias, es errónea porque no toma en cuenta que el art. 240 inc. 3° Cn. no le confiere expresamente tal competencia, sino que esta ha sido delegada con base en la ley, a otras instancias del órgano judicial.

5. A. El FGR emitió su informe en el proceso de Inc. 2-2016, en el cual transcribió párrafos de las sentencias de 22-VII-1999 y 22-XI-1999, Inc. 5-99 y 2-90. Con base en tales precedentes, expuso que la iniciativa legislativa judicial es específica y excepcional, mientras que la de los diputados es general, salvo las excepciones previstas en la Constitución. Aún en aquellos casos en que se concede iniciativa de ley a la CSJ (art. 133 ord. 3° Cn.), los diputados y el Presidente de la República por medio de sus ministros no están impedidos para ejercer iniciativa legislativa sobre tales materias. En consecuencia, no existe la inconstitucionalidad alegada por el actor.

B. En el informe del proceso de Inc. 6-2016 manifestó que en el art. 240 incs. 1° y 4° Cn. existe un mandato que obliga al legislador a crear un proceso jurisdiccional que contenga las condiciones necesarias para recuperar lo que el funcionario o empleado público obtuvo indebidamente a costa del Estado. Si bien el constituyente no ordenó expresamente crear un proceso de enriquecimiento sin justa causa y la forma del mismo, del contenido de las referidas disposiciones y la coherencia interna y teleológica de la norma se infiere la existencia de un mandato implícito.

Luego expuso que el art. 1 LP dispone que su objeto es establecer el procedimiento para determinar el patrimonio de los sujetos obligados, así como para imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en ella. En el capítulo II, del art. 5 al 13, se establece —entre otras cosas— la existencia de la sección de probidad, los funcionarios que la integran, sus requisitos y las funciones de dicho ente. A la Sección de

Probidad corresponde comprobar la veracidad de la información patrimonial declarada, investigar los datos relacionados con la infracción de las obligaciones de la referida ley y sustanciar los procesos encaminados a imponer sanciones por el incumplimiento de esta. En el capítulo III, del art. 14 al 47, se regula la declaración patrimonial, los requisitos de esta, las inexactitudes, el plazo de presentación, los sujetos obligados, situaciones relacionadas con el patrimonio declarado. El capítulo IV, del art. 28 al 45, tipifica el régimen sancionatorio por el incumplimiento de las obligaciones que la ley establece. Finalmente, el capítulo V, del art. 46 al 52, regula aspectos de remisión de la ley al derecho común, derogación, vigencia y otros aspectos vinculados con la misma ley. Lo anterior evidencia, según el mencionado interviniente, que el legislador omitió regular la “*actio in rem verso*”, es decir, cuál será el proceso o procedimiento que debe realizar el Estado para obtener la restitución de lo que, indebidamente y sin causa justa, el servidor público obtuvo a costa de la hacienda pública y municipal.

Por otra parte, según el Fiscal General, la extinción de dominio no puede ser considerada como el mecanismo diseñado para el cumplimiento del mandato constitucional del art. 240 Cn. porque tal proceso solo procede contra bienes obtenidos o destinados ilícitamente, es decir, para bienes que son adquiridos o utilizados en contra de la ley. En cambio, el enriquecimiento sin causa justa no constituye necesariamente la adquisición de bienes en contra de la ley, sino que también incluye posiblemente a la ética y la moral. Aunado a ello, la extinción de dominio fue creada con la finalidad de ser una herramienta jurídica autónoma e independiente de cualquier proceso, dirigida a afectar patrimonialmente a la delincuencia en cualquiera de sus modalidades mediante la extinción del dominio sobre los bienes ilícitamente obtenidos o destinados a actividades ilícitas y adjudicarlos a favor del Estado sin ninguna contraprestación. Además, los bienes sujetos a extinción de dominio no serían necesariamente restituidos a las instituciones, órganos o municipalidades afectadas por el servidor público pues la LEDAB fija la distribución que ha de hacerse de ellos. En consecuencia, no puede considerarse que la remisión a dicha ley configure un proceso viable para restituir lo indebidamente obtenido.

Finalmente, afirmó que debido a que la LP no prevé un proceso ni remite a uno que reúna las condiciones necesarias para cumplir el mandato del art. 240 incs. 1° y 4° Cn., es posible afirmar que el legislador ha incumplido el mandato constitucional y, en consecuencia incurrió en la inconstitucionalidad por omisión parcial alegada por los peticionarios. Sobre la inconstitucionalidad por acción refleja del art. 144 inc. 2° Cn en relación con la CNUCC y la CICC, manifestó que no expondría argumentos adicionales porque los motivos alegados por los actores son los mismos sobre los que ya ha emitido opinión.

II. Expuestos los argumentos de los sujetos que han intervenido en este proceso, (1) se identificarán los problemas jurídicos que deben ser resueltos, y después (2) se indicará el orden lógico de esta sentencia.

I. Los problemas jurídicos que deben ser resueltos en esta decisión consisten en determinar: (i) si la iniciativa de ley que algunos Diputados de la Asamblea Legislativa dieron a la LP, constituye o no un vicio de forma por infracción a lo establecido en el art. 133 ord. 3° de la Constitución; (ii) si el contenido de la LP transgrede el mandato que derivaría del art. 240 incs. 1° y 4° Cn., referente a la obligación del Órgano Legislativo de emitir la normativa que contenga los mecanismos necesarios para garantizar la probidad de funcionarios en el manejo de fondos públicos y, además, investigar y sancionar el enriquecimiento ilícito; y (iii) si el contenido de la LP transgrede el art. 144 inc. 2° Cn. por violación refleja, con respecto a la presunta vulneración de la CNUCC y la CICC.

2. A. Teniendo presentes los problemas de inconstitucionalidad formulados, es necesario separar el examen solicitado para cada uno de ellos según el criterio jurisprudencial establecido en la Sentencia de 24-III-2001, Inc. 22-97, en la que este tribunal señaló que, en el supuesto de que se aleguen simultáneamente motivos de inconstitucionalidad por vicios de forma y de contenido de la disposición impugnada, habrá de comenzarse por el examen de vicios de forma. Tal examen está dirigido a constatar la vulneración de una norma sobre producción jurídica, que puede ser de tres tipos: (i) la que atribuye competencia para la producción de otras disposiciones; (ii) la que determina el procedimiento para el ejercicio de esa competencia; y, (iii) la que circunscribe el ámbito material o territorial en que puede ejercerse dicha competencia. Por tanto, en caso de establecerse la existencia de una infracción a las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento de formación de la ley, es razonable omitir el análisis de los vicios de contenido pues la pretensión ya sería estimable.

