

149-2013

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las catorce horas con treinta minutos del día veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue iniciado por demanda suscrita por el ciudadano Carlos Antonio Nicolás Salinas Rivas, mediante la cual solicitó que se declare la inconstitucionalidad de los *arts. 2 inc. 2º y 41 letra ch de la Ley de la Carrera Judicial*, aprobada por Decreto Legislativo nº 536, de 12-VII-1990, publicado en el Diario Oficial nº 182, tomo 308, de 24-VII-1990 –en lo sucesivo: “LCJ”–), por la supuesta contradicción con los arts. 226, 235 y 246 inc. 2º de la Constitución.

Las disposiciones impugnadas prescriben:

“Campo de aplicación. Art. 2.- [inc. 2º] A los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se les aplicará esta ley, durante el período para el que han sido electos”.

“Prestaciones adicionales. Art. 41.- La Corte organizará un fondo de protección y los demás sistemas que permitan a los miembros de la Carrera gozar, sin perjuicio de las establecidas en otras leyes, de las prestaciones siguientes: [...] ch) Bonificación por retiro voluntario equivalente a seis meses como mínimo del último sueldo devengado, siempre que se hayan cumplido al menos las dos terceras partes del tiempo requerido para jubilarse dentro de la Carrera”.

En este proceso han intervenido el demandante, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

I. 1. El ciudadano Salinas Rivas afirmó que estas disposiciones contienen una *norma inconstitucional*, en el sentido de que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (en adelante “CSJ”), pese a que son elegidos para ese cargo en forma temporal, son beneficiarios de una bonificación por retiro voluntario, de modo que pueden abandonar su función antes del plazo para el que fueron designados a cambio de una prestación económica. Según el demandante, el art. 226 Cn. dispone que el presupuesto general de la nación está destinado o dirigido al cumplimiento de los fines del Estado, es decir, que la finalidad de dichos fondos es la satisfacción de necesidades públicas y no la procuración de beneficios exclusivamente particulares.

El actor también arguyó que, según el art. 235 Cn., los funcionarios públicos están vinculados por un deber de cumplimiento del cargo que ejercen, y el cumplimiento de ese cargo debe ser “exacto”, es decir, “puntual, fiel y cabal”, lo que implica mantenerse al servicio de las personas que integran el Estado salvadoreño, con un desempeño que procure la consecución del bien común; y que esto a su vez proscribe el abandono del cargo antes del vencimiento del período de ejercicio, por razones ligadas exclusivamente al provecho personal o particular del funcionario respectivo.

Asimismo, el ciudadano Salinas Rivas planteó que el art. 246 inc. 2º Cn. cumple una función de fundamentación, legitimación y limitación de la actividad estatal, que al concretarse en el desempeño de los funcionarios públicos opera como base de la ética pública y que también proscribire los actos de un funcionario que abandone su posición de servicio al Estado, con el único motivo de acceder a un beneficio patrimonial inmediato. Añade que la primacía del interés público sobre el interés privado impone precisamente la conducta contraria, es decir, el cumplimiento de la función pública sin soluciones de continuidad motivadas por apetencias económicas particulares.

El demandante concluyó que, “en vista de que en los cargos públicos temporales la finalización del servicio público es cierta y determinada desde el principio (por ministerio de ley y con independencia de la voluntad del servidor), la previsión legal contenida en los arts. 2 inc. 2º y 41 letra ch de la Ley de la Carrera Judicial [...] funciona en estos casos como un incentivo para la terminación anticipada de la función pública, de modo que el valor económico de la bonificación supedita la continuidad del servicio público encargado [...] y] estimula un comportamiento oportunista que desatiende el valor de la continuidad de la función pública frente al lucro personal (...), el presupuesto del Estado no se utiliza para satisfacer necesidades públicas o trascendentales, sino para beneficiar a personas individuales que [...] sobreponen sus intereses particulares al interés público que subyace en el ejercicio regular y completo de dichos cargos.”

2. Por su parte, en su intervención, la Asamblea Legislativa sostuvo que el art. 2 inc. 2º LCJ establece que la carrera judicial se aplicará a los magistrados de la CSJ, durante el período para el que han sido electos. Pero aclara que, “... al incorporarse a los magistrados de la CSJ a la LCJ, se entiende que se les aplicará dicha ley, *en lo pertinente*, durante el período que son elegidos. Así, por ejemplo, por obvias razones no aplica lo relativo a los ascensos y promociones, supresión de plazas, ni se pueden incluir en el escalafón, entre otras” (cursivas del tribunal).

Dentro de ese ámbito normativo, se prevén los requisitos necesarios que deben cumplirse para que estos funcionarios puedan optar al retiro voluntario y a la bonificación, los cuales aparecen detallados en los arts. 20 y 41 LCJ. En opinión de la autoridad demandada, el reproche constitucional que hace el actor de este proceso no es atribuible a las disposiciones impugnadas, sino a “disposiciones administrativas”, de modo que “... no se hace responsable de la aplicación material que le puedan dar a discrecionalidad[,] los aplicadores a la misma”. En consecuencia, expresó que “[l]os artículos *per sé* [sic] no son capaces de producir efectos sino hasta su aplicación material, en este caso, hasta el momento en que se decide efectuar un pago de bonificación por retiro voluntario de acuerdo a la ley a un miembro de la carrera judicial...”.

En ese sentido, apuntó que la supuesta incompatibilidad de la norma atribuida a los preceptos cuestionados con la atribuida al art. 226 Cn. no tiene sentido. Para el legislativo, la

bonificación económica por retiro voluntario no es aplicable a los magistrados de la CSJ porque estos son "... funcionarios de elección secundaria [que] no gozan de estabilidad laboral más que para el tiempo en que constitucionalmente [son] elegidos". Sin embargo, "... si un magistrado de la CSJ es reelegido en recurrentes ocasiones [...] de tal manera que cumple con los requisitos establecidos y llega a laborar 23.33 años dentro de la carrera judicial, pudiendo para ello también acumularse el tiempo de servicio prestado en otras oficinas del Estado y entes descentralizados, siempre y cuando acredite diez años como mínimo dentro de la carrera judicial como mínimo, de acuerdo [con] lo establecido en el art. 20 inc. 2° LCJ, es procedente que pueda gozar de la prerrogativa del retiro voluntario...".

Finalizó sus alegatos manifestando que si la bonificación en caso de retiro voluntario no está prevista para magistrados de la CSJ, "los artículos impugnados" tampoco deberían considerarse incompatibles con el contenido normativo de los arts. 235 y 246 Cn. De ahí que, para dicha autoridad, no exista la inconstitucionalidad alegada en los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch LCJ.

3. Por último, el Fiscal General de la República sostuvo que el actor omitió en su análisis considerar lo establecido en el art. 220 inc. 3° Cn., que alude al retiro de funcionarios y a que una ley especial regulará esa situación. De acuerdo con la disposición constitucional, "[l]a misma ley deberá establecer las demás prestaciones a que tendrán derechos los servidores públicos y municipales".

Recordó que "... el salario, la pensión, la jubilación y las bonificaciones por retiro voluntario [...] son prestaciones de carácter social a que tienen derechos los [j]ueces y [m]agistrados (como cualquier otro servidor público)". De manera que "[n]o existe una razón justificada para tratar en forma desigual a estos últimos cuando se encuentra dentro del marco legal que los regula, cuando han cumplido con los requisitos establecidos en la ley, en cuanto haber cumplido con las dos terceras partes del tiempo requerido para jubilarse dentro de la carrera judicial, para tener derecho a la bonificación que hoy se discute. Es decir que no por el simple hecho de haber sido nombrado Magistrado [...] puede gozar de esa prestación, hay que cumplir los otros parámetros establecidos en la ley secundaria".

Siguió indicando que "[e]n el ámbito de la seguridad Social, las prestaciones económicas, eminentemente contributivas, constituyen un derecho de contenido dinerario, una vez reconocido el derecho que se tiene, cuando se reúnen determinadas condiciones, se integra en el patrimonio del beneficiario, en las contingencias o situaciones protegidas previstas en la Ley. El artículo 37 Cn. establece que el trabajo es una función social y que goza de la protección del [E]stado". Consideró que el demandante ha "mal interpretado" las disposiciones impugnadas. Al respecto, aseveró que "... el ganarse ese derecho para obtener la [...] mencionada bonificación por retiro voluntario, requiere que el servidor público haya dedicado una cantidad considerable de tiempo al servicio de la administración pública y que los fondos con los que se cubren ya han sido garantizados por el Estado".

En consecuencia, estimó que los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch LCJ no contravienen los arts. 226, 235 y 246 inc. 2° Cn.

II. Expuestos los motivos de inconstitucionalidad planteados por el demandante, los argumentos de la autoridad demandada y del Fiscal General de la República, se enunciará el esquema de análisis de la pretensión planteada.

Según el auto de 17-I-2014, el objeto de discusión en este proceso se circunscribe al análisis de la supuesta contradicción entre los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch LCJ y los arts. 226, 235 y 246 inc. 2° Cn., en el sentido de que, según el demandante, la inclusión de los magistrados de la CSJ como beneficiarios de una bonificación por retiro voluntario contradice los fines públicos del presupuesto estatal, favorece el incumplimiento del cargo conferido y subordina el interés público de la continuidad de sus funciones al interés privado de recibir un beneficio económico por el retiro anticipado de sus labores.

Las cuestiones de las que depende la resolución del problema referido son las siguientes: (III) se hará una breve referencia al concepto de Constitución y el fundamento de su supremacía, así como a la interpretación jurídica y a la interpretación conforme a la Constitución; (IV) se evocará el criterio jurisprudencial relativo a los principios de equilibrio y especialidad presupuestarias, precisando la finalidad de cada uno de ellos; (V) se recordará la configuración constitucional del servicio civil, la función pública o el estatuto de los servidores públicos desarrollada por este tribunal, enfatizando en el estatuto jurídico de jueces y magistrados; (VI) se realizarán ciertas acotaciones sobre el tiempo del nombramiento de magistrados de la CSJ; (VII) se hará referencia a las consecuencias jurídicas que producen las consideraciones sobre el estatuto jurídico de los magistrados de la CSJ; y (VIII) se llevará a cabo el análisis y evaluación de los motivos de inconstitucionalidad.

III. 1. Sobre el concepto de Constitución y el fundamento de su supremacía, esta Sala recordó en la sentencia de 23-X-2013, Inc. 71-2012, que el punto de partida para el establecimiento de una Constitución se encuentra en el poder de la Comunidad política para disponer sobre sí misma; esto es, en la voluntad conjunta vinculante de la soberanía que reside en el pueblo, expresada directamente por medio del poder constituyente originario, que se objetiva y racionaliza en dicha Ley Fundamental (Sentencias de 14-II-1997, de 20-VII-1999, de 1-IV-2004, Incs. 15-96, 5-99 y 52-2003, por su orden; y las Resoluciones de 14-X-2003 y de 27-IV-2011, Incs. 18-2001 y 16-2011, respectivamente).

Se agregó que, no obstante, la Constitución no es la mera codificación de la estructura política superior del Estado salvadoreño, sino que parte de un determinado supuesto y con un determinado contenido. Ese supuesto radica en la soberanía popular o poder constituyente del pueblo, art. 83 Cn., y su contenido está integrado esencial y básicamente por el reconocimiento de la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado y los derechos fundamentales derivados de esa condición, art. 1 Cn.