B. Establecido lo anterior, para resolver el problema referido al vicio de forma alegado por el actor se seguirá el orden siguiente: (III) primero, se hará una exposición sobre el criterio jurisprudencial que la sala ha sostenido en las sentencias de 22-XI-1999 y 20-VII-1999, Inc. 2-90 y 5-99, respectivamente, en el tópico de iniciativa de ley de la CSJ contenido en el art. 133 ord. 3° Cn.; (IV) después, se efectuarán algunas consideraciones sobre el respeto a los precedentes y los requisitos para su modificación; (V) luego, se examinará la continuidad o posibilidad de corrección de la interpretación del art. 133 ord. 3° Cn. contenida en las sentencias de Inc. 2-90 y 5-99, en especial, se retomará el análisis de la más reciente postura de este tribunal, en la Inc. 6-2009, de 19-XII-2012; (VI) a continuación, se hará el análisis del motivo de inconstitucionalidad por vicio de forma alegado por el demandante Vega Cruz y se resolverá el primer problema jurídico identificado; y luego (VII) si es desestimada la solicitud de inconstitucionalidad por vicios de forma, se concluirá con el análisis de los vicios de contenido que han sido aducidos en el proceso de Inc. 6-2016.

III. 1. El criterio sostenido por este tribunal sobre la interpretación del art. 133 ord. 3° Cn. en las sentencias de 22-XI-1999 y 20-VII-1999, Inc. 2-90 y 5-99, respectivamente, indica que la iniciativa de ley que la Constitución otorga a la CSJ se puede analizar desde tres perspectivas: (1) una teórica, (2) una histórica y (3) una sistemática.

A. Desde la perspectiva teórica, la iniciativa de ley solo corresponde a los funcionarios, órganos o entidades públicas que “taxativamente” se indican en el art. 133 Cn., con exclusión de otros. Tales precedentes fueron justificados en la necesidad de “someter la iniciativa legislativa a los requerimientos jurídicos del Estado de Derecho” para “impedir el abuso en la producción de leyes, limitando y controlando a quienes pueden promover e impulsar el procedimiento de formación de tales”. Por tales razones, se concluyó que la expresión “exclusivamente” alude a que ningún otro funcionario, órgano o ente público distinto a los mencionados en el art. 133 Cn. es titular de la iniciativa de ley. Dicho precepto constitucional no se refiere a que “la Constitución le reconozca a cada uno de ellos una iniciativa legislativa excluyente sobre ciertas materias” ya que tal interpretación “podría conducir a una limitación irrazonable y no autorizada por la Constitución en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa de los Diputados y el Presidente de la República, por medio de sus Ministros”.

B. Desde la perspectiva histórica, las iniciativas parlamentaria y ejecutiva pueden referirse a cualquier ámbito de la realidad, incluso a materias relativas al Órgano Judicial, al notariado y abogacía, o a la jurisdicción y competencia de los tribunales. Mientras que las iniciativas judicial y municipal son específicas de las materias que la Constitución indica expresamente, las cuales, por tanto, se han de ejercer en forma excepcional.

C. Finalmente, desde un punto de vista sistemático, en los precedentes indicados se afirmó que la CSJ puede ejercer iniciativa legislativa en los siguientes ámbitos jurídicos: (i) materias que corresponde al Órgano Judicial, lo cual haría referencia en sentido estricto a su organización, no a su funcionamiento, es decir, la CSJ está autorizada para presentar iniciativas de ley únicamente en aspectos orgánicos del Judicial vinculados, por ejemplo, con las atribuciones que la Constitución le confiere en el art. 182 ords. 5°, 9° y 10°; (ii) con respecto a la abogacía y al notariado, se acotó que la CSJ tiene iniciativa de ley porque dicho tribunal es quien debe controlar la prestación de esos servicios jurídicos; (iii) por último, en lo atinente a la jurisdicción y competencia, se apuntó que la locución “jurisdicción” es utilizada por el art. 133 ord. 3° Cn. como sinónimo de “competencia”; sin embargo, atendiendo a que en la misma frase se hace uso de la expresión “competencia”, la sala lo entendió como equivalente a “competencia por razón de la materia”. Además, se explicó que la voz “competencia” alude a los restantes criterios de distribución del ejercicio de la función jurisdiccional: territorio, cuantía, función o por factores meramente subjetivos de las partes de un proceso.

2. Sin duda alguna, los criterios jurisprudenciales contenidos en las sentencias de Inc. 2-90 y 5-99 constituyen autoprecedentes que han reducido la indeterminación normativa del art. 133 ord. 3° Cn., por lo que son de obligatorio cumplimiento. El adecuado ejercicio de la función jurisdiccional requiere de este tribunal la elaboración de criterios jurisprudenciales uniformes que, en la mayor medida de lo posible, suministren seguridad jurídica en relación con la interpretación de las disposiciones constitucionales y aplicación de los significados atribuidos a ellas. Dicha labor obliga a entender a la jurisprudencia constitucional como una actividad racional y argumentativa creadora de reglas constitucionales que se convierten en un canon de obligatoria observancia para esta sala con el fin de poder dirimir los casos futuros, siempre y cuando guarden una semejanza relevante con los ya decididos (Auto de 23-XI-2011, Inc. 11-2005).

IV. No obstante, la afirmación antes realizada no puede entenderse en forma absoluta. Si bien existe una obligación constitucional de respetar los precedentes, derivada de la igualdad y la seguridad jurídica y del sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico, lo cierto es que existe la posibilidad de modificarlos con base en dos razones: (i) la Constitución contiene disposiciones concentradas, por lo que no predetermina la solución a todos los conflictos que pueden presentarse por su aplicación; y (ii) el dinamismo de la realidad obliga a una interpretación actualizada de la Constitución (sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010). Aunque el autoprecedente posibilita la precomprensión jurídica de la que parte toda interpretación, la continuidad de la jurisprudencia puede flexibilizarse en determinados supuestos. Para ello se exige que la modificación de los precedentes esté especialmente justificada con un análisis crítico de la antigua jurisprudencia.