Desde esa perspectiva, la Constitución es la expresión de los cánones ético-jurídicos sobre los cuales la comunidad, a partir del pluralismo, ha logrado encontrar un cierto grado de consenso, hasta el punto de incorporarlos en el documento normativo rector de la organización y funcionamiento del Estado. En la Constitución reside la capacidad para convocar la adhesión de los miembros de la Comunidad, como supuesto básico y elemento esencial del Estado y de su existencia, de modo que ella cumple una función integradora de la unidad política de acción estatal.

Se apuntó que en El Salvador rige un concepto jurídico-normativo de Constitución, es decir, la noción de Constitución como norma jurídica superior. Ello significa que esta es efectivamente un conjunto de normas jurídicas, con características propias y peculiares, y con una connotación jerárquica que las distingue del resto del ordenamiento: *son las normas supremas del ordenamiento jurídico*. Esto se debe a que la Constitución es la expresión jurídica de la soberanía y por eso no puede ser únicamente un conjunto de normas que forman parte del ordenamiento jurídico, sino que tal cuerpo de normas es precisamente el primero y el fundamental de dicho ordenamiento. La supremacía constitucional radica entonces en la legitimidad política cualificada de la Constitución, como emanación directa del Poder Constituyente y como racionalización del poder soberano del pueblo para controlar –y por tanto, limitar– a los órganos constituidos, con el fin ulterior de garantizar los derechos fundamentales.

Lo dicho permite concluir razonablemente que la Constitución es el parámetro de validez del resto del ordenamiento. Ella tiene la aptitud para regular la producción –en su forma y en su contenido– y la interpretación de las disposiciones jurídicas infraconstitucionales. Dicha cualidad –también llamada fuerza normativa– tiene dos manifestaciones muy acentuadas en la Constitución: por un lado, su *fuerza jurídica activa*, que significa la capacidad de las disposiciones constitucionales para intervenir en el ordenamiento jurídico creando derecho o modificando el ya existente; y, por el otro, la *fuerza jurídica pasiva*, que implica la capacidad de resistirse a las modificaciones pretendidas por normas infraconstitucionales. Ello indica, por un lado, que cualquier expresión de los órganos constituidos que contradiga el contenido de la Constitución puede ser invalidada cuando se oponga a esta y, por el otro, que *la interpretación de los preceptos infraconstitucionales está regida por la fuerza normativa de las normas constitucionales*.

2. La interpretación jurídica de una disposición legal consiste en la atribución de un significado elegido entre varios posibles, con base en razones o argumentos que justifican esa forma de entender el texto como la alternativa más adecuada para resolver una duda, pregunta o problema interpretativo, que es el que origina la necesidad de interpretación. La idea de atribución de significado implica que el texto –es decir, los vocablos utilizados para formular las disposiciones– carece de un significado normativo propio o determinante.

En otras palabras, dicho significado no puede ser descubierto por el intérprete con una simple lectura, sino que este debe construirlo en función del problema a resolver. Entonces, la norma contenida en una disposición es el resultado que se le atribuye después de realizar la actividad interpretativa. La disposición por sí sola no basta para determinar un significado normativo (Sentencias de 29-IV-2011, de 14-X-2013 y de 25-VI-2014, Incs 11-2005, 77-2013 y 163-2013, respectivamente).

La disposición no es igual que norma. La primera se identifica con el texto o conjunto de enunciados que expresan normas. La segunda, por su parte, es la comprensión o forma de entender en términos jurídicos la disposición. Esta diferencia ha sido reconocida por esta Sala en su jurisprudencia, al haber afirmado que "... por *disposiciones jurídicas* debe entenderse los enunciados o formulaciones lingüísticas expresadas en textos normativos, que es el objeto que ha de ser interpretado por los jueces y tribunales; en cambio, las *normas jurídicas* se traducen en los significados (...) que son atribuidos a tales enunciados mediante la interpretación" (por todas, véase la Resolución de 27-X-2010, Amp. 408-2010). Y puesto que el texto no admite una única interpretación, la disposición legal puede ser objeto de múltiples y variadas interpretaciones, presupuesto necesario para la aplicación de la exigencia de que el ordenamiento jurídico deba ser interpretado de modo coherente con la Constitución.

Además del texto, la actividad interpretativa está limitada por el contexto. Los significados posibles de una disposición jurídica deben ser coherentes con el sistema jurídico, lo que incluye a la Constitución, de tal manera que deben rechazarse los que provoquen la aparición de un conflicto normativo. De ahí que la interpretación conforme a la Constitución se entienda como un criterio hermenéutico en virtud del cual, de entre los varios significados posibles de una disposición, debe seleccionarse el que mejor encaje con las normas constitucionales (al respecto, véase la Sentencia del 8-XII-2006, Inc. 19-2006). Su fundamento son los principios de unidad del ordenamiento jurídico y supremacía constitucional.

Como quiera que sea, lo cierto es que, en el proceso de inconstitucionalidad, la interpretación conforme a la Constitución produce como efecto una sentencia formalmente desestimatoria porque la disposición legal objeto de control no es invalidada –aún pertenece al sistema tras el pronunciamiento de este tribunal–, al admitir por lo menos un significado que se acomoda al precepto constitucional propuesto como parámetro de control. Pero, de modo simultáneo, dicho criterio hermenéutico implica también una sentencia materialmente estimatoria debido a que "descarta" o "expulsa" del orden jurídico la interpretación que, según el actor, es incompatible con la Constitución.

IV. De la lectura del art. 226 Cn. se advierte que, por una parte, el Órgano Ejecutivo, en el ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y, por otra, dicho órgano, en el ramo pertinente, está obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta

donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado. Esta segunda norma hace referencia al principio del equilibrio presupuestario, que exige que los ingresos deban ser suficientes para financiar los gastos públicos (sentencia de 4-XI-2011, Inc. 15-2011). Opera como una norma de fin al procurar compatibilizar en la mayor medida posible los ingresos y los egresos, para poder cumplir con los fines del Estado.