Debe reconocerse que los autoprecedentes no son definitivos ni válidos para todos los tiempos. No son definitivos porque la amplia variedad y el continuo cambio de la realidad normada pueden producir nuevas situaciones que los juzgadores deben resolver ineludiblemente. Además, la renovación subjetiva de los tribunales puede traer aparejada la diversidad del pensamiento de los juzgadores; y siempre es posible la relectura de las disposiciones jurídicas y de los precedentes que las han aplicado. Tampoco ellos son válidos para todos los tiempos pues la interpretación siempre tiene una referencia de actualidad sobre el orden jurídico, de modo que no puede sostenerse la inmutabilidad de la jurisprudencia. Y resulta de mayor conformidad con la Constitución entender que, no obstante exista un pronunciamiento desestimatorio en un proceso de inconstitucionalidad, ello no impide que esta sala emita un criterio jurisprudencial innovador, al plantearse una pretensión similar a la desestimada, cuando circunstancias especiales y justificadas obliguen a reinterpretar la normativa (resoluciones de 23-VII-2004 y de 7-VII-2005, emitidas en los procesos de Inc. 20-2004 y 31-2005).

Se han considerado como circunstancias válidas para modificar un precedente: (i) estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; (ii) el cambio en la conformación subjetiva del tribunal; y (iii) cuando los fundamentos fácticos que le motivaron han variado sustancialmente al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario con la realidad normada. Es importante reiterar que los supuestos habilitantes para la modificación de un autprecedente siempre requieren de una justificación especial (sentencia de Inc. 1-2010, ya citada). Para esta decisión interesa profundizar en el supuesto concerniente a pronunciamientos cuyos fundamentos normativos sean incompletos o contengan una interpretación errónea de alguna disposición jurídica, porque es el que permitirá determinar si es necesario modificar la interpretación que con anterioridad se hizo del art. 133 ord. 3° Cn. y, con base en ello, analizar si la iniciativa que diputados de la Asamblea Legislativa dieron a la LP constituye un vicio de forma por infracción del art. 133 ord. 3° Cn.

La modificación del precedente exige señalar el error interpretativo en que ha incurrido la decisión que se presenta como precedente. En estos casos, la delimitación del grado del error pasa por analizar si la decisión previa o precedente ha tomado o no en consideración la eventual concurrencia de otra disposición constitucional que varíe el contexto normativo con arreglo al cual se emitió el pronunciamiento.

V. 1. Como se indicó en el Considerando III 1, las sentencias de Inc. 2-90 y 5-99 parten de tres argumentos (el teórico, el histórico y el sistemático) para interpretar al art. 133 ord. 3° Cn. Sin embargo, de ellos puede inferirse que el significado atribuido al citado precepto constitucional es una interpretación aislada que desconoce el contenido normativo de los arts. 131 ord. 31°, 133 ord. 4° y 5°, 167 ord. 3°, 182 ord. 9° y 12°, y 204 ord. 6° Cn.

Como lo ha destacado la jurisprudencia, la interpretación literal y aislada no es la actividad hermenéutica más apropiada para concretar la indeterminación normativa muy frecuente en los enunciados constitucionales. Si bien los cánones tradicionales de la interpretación jurídica cumplen un papel complementario en la interpretación de las disposiciones constitucionales, lo cierto es que no ofrecen todas las razones necesarias para fundamentar un significado constitucional (sentencia de 24-XI-2017, Inc. 33-2015). Una pauta específica que existe para interpretar plausiblemente el texto constitucional es el principio de unidad de la Constitución. Las disposiciones constitucionales se hallan en una situación de mutua interacción y dependencia, por lo que su interpretación debe ser también sistemática. Sus significados posibles únicamente pueden atribuirse adecuadamente cuando sus preceptos se entienden como unidad. Por tanto, la labor de concreción debe estar orientada en mayor medida hacia la coordinación de las interpretaciones de la Constitución.

2. Ahora bien, para fundamentar la afirmación de que en los procesos de Inc. 2-90 y 5-99 se hizo una interpretación del art. 133 ord. 3° Cn. que soslayó los arts. 131 ord. 31°,

142, 167 ord. 3° y 172 inc. 3° Cn., es pertinente aludir en términos generales a la iniciativa de ley, como fase integrante del proceso de formación de la ley, para luego concretar el significado del art. 133 ord. 3° Cn.

A. Antes debe recordarse que, en la sentencia de Inc. 6-2009 de 19-XII-2012, al enjuiciar la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, se sostuvo que, si bien en dicho proceso se declaró improcedente la pretensión relativa a la supuesta infracción al art. 133 ord. 3°, basado en el precedente de la Inc. 2-90, de 22-XI-1999, tal criterio estaba condicionado a una actualización por esta Sala.

Al respecto, este tribunal sostuvo que: “La improcedencia declarada por la anterior configuración subjetiva de esta Sala, se basó en un precedente en el que se afirmó que la iniciativa de ley de la Corte Suprema de Justicia no excluye a la de los Diputados ni la del Presidente de la República –a través de sus Ministros– y, por tanto, se concluyó que el pretensor partía de una premisa contraria a la interpretación que se ha expresado en un precedente, sobre el parámetro de control –Inc. 2-90, ya citada–. Ahora bien, *ello no significa que la actual configuración subjetiva de este Tribunal comparta a plenitud el criterio establecido en dicho precedente, ni un aval sobre el mismo, de manera que eventualmente puede ser revisado para actualizar su conformidad con otros principios –Sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010–, como la independencia judicial o la incidencia de los arts. 131 ord. 31° y 142 en los alcances del art. 133, todos de la Cn.*”

Lo anterior implica que desde 19-XII-2012 se anunció una eventual revisión de dicho criterio, que debió ser tomado en cuenta por la Asamblea Legislativa al presentar su informe en el presente proceso. Además de no ser cierto que, en los dos casos mencionados por la Asamblea y reseñados en el Considerando I 4 de esta sentencia, el Presidente de la CSJ haya pedido a los diputados que ellos dieran iniciativa, pues a las notas que suscribió, adjuntó los respectivos acuerdos de iniciativa de ley aprobados por la CSJ en pleno.