Los egresos que integran el presupuesto general de la nación deben guardar una relación más o menos equivalente o proporcional con los ingresos. Esta relación equilibrada debe ser “compatible” hasta donde sea posible con los fines del Estado. La exigencia de “compatibilidad” supone, por tanto, no que los ingresos que existan en el presupuesto sean utilizados para la realización de los fines públicos trazados por cada una de las instituciones del Estado, sino que los fines se materialicen o realicen siempre que ello no suponga un desequilibrio entre los ingresos y egresos. El principio del equilibrio presupuestario no impone al Estado un deber de utilizar los recursos según su destino, sino el de mesura puesto que la relación de proporcionalidad entre ingresos y egresos no supone una ecuación rígida o perfecta que no admita cierto margen de diferencia entre unos y otros. En el presupuesto puede haber variaciones. Los márgenes de diferencia entre los ingresos y egresos de los recursos públicos son admisibles siempre que encuentren una justificación en la ejecución de los fines públicos.

Sobre este último aspecto y en relación con el art. 226 Cn., se ha dicho que “... la conservación del equilibrio presupuestario se vincula con un criterio de posibilidad: debe realizarse hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado. Si se tiene en cuenta que, para la consecución de la justicia en sus diversas manifestaciones[,] [...] de la seguridad jurídica y del bien común –especialmente en sus manifestaciones de solidaridad–, el Estado deberá en muchas ocasiones presupuestar recursos financieros de los cuales posiblemente no disponga de forma inmediata, puede concluirse que, en ocasiones, la relación entre ingresos y egresos no corresponderá a una ecuación matemática, por lo que [...] ‘eventualmente cabe la posibilidad de presentar un presupuesto desequilibrado, cuando los fines del Estado no puedan conseguirse de otra manera’” (sentencia de 26-VIII-1999, Inc. 14-98).

El principio presupuestario que prohíbe el desvío de fondos destinados a fines públicos hacia otro tipo de fines es el de especialidad (art. 131 ord. 8º Cn.). Este principio incorpora una exigencia de tipicidad que complementa y especifica el contenido de la reserva de ley. La importancia de esta tipicidad deriva de la función que tiene la Ley de Presupuesto de cada año y de la independencia entre órganos (sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010). Dicha ley no es una autorización global para gastar los fondos públicos, sino una habilitación ceñida a créditos en concreto. La especialidad presupuestaria, por ello, hace posible el control sobre el destino de los gastos, que deben ser fijados anticipadamente por

las instituciones del sector público de acuerdo con el principio de planificación (art. 167 ord. 3° frase 1ª Cn.).

La jurisprudencia de esta Sala ha sido clara al afirmar que toda Ley de Presupuesto General del Estado debe regular de modo preciso la cantidad y la finalidad de los gastos públicos. Las leyes presupuestarias tienen que autorizar la disponibilidad del gasto público y determinar ciertas sumas de dinero a todos y cada uno de los sujetos estatales para el cumplimiento de los fines previstos en la Constitución; ningún ente público o privado puede recibir fondos públicos que no hayan sido fijados previamente en la Ley de Presupuesto (aspecto cuantitativo). Del mismo modo, las sumas de dinero asignadas solo pueden destinarse a los rubros previamente tipificados, excluyéndose por ello su inversión en una finalidad diferente a la establecida (aspecto cualitativo). La idea de especificación de la cuantía y de la finalidad del presupuesto se fundamenta en la necesidad de controlar la materialización del gasto público. Al prever con claridad la necesidad en que se han de invertir los fondos asignados, la especialidad del presupuesto es una herramienta útil y eficaz que permite inquirir cualquier maniobra estatal tendente a desviar los fondos o a modificar los montos, los sujetos y los destinos de las asignaciones (sentencia de 27-VIII-2014, Inc. 9-2014).

Entonces, el principio presupuestario que permite indagar si los fondos públicos han sido destinados o dirigidos al cumplimiento de fines ajenos a los públicos, como el que procura beneficios particulares, es el principio de especialidad presupuestaria, en su dimensión cualitativa (art. 131 ord. 8° Cn.). El principio del equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), por su parte, tiende a suministrar normas para determinar si el desajuste entre los ingresos y egresos en el Presupuesto General de la Nación es admisible o no; en definitiva, su fin es compatibilizar tanto los flujos de los ingresos con los egresos como armonizar el financiamiento con el avance en determinadas obras en la ejecución del presupuesto, según las planificaciones que se han elaborado (sentencia de Inc. 15-2011, ya citada).

V. 1. En la sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014, se afirmó que en países como el nuestro el pueblo elige a sus representantes a través de elecciones periódicas y libres, para atribuirles la facultad de tomar decisiones fundamentales para el país. Cuando estos representantes eligen a un funcionario público, la legitimidad de origen de estos proviene de los postulados de la democracia representativa. Dichos funcionarios tienen una legitimidad de ejercicio, que deriva de su apego al marco jurídico establecido por el soberano y al objetivo de velar por los intereses de la comunidad que los eligió.

En cuanto al tipo de mandato de los funcionarios elegidos por el Órgano Legislativo, el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1° Cn.) demanda de quienes son elegidos como representantes del pueblo un compromiso con este, en el sentido que no actúan en nombre o a favor de grupos de poder o de sectores determinados, sino de todos los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que por tanto deben tomar en cuenta la

voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. De igual modo, los funcionarios de elección de segundo grado son también delegados del pueblo y no es posible interpretar que la naturaleza de su elección cambia cuando el pueblo se expresa a través de sus representantes. Es decir, que a dichos funcionarios les corresponde cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos, con poder de mando y de decisión, y dentro de las atribuciones y competencias que les da la Constitución y las leyes, con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular.

Lo anterior indica que el deber de obediencia de funcionarios elegidos por el Legislativo responde únicamente a los principios de constitucionalidad y legalidad, independientemente de los partidos políticos que hayan alcanzado el consenso para designarlos o de la corriente política que se encuentre en la titularidad de los Órganos Legislativo y Ejecutivo. Por esta razón es que en la sentencia de 5-VI-2012, Inc. 19-2012, se afirmó que los funcionarios elegidos están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia. Y ello implica que en el ejercicio de su función no deben obrar con criterios particulares, sino con criterios objetivos, cumpliendo la Constitución y las leyes (arts. 125, 218 y 235 Cn.) en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, para realizar el interés general y para hacer efectivos los derechos fundamentales de la persona humana (art. 246 inc. 2° frase 2ª Cn.).

El funcionariado público, profesional y responsable (penal, administrativa y patrimonialmente) se debe al servicio del interés general por el cual se crea la institución a la que representa y no a un interés particular o determinado (propio o ajeno). Por ello, para garantizar el cumplimiento del mandato de interés público del funcionario elegido por la Asamblea para ciertos cargos, es imperativo, como mínimo, un estatuto jurídico que garantice que el funcionario público no se valdrá o se servirá del cargo para ventaja o provecho propio o personal.

2. En la mencionada sentencia de Inc. 8-2014, se afirmó además que “[e]l art. 218 Cn. enuncia, en su primera frase, varios principios que configuran el servicio civil, la función pública o el estatuto de los servidores públicos...”. Se indicó que, cuando dicha disposición constitucional dispone que “[l]os funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado [...] establece los fines principales que deben orientar la configuración y la ejecución del servicio civil, entendido como el cuerpo de funcionarios y empleados que prestan servicio en el ámbito de los órganos públicos del Estado”. Se recordó que la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que “estar al servicio del Estado” significa “sujetarse a la racionalidad que impone el interés general subyacente a la competencia atribuida o al cargo ocupado y que: ‘[e]sa racionalidad se persigue y garantiza a través del carácter personalista del Estado –art. 1 Cn.–, el principio de constitucionalidad y legalidad – arts. 86 inc. 1° 235 Cn.–, la primacía del interés general sobre el particular –art. 246 inc. 2°

Cn.–, el ejercicio de la Soberanía por parte del pueblo –art. 83 Cn.– y el carácter pluralista del sistema político –art. 85 inc. 2º Cn.–’...’.

Y puesto que los jueces y magistrados que integran el Órgano Judicial son funcionarios públicos, o más en general son “servidores públicos”, el deber de ejercer el cargo con objetividad también es predicable de ellos. Para tal fin, la Constitución y las leyes prevén un “estatuto jurídico de jueces y magistrados”, que alude a la posición jurídica y peculiar, singularmente en materia de derechos y deberes, que se reconoce a este tipo de servidores por razones de distinto tipo que pueden reconducirse en todo caso a la preservación de algún principio o bien constitucional.

El estatuto jurídico de los jueces y magistrados en materia de derechos y obligaciones se justifica en clave institucional, no individual. Por ello no es aceptable concebirlo únicamente como un conjunto de garantías personales de estos funcionarios, sino sobre todo como una técnica para concretar el contenido vinculante de los derechos fundamentales a través del derecho a la protección jurisdiccional y para preservar fundamentalmente dos principios constitucionales: la imparcialidad y la independencia del Órgano Judicial; o, dicho desde la perspectiva de las personas, para preservar la confianza de los ciudadanos en sus tribunales. Es precisamente esta dimensión institucional la que pretende excluir todo tipo de actividad que tienda a contaminar, siquiera sea aparentemente, la imprescindible confianza ciudadana en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y en el gobierno del Órgano Judicial.

En cuanto función pública, el ejercicio de la jurisdicción trae consigo exigencias para jueces y magistrados que no rigen para el resto de los ciudadanos. En el contexto en el que actúa diariamente, el juez es titular de todos (o casi todos) los derechos que como ciudadano le corresponden. Pero el compromiso social de estos funcionarios no puede poner en peligro los fundamentos del poder del Estado que ejerce; no puede mermar la necesaria confianza en los tribunales, que se desvanece en la medida en que lo hagan las apariencias de independencia e imparcialidad y que se persigue mediante la función pública. Y es aquí donde se plantea la posible restricción en el ejercicio de aquellos derechos. La razón es que se prevé que los jueces ejerzan libremente actividades externas a su mandato, incluyendo las que sean expresión de sus derechos como ciudadano. Esta libertad, que constituye el principio general, sólo podrá ser limitada en la medida en que las actividades externas fueran incompatibles, bien sea con la confianza en su imparcialidad y en su independencia, bien con la disponibilidad requerida para tratar con atención y en un plazo razonable los asuntos que le estén sometidos. El juez o magistrado debe abstenerse de todo comportamiento, acto o manifestación que pueda afectar el cumplimiento de reglas o principios institucionales que tienden a asegurar los derechos de las personas.

3. Si bien el estatuto de jueces y magistrados está determinado en parte por los componentes de la carrera judicial (arts. 186 y 219 Cn.), no queda agotado en ella. La razón

es que no todos los funcionarios que ejercen poder jurisdiccional están incorporados en la carrera judicial, aunque sí poseen un estatuto constitucional y legal.

En la sentencia de 20-VII-1999, Inc. 5-99, se aclaró que si la carrera administrativa comprende los componentes esenciales y básicos que deben regir en todas las áreas en las que el servicio personal al Estado se encuentre sometido a un régimen de carrera, entonces dichos componentes son aplicables a la carrera judicial. En concreto, se argumentó que "... la carrera administrativa, en general, y la carrera judicial, en particular, persiguen un mismo fin: conseguir la eficiente realización de las funciones estatales por el elemento humano que presta servicios personales al Estado y demás entes públicos en un régimen de suprasubordinación...". Y esta finalidad puede lograrse mediante "... el establecimiento de un régimen que comprenda las condiciones de ingreso, los derechos y deberes, las promociones y ascensos, los traslados, suspensiones y cesantías, y los recursos contra las resoluciones que afecten a tales servidores".