B. En el proceso de formación de la ley prescrito por la Constitución se pueden distinguir las siguientes etapas: (i) fase de iniciativa de ley (art. 133 Cn.); (ii) fase legislativa, que comprende la discusión y aprobación de los proyectos de ley (arts. 131 ord. 5°, 134 y 135 Cn.); (iii) fase ejecutiva, que comprende su sanción y promulgación (arts. 135, 137, 138, 139 y 168 ord. 8° Cn.); y (iv) la publicación, que da a lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley (art. 140 Cn.) (sentencias de 19-VI-1987, 3-V-1989, 1-II-2001 y 13-XII-2005, Inc. 1-87, 5-88, 22-96 y 9-2004, respectivamente, así como la sentencia de Inc. 11-2010, ya citada). Al Órgano Legislativo le concierne la discusión y la aprobación de la ley, y al Órgano Ejecutivo le corresponde la sanción y promulgación, así como la publicación, aunque eventualmente esta última puede ser realizada por el Legislativo. De todas ellas, solo interesa comentar la primera fase: la iniciativa de ley (Sentencia de Inc. 22-96, ya citada).

La iniciativa en sentido estricto es el acto mediante el cual se origina el proceso de formación de la ley, que determina en forma vinculante a la Asamblea Legislativa para darle trámite. Alude a la atribución que permite a sus titulares presentar un anteproyecto de ley para que el Legislativo lo considere forzosamente. Esto último significa que, producida la iniciativa, dicho órgano está obligado a discutir el texto, con independencia de la decisión que en definitiva adopte. En consecuencia, la iniciativa es la fase primigenia del proceso de producción de la ley.

C. a. De acuerdo con la interpretación del art. 133 Cn. que se hizo en las Inc. 2-90 y 5-99 —que parte de un criterio gramatical—, parecería que esta disposición estatuye una atribución privilegiada cuyos únicos titulares son los funcionarios y entidades que se indican en tal disposición, con exclusión absoluta de otros. Sin embargo, esta no es la interpretación más adecuada, dado su carácter aislado y descontextualizado. En ella se obvia la circunstancia de que la Constitución también permite que el Consejo de Ministros —entidad no señalada en el art. 133 Cn.— presente al Legislativo, por medio del Ministro de Hacienda, el proyecto de la ley de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para cada ejercicio financiero fiscal. De esta forma, al existir otro órgano con iniciativa de ley distinto de los previstos en el art. 133 Cn., el adverbio “exclusivamente” no debe entenderse como una “exclusión de titulares” pues existe otra disposición constitucional que rompe con esta posibilidad interpretativa.

b. El término “exclusivamente” del art. 133 Cn. debe entenderse como una exclusividad de materias. Si bien las iniciativas parlamentaria y ejecutiva aluden a cualquier ámbito de la realidad pues así lo exige el principio democrático y el pluralismo político (art. 85 Cn.), en tal atribución no pueden entenderse incluidas las materias cuyas iniciativas de ley han sido otorgadas de manera específica a la CSJ, a los concejos municipales y al PARLACEN. Las razones que justifican esta interpretación del art. 133 Cn. son las siguientes:

(i) El art. 133 Cn. regula cinco supuestos de titularidad de iniciativa de ley, por lo que su interpretación debe tener presente la mutua interacción y dependencia que existe entre ellos. En los primeros dos, es decir, en el caso de los Diputados y del Presidente de la República por medio de los ministros, no se especificaron los ámbitos sobre los cuales puede ejercerse la iniciativa de ley. En cambio, en los últimos tres sí se determinó —CSJ, concejos municipales y PARLACEN—. Ello indica que la Constitución fijó límites materiales a la iniciativa de ley de todos los sujetos ahí mencionados: a unos de manera expresa —CSJ, concejos municipales y PARLACEN—; y a los otros —diputados y presidente por medio de sus ministros— por vía residual, es decir, sobre cualquier materia posible, con excepción de aquellas que corresponden “exclusivamente” al resto de los sujetos con potestades normativas que menciona el art. 133 Cn.

(ii) Un argumento sistemático también indica que la tesis dicha es la más adecuada. En primer lugar, tal como antes se ha indicado, el vocablo “exclusivamente” contenido en el art. 133 Cn., debe ser interpretado en relación con el art. 167 ord. 3° Cn. Esta última disposición contiene otra especificación con respecto a la iniciativa de ley que impide que cualquier otro funcionario o entidad pueda llevarla a cabo. Solo el Consejo de Ministros puede presentar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la Nación a la Asamblea Legislativa. Esta es la interpretación que la Sala sostuvo en la Sentencia de 4-XI-2011, Inc. 15-2011, según la cual “el Consejo de Ministros, por medio del Ministro de Hacienda, debe presentar los correspondientes proyectos de Ley de Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales, así como la correspondiente Ley de Salarios, a la Asamblea Legislativa por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal (art. 167 ord. 3° frase 1ª Cn.)”.

En ese sentido, los Diputados y el Presidente de la República por medio de sus ministros carecen de iniciativa de ley en materia presupuestaria, por lo que no es cierto que la posean en “cualquier ámbito de la realidad”, como se sostuvo en los precedentes. La misma situación es la que se presenta en las materias establecidas en los ords. 3°, 4° y 5° del art. 133 Cn, que están reservadas para los demás entes que ahí son mencionados —materias referentes al Órgano Judicial, al ejercicio de la abogacía y del notariado, a la jurisdicción y competencia de los tribunales, a los impuestos municipales (arts. 204 ord. 6° Cn.) y a la integración del Istmo Centroamericano.

En segundo lugar, el art. 133 Cn. debe ser interpretado en armonía con el art. 131 ord. 31° Cn. El resultado de la actividad interpretativa de ambas disposiciones es igual que el anterior: la iniciativa de ley atribuida a los Diputados y al Presidente de la República por medio de sus ministros, está limitada por la iniciativa conferida a otras entidades en ciertas materias. El art. 131 ord. 31° Cn. prescribe que a dicho órgano estatal corresponde “[e]irigir jurisdicciones y establecer cargos, *a propuesta de la Corte Suprema de Justicia*”. Es decir, el Legislativo no puede aprobar una ley erigiendo jurisdicciones y estableciendo cargos judiciales o administrativos del Órgano Judicial si el anteproyecto no es presentado por la CSJ. Por esta razón, la iniciativa prevista en el art. 133 ords. 1° y 2° Cn. no puede entenderse referida a “cualquier ámbito de la realidad”, ya que tiene excepciones contempladas expresamente en la Constitución.

(iii) El término “exclusivamente” consiste también en que la iniciativa de ley, en concreto la atribuida a la CSJ, está orientada a garantizar la independencia del Órgano Judicial. La separación o división de los órganos del Estado es un principio cuya finalidad es preservar un equilibrio institucional en la distribución de atribuciones y competencias establecidas en la Constitución. El principio de la “división de poderes” implica un control interorgánico recíproco entre los órganos en que se reparte el poder, garantizándose con ello

los frenos y contrapesos necesarios para la gobernabilidad democrática y la efectiva vigencia de la Constitución, sin perjuicio del deber de colaboración entre sí, para asegurar el cumplimiento de los fines fundamentales del Estado (arts. 1 y 86 Cn.).

No obstante, existe una zona de reserva de cada órgano que se traduce en un margen de competencia propias y exclusivas en relación con las cuales otro órgano no puede interferir (sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-99). En el caso específico de la estructura orgánica del Judicial, en razón de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, los jueces y magistrados se hallan sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes, por lo que se proscribire la sumisión a cualquier género de instrucción o dependencia distinta al sistema de fuentes del Derecho positivo (sentencia de 19-IV-2005, Inc. 46-2003). Por tanto, cuando el art. 172 inc. 3° Cn. proclama la independencia de Jueces y Magistrados, se entiende que ningún otro órgano estatal —principalmente el Legislativo o el Ejecutivo—, o las partes que intervienen en un proceso, pueden interferir o influir en el normal funcionamiento de la “unidad jurisdiccional”, ni en el contenido específico de las resoluciones judiciales —sentencia de Inc. 5-99, ya mencionada—. Mediante la independencia judicial se pretende asegurar el normal funcionamiento y la delimitación técnica del rol que le corresponde al Órgano Judicial.

La iniciativa de ley que el art. 133 ord. 3° Cn. atribuye a la CSJ tiene por finalidad evitar que los Diputados o el Presidente de la República presenten anteproyectos de ley que, en caso de aprobarse, incidan en la estructura orgánica del Judicial, en el normal funcionamiento de sus integrantes, en el gobierno del sistema judicial, en la administración de la abogacía y notariado, o en el sentido de las decisiones de los jueces y magistrados. Es decir, la independencia judicial (art. 172 inc. 3° Cn.) impide que los diputados y el presidente de la República interfieran mediante la iniciativa de ley en las atribuciones que la Constitución le confiere exclusivamente a la CSJ.

Esta forma de interpretar la iniciativa de ley como garantía de la independencia judicial se ve reforzada por lo plasmado en el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, en el cual se destacó que: “en el proyecto [de Constitución] se le concede [iniciativa de ley a la CSJ] únicamente en materias relativas a las leyes del Órgano Judicial y de notariado, así como a las que se refieren a la jurisdicción y competencia de los tribunales [...] Contrario a lo que en apariencia pudiera pensarse, el propósito de la Comisión ha sido el de fortalecer a la [CSJ]. Ha sido práctica en los gobiernos pasados, el de buscar la iniciativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercitarla conjuntamente con el Presidente de la República a través de alguno de sus ministros, lo cual indica que antes de la presentación de la ley a la Asamblea han existido acuerdos, arreglos y negociaciones entre la misma Corte y el jefe del Poder Ejecutivo. Esta es una práctica que debe señalarse como viciada y contraria a los intereses de la República. Es necesario que la Corte mantenga en todo tiempo su

independencia”. Y, finalmente, se aclara que “[e]n el fondo de esta disposición hay algo que la Comisión requiere dejar claro en el espíritu de la Constitución: Es el apartamiento de la [CSJ] de toda actuación de carácter político partidista”.

En definitiva, el art. 133 ord. 3° Cn. atribuye iniciativa de ley a la CSJ en materias específicas que no pueden ser objeto de iniciativa por ningún otro ente estatal, ni aun por la Asamblea Legislativa, como órgano estatal destinado especialmente para legislar.

c. Existe un error interpretativo en los precedentes jurisprudenciales (Inc. 2-90 y 5-99), lo cual habilita a esta sala para apartarse de ellos y atribuir al art. 133 Cn. el significado siguiente: (i) *la CSJ tiene iniciativa de ley única y exclusivamente en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; (ii) los Concejos Municipales tienen iniciativa de ley única y exclusivamente en materia de impuestos municipales; y (iii) el PARLACEN, por medio de los Diputados del Estado de El Salvador que lo conforman, tiene iniciativa de ley única y exclusivamente en materia referida a la integración del Istmo Centroamericano.* Es decir, que sobre estas materias específicas, los Diputados y el Presidente de la República por medio de los ministros, carece de iniciativa de ley.

En consecuencia, debido a que el art. 142 Cn. estatuye que las fuentes del Derecho se interpretan auténticamente, se reforman o se derogan de la misma manera en que se crean, *solo quien ha presentado la iniciativa para crear una ley es quien debe presentar la iniciativa para que el Legislativo interprete auténticamente, reforme o derogue la ley.*

3. En relación con las materias relativas al Órgano Judicial, tal y como se sostuvo en las Inc. 2-90 y 5-99, el art. 133 ord. 3° Cn. se refiere en sentido estricto a su organización, no a su funcionamiento, por lo que solo la CSJ está autorizada para presentar iniciativas de ley en aspectos orgánicos y jurisdiccionales del Judicial vinculados, por ejemplo, a las competencias que la Constitución le otorga en el art. 182 atrib. 5ª, 9ª y 10ª.