En cuanto al ingreso a la carrera, los funcionarios judiciales deben poseer la habilidad e idoneidad para el desempeño de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. El procedimiento de selección para tener acceso al cargo de juez o magistrado es una forma o mecanismo para determinar si una persona cumple con las cualidades que la función demanda, lo que veda o prohíbe el acceso del candidato de forma arbitraria. El proceso de selección impone a la CSJ y al CNJ, instituciones encargadas del nombramiento de estos funcionarios, verificar el cumplimiento de los requisitos que acreditan la habilidad e idoneidad del interesado para la eficiente realización de la función estatal jurisdiccional.

El ingreso a la carrera judicial confiere de modo automático a los jueces o magistrados la titularidad de derechos y deberes. Los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia y los Jueces de Primera Instancia y de Paz tienen, a título de ejemplo, estabilidad en el cargo (art. 186 inc. 4° Cn.), derecho a promociones y ascensos, libertad ideológica (Inc. 8-2014), prerrogativas, prestaciones. Además, tras la protesta a que se refiere el art. 235 Cn., todo juez y magistrado contrae una diversidad de deberes que pueden englobar en el genérico de dedicarse al cargo con eficiencia, ética y con sometimiento a la Constitución y las leyes, con miras a satisfacer el interés general.

Por último, con respecto al régimen sancionatorio, los arts. 186 inc. 6° y 219 inc. 2° Cn. determinan que los funcionarios judiciales pueden ser sancionados disciplinariamente, suspendidos o cesados por causas previamente establecidas por la ley, siempre que previamente se tramite un proceso informado por la Constitución. La existencia de los procesos sancionatorios debe suponer un límite a la renuncia de jueces y magistrados de carrera. El principio de que el interés público prevalece sobre el interés privado y la necesidad de evitar fraudes de ley habilita a la CSJ (a cuyo cargo está la aplicación del régimen sancionatorio) para denegar solicitudes de renunciaciones de jueces y magistrados

mientras se tramite un proceso sancionatorio. Todo lo cual debe estar regulado por ley formal.

4. Según el art. 186 inc. 6° Cn., la ley regulará las “demás” cuestiones inherentes a la carrera judicial, siendo una de ella la de su gobierno. Al respecto, el art. 6 inc. 1° LCJ determina que los encargados de la administración de la carrera judicial son el Pleno de la CSJ, el Presidente de la misma, Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia y a los Jueces de Primera Instancia y de Paz, siendo el Pleno de la CSJ el organismo de jerarquía superior. También el CNJ contribuye funcionalmente a dicho gobierno, al proponer candidatos para la judicatura (colaborando con el ingreso a la carrera judicial) y asegura el mejoramiento de la formación profesional de los funcionarios judicial mediante la capacitación.

Ahora bien, de la interpretación del art. 2 LCJ, es razonable concluir que los magistrados de la CSJ no están incorporados en la carrera judicial. El inc. 1° indica que solo los magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, los jueces de Primera Instancia y de Paz están incluidos en la carrera judicial. Pero el inc. 2°, en lugar de establecer una norma inclusiva, como sí lo hizo para aquellos, en un sentido diverso prevé que a estos “se les aplicará [dicha] ley, durante el período para el que han sido electos”.

Lo anterior indica que, por un lado, si a los magistrados de la CSJ se les aplica la ley, es porque se parte de que no están comprendidos en la carrera judicial y, por otro lado, que del hecho de que la LCJ sea aplicable al estatus de magistrado de la CSJ no se sigue que estos estén comprendidos en la carrera judicial. En el primer caso, la intención del precepto no parece problemática: su propósito es que no todo el estatuto jurídico de la judicatura sea aplicable a la alta magistratura; si la intención hubiese sido que rigiera por igual y sin diferencia alguna el mismo estatuto para todos los integrantes de la judicatura, entonces se les hubiera incluido en la carrera judicial; los sujetos normativos del inciso 2° estuvieran comprendidos en los del inciso 1°. En el segundo, por la necesidad de preservar la función jurisdiccional que ejercen los magistrados de la CSJ, se dispone que el régimen (en parte) se les aplique. *Y esto es lo que explica que no todos los derechos de los que son titulares los jueces de Primera Instancia y de Paz y los magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia sean predicables de los magistrados de la CSJ.*

La misma Asamblea Legislativa reconoce en su intervención en este proceso que no todo el estatuto jurídico de la judicatura incluido en la carrera judicial es aplicable a los magistrados en cuestión. Si bien admite que el art. 2 inc. 2° LCJ establece que el régimen de la carrera judicial se aplicará a los magistrados durante el período para el que han sido electos, inmediatamente después aclara que, “... al incorporarse a los magistrados de la CSJ a la LCJ, se entiende que se les aplicará dicha ley, en lo pertinente, durante el período que son elegidos...”. Al respecto dijo que no se les aplican las reglas sobre los ascensos y promociones, la supresión de plazas y el escalafón. Pero en lo que hizo mayor énfasis fue en el bono por retiro voluntario, explicando que este no es aplicable a los magistrados de la CSJ

porque estos son "... funcionarios de elección secundaria [que] no gozan de estabilidad laboral más que para el tiempo en que constitucionalmente [son] elegidos".