Con respecto a la abogacía y al notariado, solo la CSJ tiene iniciativa de ley. Esto significa que ningún otro órgano o funcionario estatal distinto a dicho tribunal puede presentar anteproyectos de ley para establecer condiciones o requisitos para el recibimiento y autorización de abogados y notarios, así como autorizarlos para el ejercicio de su profesión. Del mismo modo, únicamente la CSJ es quien tiene iniciativa para establecer los supuestos en que los abogados y notarios pueden ser suspendidos, inhabilitados o rehabilitados. En consecuencia, la ley a que se refiere el art. 182 atrib. 12ª Cn. debe ser expedida única y exclusivamente por iniciativa de la CSJ. En conclusión, mediante la presente sentencia se corrige y completa la interpretación jurisprudencial del art. 133 Cn., en su alcance y contenido, según los términos antes señalados.

VI. 1. El ciudadano Vega Cruz alegó que los diputados no están facultados para ejercer iniciativa de la LP porque es materia concerniente al Órgano Judicial y, por tanto, le

corresponde a la CSJ (arts. 182 ord. 6° y 240 inc. 3° Cn.). El referido argumento obliga a este tribunal a interpretar y aclarar si el contenido de la LP es, en efecto, materia judicial.

A. En primer lugar, tal como se desprende de los considerandos de la LP, esta normativa se adoptó en el marco del mandato previsto en el art. 240 Cn. En el art. 1 LP se indica que tiene por objeto establecer procedimientos para determinar el patrimonio de los sujetos obligados, así como imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en ella. El art. 5 LP establece que la Sección de Probidad es el organismo especializado mediante el cual la CSJ actuará en lo relativo a la aplicación de esta ley, su reglamento y demás instrumentos normativos, y estará constituida por la Unidad Administrativa Central y las oficinas departamentales que se establezcan, según las necesidades de la sección. Según la ley, el reglamento desarrollará su estructura y organización administrativa. Además, en los arts. 6, 7, 8, 9, 10 11, 12, 13 LP se regulan los requisitos de selección, nombramiento, obligaciones, funciones, atribuciones y las causales de destitución del jefe y sub jefe de la Sección de Probidad.

Las referidas disposiciones versan sobre un tema de organización y funcionamiento del Órgano Judicial. La organización de este órgano no se limita a los juzgados y tribunales que lo integran, sino también a la estructura que coordina la labor jurisdiccional y administrativa que dirige la CSJ. En ese sentido, una de las unidades que integran la organización del Órgano Judicial es la Sección de Probidad, que desde 1959 ha sido la instancia dentro de la CSJ encargada de aplicar la LEIFEP. Su labor está históricamente vinculada a la existencia de la sanción al enriquecimiento sin justa causa de funcionarios públicos previsto en el art. 240 Cn. Al ser tal enriquecimiento una de las manifestaciones más comunes de la corrupción en el sector público, la función de la Sección de Probidad está relacionada tanto a la gestión preventiva como de control, seguimiento y vigilancia de los factores que posibilitan la existencia de corrupción en su manifestación de enriquecimiento sin justa causa, en tanto corresponde a esta entidad recibir y vigilar la dinámica patrimonial de los servidores públicos obligados a presentar declaración jurada de patrimonio en los términos que establece la ley, y así también instruir la imposición de sanciones en los casos establecidos en dicha normativa.

El Pleno de la CSJ, en la resolución de 3-XI-2015, afirmó que la Sección de Probidad es una especie de órgano instructor para indagar los posibles actos de enriquecimiento ilícito que hayan realizado los funcionarios públicos al ejercer su cargo, a efecto de que sea la propia CSJ la que decida si procede instar el inicio de un proceso contra el funcionario responsable. La referida sección es una unidad administrativa cuya función se ejercita en nombre de la CSJ. Si bien el legislador le ha atribuido el ejercicio de las citadas competencias, su titularidad corresponde a la CSJ. El art. 113 de la Ley Orgánica Judicial (LOJ), que fue aprobada a iniciativa de la CSJ, establece que la Sección de Probidad es una dependencia de

la CSJ. En el art. 114 ords. 1º y 3º se establece que corresponde a su jefe: (i) recibir las declaraciones del patrimonio de los funcionarios, tanto la de toma de posesión del cargo como la de cese de este, de conformidad con la LEIFEP; e (ii) informar a la CSJ cuando del examen de las declaraciones aparecieran indicios de enriquecimiento ilícito contra algún funcionario, para los efectos del art. 9 de la LEIFEP.

El art. 240 Cn. hace referencia específica a un supuesto de corrupción de los funcionarios y empleados públicos –el enriquecimiento ilícito–, y en desarrollo de tal disposición, se creó la Sección de Probidad como una dependencia de la CSJ. Esto permite entender que el Constituyente atribuye a la CSJ un importante rol de combate a la corrupción junto con otras instituciones estatales. En el combate a la corrupción existe claramente un interés público, por lo que *es necesario el involucramiento de toda la institucionalidad del Estado, de manera coordinada, bajo el escrutinio de la opinión pública y de la ciudadanía en general, garantizando el derecho de acceso a la información pública para asegurar que ningún funcionario o empleado estatal o municipal se enriquezca ilícitamente con ocasión de ejercer un cargo o empleo público*. Por tanto, resulta contrario al derecho de acceso a la información cualquier reserva que impida la rendición de cuentas, así como el escrutinio y control ciudadano de los procedimientos que realizan las instituciones encargadas de combatir la corrupción; *y es precisamente la CSJ la encargada de vigilar que se cumpla con el art. 240 Cn., y la Sala de lo Constitucional la instancia habilitada para tutelar los derechos ciudadanos sobre esta materia*.

Por tanto, el Pleno de la CSJ es el sujeto autorizado para organizar, ampliar las competencias u orientar los procedimientos de actuación de la Sección de Probidad, y no el legislador de forma autónoma. Muestra de ello es el Acuerdo del Pleno de la CSJ n° 1-P de 9-I-2014, mediante el cual, con base en las potestades constitucionales del art. 240 inc. 3º y lo dispuesto en el art. 27 LEIFEP, se modificó el contenido del acuerdo de 9-VI-2005, en el sentido de “facultar al Jefe de la Sección de Probidad para requerir cualquier información que sea necesaria a fin de cumplir con las obligaciones contenidas en la ley de la materia, a Bancos, Instituciones Financieras, institución pública o privada, personas naturales y jurídicas; debiendo rendir informe inmediato al Pleno de todo lo anterior, y en caso de incumplimiento total o parcial o cualquier otra situación que se presente, sea el Pleno de la [CSJ] el que tome las medidas legales pertinentes”.

Debido a que la Sección de Probidad constituye la unidad organizacional dentro de la CSJ encargada de facilitar que el Pleno de esta última cumpla de forma efectiva con el mandato constitucional impuesto por el art. 240 Cn., se concluye que toda legislación que tenga por objeto reglamentar la organización, funcionamiento y atribuciones de la Sección de Probidad constituye un tema de exclusiva competencia de la CSJ y solo ella tiene iniciativa de ley al respecto.

B. En segundo lugar, el art. 28 LP dispone que la Sala de lo Civil de la CSJ tendrá competencia para conocer de las infracciones a las obligaciones contenidas en dicha ley y que la Sección de Probidad tendrá la obligación de sustanciar los procesos de acuerdo con las normas establecidas en este capítulo. Ahora bien, el examen de esta disposición vuelve imperativo hacer referencia al art. 240 Cn. En él, el constituyente no solo determinó una obligación para los empleados y funcionarios públicos de presentar una declaración sobre el estado de su patrimonio, sino que además estableció un mandato general de prevención y sanción del enriquecimiento ilícito; un mandato específico de tramitar juicios de enriquecimiento sin justa causa contra los empleados y funcionarios públicos que se hubieren enriquecido a costa de la hacienda pública o municipal sin causa justificada. Esto supone que debe existir legislación que reglamente el procedimiento para ello, con el objeto de prever las fases de desenvolvimiento procesal y de dotar de seguridad jurídica a quienes se sometan a él; y, finalmente, otorgó competencia al Pleno de la CSJ para tomar las providencias que estimare necesarias para sancionar a los funcionarios y empleados públicos que incumplan con lo establecido en dicho artículo.

En las versiones taquigráficas que contienen la discusión y aprobación del proyecto de la Constitución de la República de 1983 (tomo IV), consta que durante la discusión de la Constitución se dijo que la figura del enriquecimiento sin justa causa es “uno de los mejores mecanismos para la persecución y el castigo de la corrupción”. Consciente de que la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales y el funcionamiento del Estado democrático de Derecho, y que la impunidad impulsa y perpetúa actos de corrupción, el Constituyente decidió establecer un mecanismo adicional a la justicia penal para su prevención y sanción, y facultó expresamente a un tribunal independiente e imparcial para darle efectividad. El art. 240 Cn. no trata el enriquecimiento sin justa causa como una nueva figura delictiva, sino que solo se refiere a la “responsabilidad civil concretada en la restitución” y no en la responsabilidad penal. Por ello, “en el inciso [1°] se habla de enriquecimiento sin justa causa, sin perjuicio de la responsabilidad criminal en que hubiere incurrido conforme a las leyes el funcionario; es decir, que puede haber una responsabilidad criminal, además de la responsabilidad civil”. Asimismo, el Constituyente aclaró que el plazo dispuesto en el último inciso “se refiere a la acción civil que pudiera interponerse para reclamar la devolución de los fondos que pudieran haberse evadido o que hubieran sido sustraídos y que pertenecen al Estado”.

Según el art. 240 incs. 3° y 4° Cn., el Pleno de la CSJ tiene amplias potestades para conocer y emitir pronunciamientos en forma independiente, imparcial y técnica en el desarrollo del referido procedimiento. En coherencia con la competencia que la Constitución le atribuye, la LEIFEP estatuye una serie de atribuciones que son exclusivas de dicho pleno. Entre ellas, el art. 8 señala que la CSJ podrá adoptar las siguientes providencias y

resoluciones: (i) tomar las medidas que estimare necesarias, cuando el caso lo amerite, para comprobar la veracidad de las declaraciones de patrimonio, sirviendo sus resultados únicamente para los efectos que determina esta ley; (ii) ordenar el secuestro preventivo de los bienes del funcionario o empleado público, contra quien aparecieren graves indicios de enriquecimiento ilícito, comisionando para ello a un funcionario o autoridad judicial, quien procederá a dicho secuestro inmediatamente que reciba la orden escrita de la CSJ; (iii) nombrar el personal subalterno y delegados que fueren necesarios para la práctica de las diligencias que ordenare; y (iv) las demás que señalan las leyes y reglamentos.

Asimismo, el art. 9 LEIFEP indica que cuando del examen de las declaraciones de patrimonio o del resultado de las medidas aparecieren indicios de enriquecimiento ilícito contra algún funcionario o empleado público, la CSJ pronunciará resolución en la que ordenará a la Cámara de lo Civil de la Sección a donde corresponda el domicilio del empleado o funcionario, que inicie juicio por enriquecimiento ilícito contra este, para lo cual deberá certificarle la documentación pertinente. Por otra parte, el Pleno de la CSJ también tiene competencia para pronunciar la resolución correspondiente a la sanción de multa contemplada en art. 19 LEIFEP a aquellos funcionarios que hicieron declaraciones manifiestamente falsas. El art. 17 LEIFEP determina que es competencia de la CSJ imponer multas de cien a cinco mil colones, a los funcionarios y empleados públicos que omitieren hacer la declaración en el término indicado en el artículo 3 LEIFEP y les fijará un nuevo plazo prudencial.

Al contrastar esta regulación con los arts. 28 y 39 LP se advierte que estas disposiciones prescriben que la Sala de lo Civil de la CSJ será la competente para conocer de las infracciones a dicha ley, y que la Sección de Probidad remitirá su actuación a esta sala para que ella pronuncie la resolución correspondiente en el procedimiento sancionatorio. Esto significa que el legislador ha desconocido la competencia constitucional sancionatoria del Pleno de la CSJ para imponer multas y la ha transferido a la Sala de lo Civil. Además, se advierte que el art. 45 LP elimina la competencia que el art. 9 LEIFEP confiere al Pleno de la CSJ para que en el supuesto de que existan indicios de enriquecimiento ilícito contra algún funcionario o empleado público pronuncie la resolución que ordene a la Cámara de lo Civil respectiva a fin de que inicie juicio civil por enriquecimiento ilícito. En lugar de ello, el art. 45 de LP otorga a la Sala de lo Civil la facultad de dar un “aviso” a la Fiscalía General de la República o a las autoridades administrativas competentes cuando en los procedimientos establecidos en la ley se hayan encontrado indicios sobre un hecho delictivo, enriquecimiento ilícito, infracción administrativa o sobre la existencia de bienes sujetos a extinción de dominio, “para los efectos legales pertinentes”.