Con base en lo dicho, parece que para la Asamblea Legislativa, el criterio que determina la titularidad de la prestación en referencia depende de la pertenencia a la carrera judicial. Los jueces y magistrados de carrera ingresan a esta por nombramiento indefinido que hace el Pleno de la CSJ (art. 17 LCJ) y, desde ese momento, tienen estabilidad en el cargo –art. 21 letra a) LCJ e Inc. 5-99– y la expectativa de adquirir o reclamar la prestación referida. Por su parte, los magistrados de la CSJ asumen su función por elección que hace la Asamblea Legislativa y, al tomar posesión del cargo, quedan protegidos por la garantía de la inamovilidad, pero no son titulares de la expectativa de adquirir la prestación. *La carrera judicial supone la existencia de un estatus jurídico que no rige para los Magistrados de la CSJ, particularmente la prestación que ha sido objetada en el presente proceso, por lo que es razonable concluir que estos funcionarios no tienen derecho a la bonificación por retiro voluntario. Los jueces y magistrados de carrera son los únicos titulares de la misma siempre que cumplan con los requisitos pertinentes.*

VI. La Constitución establece un sistema dinámico de relaciones entre órganos, para que cada institución preserve su autonomía funcional e independencia en el ejercicio de sus funciones y competencias. El período dentro del cual se ejerce la función pública es un elemento integrante de la separación de órganos y funciones estatales. Por ello, la Asamblea Legislativa nombra o elige a funcionarios para determinados intervalos de tiempo. Centrándonos en la CSJ, el art. 186 inc. 2º Cn. determina que "[l]os Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de nueve años...". Ello significa que dichos magistrados durarán nueve años en el ejercicio de sus funciones, sin que puedan ser destituidos, salvo por causas específicas previamente establecidas por la ley. Pero, además, ello supone un deber. De ahí que este período se fije "... en vista del interés público y no en el del funcionario que ocupará el cargo..." (Sentencia de 4-V-1999, Amp. 231-98).

El tiempo del nombramiento obedece a razones de independencia y de interés público, pero entendiéndolos en clave institucional. Al respecto, esta Sala ha sostenido que los magistrados de la CSJ son inamovibles –salvo por causas predeterminadas por la Constitución y la ley– dentro de los 9 años que dura su nombramiento y que la inamovilidad es una garantía de la independencia judicial; en efecto, "... la finalidad del diseño constitucional es que el dinamismo temporal de las atribuciones y competencias [...] fomente la independencia en el ejercicio de las mismas y dotar con ello de garantías – temporales cuando menos– para que cada funcionario designado preserve un estatus de inamovilidad durante ese período y para evitar remociones arbitrarias o destituciones ilegales –salvo por causas expresamente previstas en la Constitución–" (sentencia de Inc. 19-2012, ya citada). De igual forma, se ha sostenido que "... la estructura orgánica del

Estado responde al interés público y que el período 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” (Sentencia de 1-VII-2000, Amp. 301-99).

El que el interés público exija que las funciones que corresponden al cargo de magistrado de la CSJ se realicen por períodos o plazos, produce dos consecuencias directas. La primera es que, para asegurar la independencia en la ejecución de sus funciones, dichos funcionarios son inamovibles dentro de ese período (Inc. 19-2012). Y, la segunda, que los magistrados en cuestión tienen la obligación de desempeñar el cargo que aceptan, durante los 9 años para los que han sido nombrados. En ese tiempo tienen el deber de cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos, con poder de mando y de decisión, y dentro de las atribuciones y competencias que les da la Constitución y las leyes, con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular.

Entonces, los derechos y deberes de los magistrados de la CSJ derivan de una situación general y objetiva. Por ello, “... la situación jurídica general de cada servidor público –en atención al principio de conveniencia pública, derivación de la preeminencia del interés público sobre el interés privado (art. 246 inc. 2º Cn.)– se diseña por el legislador en atención al interés público, no para casos individuales o particulares” (sentencias de 14-XII-1995 y de 16-X-2007, Incs. 17-95 y 63-2007). De ahí que, desde que asume su función, el servidor público contrae varios deberes que son inherentes al cargo. Se trata de “... obligaciones que imperativamente debe cumplir y que se vinculan, en mayor o menor medida, al correcto desempeño de su cometido, al máximo grado de dedicación y eficacia que debe poner al realizarlo” (sentencia de 20-VI-1999, Inc. 4-88).

De lo anterior se sigue que los magistrados de la CSJ no pueden anteponer intereses particulares, propios o ajenos, para dejar de cumplir los deberes que adquirieron al haber tomado posesión del cargo, siendo uno de los principales el de realizar o ejecutar sus funciones por los 9 años para los que son nombrados, salvo causas de renuncia justificada, que en ningún caso puede ser para el solo fin de obtener el beneficio económico mencionado en el art. 41ch) de la LCJ. El ejercicio de la función pública es incompatible con los intereses individuales del titular del cargo.

VII. Lo antedicho respecto a la no comprensión de los magistrados de la CSJ en la carrera judicial produce dos consecuencias relevantes para este caso. La primera es la referida a los supuestos en que, no obstante lo anterior, estos podrían ser titulares del derecho a la bonificación por retiro voluntario. La segunda es la atinente al órgano competente para conocer de sus renunciaciones. Y es que si se parte de las premisas que se han establecido en esta resolución en relación con el tema en discusión, es inevitable arribar a algunas conclusiones que se siguen como consecuencia ineludible de ellas.

1. Respecto de la primera, es conveniente apuntar que el art. 176 Cn. prevé los requisitos necesarios para ser magistrado de la CSJ. Dentro de ellos figuran algunos que pretenden constatar experiencia en el ejercicio de la abogacía o de la judicatura. Así, la disposición precitada establece que “[p]ara ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere: [...] haber desempeñado una Magistratura de Segunda Instancia durante seis años o una Judicatura de Primera Instancia durante nueve años, o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos diez años antes de su elección”. Del enunciado transcrito se puede colegir que para acreditar la experiencia profesional necesaria para ser magistrado de la CSJ existen dos vías: por un lado, la judicatura, en cuyo caso se exigen 6 o 9 años, según se trate de una judicatura de segunda o primera instancia; y por otro, el ejercicio de la profesión en cualquier otra forma distinta de la judicatura (prestación libre de servicios de abogacía, carrera en cualquier institución pública u órgano del Estado, labores docentes, etc.). Esto implica que existe la posibilidad de que un magistrado electo ya tenga carrera judicial precedente a su elección, lo que significa que ya habría venido siéndole aplicable la LCJ, según lo dispuesto en el art. 2 de este cuerpo normativo.