Ello evidencia, por una parte, que el legislador ha omitido regular el juicio civil por enriquecimiento sin causa establecido por el constituyente en el art. 240 incs. 1° y 4° Cn., lo

cual implica en términos prácticos suprimir la competencia de la CSJ para ordenarlo. La razón es que ya no existiría reglamentación para su tramitación; y, por otra parte, ha reformado la competencia de dos tribunales, en el sentido de eliminar y transferir ámbitos de competencia que el art. 9 LEIFEP le otorga al Pleno de la CSJ, y se los ha transferido a la Sala de lo Civil. En virtud de que los arts. 28, 39 y 45 LP regulan materias relativas a la competencia de tribunales que integran el Órgano Judicial, se concluye que la LP se debió aprobar a iniciativa exclusiva de la CSJ, no de los diputados de la Asamblea Legislativa.

C. Ahora bien, del informe rendido por la Asamblea Legislativa y la opinión vertida por el FGR se infiere que la CSJ no ejerció la iniciativa de ley para que se derogara la LEIFEP y se aprobara la Ley de Probidad. Básicamente, el Órgano Legislativo adujo que en el tiempo que emitió el acto normativo impugnado la jurisprudencia de esta sala sostenía que la iniciativa legislativa judicial era específica y excepcional, mientras que la de los diputados es general, es decir, omnímoda en cuanto abarca todas las materias que pueden ser reguladas por ley, salvo las excepciones que la Constitución establece.

Dicha argumentación obliga a aclarar que aun cuando hubiere sido constante en el tiempo, la jurisprudencia es susceptible de variación y modificación, siempre y cuando los cambios se justifiquen. Ello implica la exposición detallada de las razones y motivos que fundamentan el cambio de precedente. En tal circunstancia, el tribunal que lo modifica tiene una carga argumentativa mayor a la que normalmente poseen sus decisiones. Por tanto, incluso si equívocamente se entiende que la Asamblea Legislativa tiene “derecho a emitir leyes” —es una función, no un derecho—, no hay ninguna razón de peso que legitime la perpetuación de errores argumentativos y de interpretaciones equívocas e incompletas.

D. En razón de que algunos diputados de la Asamblea Legislativa dieron iniciativa a la LP, contenida en el Decreto Legislativo n° 225, de 16-XII-2015, la cual en su contenido regula materias de organización y funcionamiento de la Sección de Probidad de la CSJ y, además, modifica la competencia que el art. 240 Cn. otorga al Pleno de la CSJ para conocer en los procedimientos de enriquecimiento ilícito, se concluye que deviene en inconstitucional por vicio de forma al haber vulnerado el art. 133 ord. 3° Cn., que faculta única y exclusivamente a la CSJ para ejercer iniciativa de ley en materias relativas a la organización del Órgano Judicial y a la jurisdicción competencia de los tribunales, y así se declarará en el fallo.

2. La constatación del vicio de forma produce consecuencias en la totalidad de la LP. Si bien no todo el contenido de ella corresponde a las materias vedadas de la iniciativa de ley del Legislativo, el vicio se extiende a todo el cuerpo normativo impugnado, ya que conteniendo vicios de forma, no pueden conservar vigencia ninguna de sus disposiciones. Los argumentos que justifican esta decisión son los que se mencionan a continuación.

A. El proceso de inconstitucionalidad por vicios de forma tiene por finalidad determinar si la emisión de un cuerpo normativo ha vulnerado alguna de las disposiciones constitucionales que se refieren al procedimiento de formación de ley. En ese sentido, cuando se viola una norma constitucional sobre producción jurídica, no interesa el contenido específico que posee el objeto de control más que para efectos de determinar cuáles son las formas que se le deben exigir. Si bien se ha admitido que el vicio de forma puede afectar solamente una de las partes de una ley (sentencia de 4-XI-2011, Inc. 15-2011), ello no es procedente en este caso específico por los resultados y efectos que produciría.

B. En auto de fecha 11-I-2016, este tribunal suspendió provisionalmente los efectos de la LP, y en consecuencia, mantuvo la vigencia de la LEIFEP para que continuara formando parte del ordenamiento jurídico, en desarrollo del mandato constitucional del art. 240 Cn. En virtud de dicha resolución, la LP en ningún momento produjo efectos jurídicos, con lo cual la ley que pretendía derogar continuó aplicándose por la CSJ en varios casos de enriquecimiento ilícito, entre ellos, las resoluciones de 9-II-2016 y 23-II-2016, referidas a los expresidentes de la República Mauricio Funes Cartagena y Elías Antonio Saca, respectivamente.

Por tanto, la medida adecuada y compatible con la Constitución es la declaratoria de inconstitucionalidad por vicios de forma de la totalidad de la LP y en consecuencia, el reconocimiento de la vigencia de la LEIFEP.

VII. En razón de que la pretensión de inconstitucionalidad ha sido estimada por vicios de forma, resulta inútil e innecesario analizar los vicios de contenido alegados en el proceso de Inc. 6-2016, por lo que no se emitirá pronunciamiento de fondo sobre tales motivos.

Por tanto, con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **Falla:**

1. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, la Ley de Probidad contenida en el Decreto Legislativo n° 225, de 16-XII-2015, publicado en el Diario Oficial n° 237, tomo 409, de 23-XII-2015, porque se aprobó por iniciativa de ley de los Diputados de la Asamblea Legislativa no obstante que regula materias relativas a la organización del Órgano Judicial, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales, lo cual viola el art. 133 ord. 3° C., que faculta exclusivamente a la CSJ para ejercer iniciativa de ley en dichas materias.

2. La *Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos*, promulgada mediante Decreto Legislativo n° 2833, de 24-IV-1959, publicado en el Diario Oficial n° 87, tomo 183, de 18-V-1959, continuará aplicándose como efecto de la presente sentencia.

3. *Cese* la medida cautelar adoptada por resolución de 11-I-2016 en el proceso de Inc. 6-2016, debido a que la normativa impugnada ha sido declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico salvadoreño.

4. *Notifíquese* la presente sentencia a todos los intervinientes del proceso.

5. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del mismo.