Como corolario de lo afirmado en el párrafo anterior, si un magistrado de la CSJ ya formaba parte de la carrera judicial no existe ninguna razón para impedir que, en el supuesto de una hipotética renuncia justificada y previamente calificada, tenga derecho a la bonificación por retiro voluntario, pues se trata de un derecho adquirido con antelación a su investidura. Esto debido a que la prohibición de retroactividad exige que no se extiendan las consecuencias jurídicas del presente a situaciones de hecho que se produjeron en el pasado (sentencia de 6-VI-2008, Inc. 31-2004). En tal sentido, la adquisición de la calidad de magistrado de la CSJ —situación presente— no puede ser justificación para limitar un derecho adquirido con anterioridad a tal suceso. Ahora bien, como la nueva judicatura para la que se ha hecho la elección no es parte de la carrera judicial, esto tiene una repercusión trascendental para el cálculo de la cantidad que correspondería al magistrado de la CSJ que renuncie por causa justificada. Y es que el art. 41 letra ch LCJ prescribe que los miembros de la carrera judicial tienen derecho a una “[b]onificación por retiro voluntario equivalente a seis meses como mínimo del último sueldo devengado, siempre que se hayan cumplido al menos las dos terceras partes del tiempo requerido para jubilarse dentro de la Carrera”. Dado que los magistrados de la CSJ no pertenecen a la carrera judicial, el “último sueldo devengado” por quienes se encuentren en el supuesto en análisis sería el que tenía en el cargo judicial anterior al de magistrado de la CSJ, por lo que sería este —y no el que tenga como magistrado de la CSJ— el que debe usarse como base para el cálculo respectivo.

2. En lo referido al órgano competente para conocer de la renuncia de los magistrados de la CSJ, la constatación de que ellos no se encuentran comprendidos en la carrera judicial también implica que el órgano que conoce de ellas no debe ser la misma

Corte Suprema de Justicia mediante la Corte Plena. En tal sentido, lo dispuesto en el art. 6 letra a LCJ no es aplicable para estos funcionarios. Al tratarse de magistrados de la CSJ, la Asamblea Legislativa es el órgano que debe conocer de los supuestos en que se pretenda aducir una razón justificativa de la renuncia. Lo dicho se puede justificar por el principio de paralelismo de las formas, que exige que los actos modificativos o extintivos se hagan de la misma forma que los de constitutivos o de creación. La Constitución da muestras de este paralelismo de las formas en diversas disposiciones, de las que interesa destacar la que se refiere al caso específico de los magistrados. El art. 186 inc. 1° Cn. establece que “los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un periodo de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. *Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley [...]*” (las itálicas son de este tribunal). Esta disposición permite afirmar que, si la destitución de los magistrados de la CSJ debe hacerse por la Asamblea Legislativa, que es el órgano que los elige, lo mismo debe hacerse cuando se trate de una renuncia.

Otro argumento que refuerza esta tesis es que se trata de un asunto de interés general y público que implica la alteración de la conformación subjetiva del tribunal encargado de la administración de justicia en el más alto nivel jerárquico, pues si se trata de un magistrado de la CSJ, este necesariamente forma parte de una de las salas que la componen. Esto significa que ese especial interés subyacente en la materia —que es el que justifica que su elección esté confiada a la Asamblea Legislativa— hace necesaria la intervención del órgano representativo de la voluntad popular. En efecto, tal como ha señalado este tribunal, la legitimidad de los funcionarios de elección indirecta deriva de los postulados de la democracia representativa, en el sentido que en la Asamblea Legislativa existe una pluralidad democrática en la que se encuentran representados los diversos sectores de la sociedad (sentencia de 5-VI-2012, Inc. 23-2012). Por ello, la elección de estos funcionarios se refiere al ejercicio de una función de la Asamblea Legislativa que le confiere legitimidad a la elección por su carácter plural y representativo (Inc. 23-2012). Estos argumentos son fácilmente extensibles a la renuncia de estos funcionarios por el interés público que rodea a esta decisión, la cual debe ser democráticamente legítima.

VIII. A continuación se realizará el examen de los motivos de inconstitucionalidad planteados.

1. El primer motivo a resolver es el de si la inclusión de los magistrados de la CSJ como beneficiarios de una bonificación por retiro voluntario contradice los fines públicos del presupuesto estatal. Sobre esto, el demandante dijo que el art. 226 Cn. dispone que el presupuesto general de la nación está destinado o dirigido al cumplimiento de los fines del Estado, es decir, que la finalidad de dichos fondos es la satisfacción de necesidades públicas y no la procuración de beneficios exclusivamente particulares. La autoridad demandada

sostuvo que la bonificación por retiro voluntario no está destinada a ser entregada a magistrados de la CSJ. Y el Fiscal General de la República se limitó a decir que el actor ha hecho una interpretación inadecuada de las disposiciones cuya constitucionalidad cuestiona.

Sobre este punto, el argumento del peticionario debe desestimarse. Su tesis es que, en el caso, el presupuesto general es utilizado para satisfacer beneficios particulares (los de los magistrados de la CSJ), no fines públicos, citando para ello el art. 226 Cn. como norma constitucional infringida. Este alegato parte de la premisa de que la interpretación de los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch LCJ implica el establecimiento de fines diferentes a los que el presupuesto debe destinarse. En realidad, el art. 226 Cn. estatuye el principio del equilibrio presupuestario y especifica que el Órgano Ejecutivo, en el ramo correspondiente, tiene la dirección de las finanzas públicas, y que dicho órgano en el ramo pertinente, está obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.

Como se dijo antes, la segunda norma hace referencia al principio del equilibrio presupuestario, que demanda que los ingresos deban ser suficientes para financiar los gastos públicos. Opera como norma de fin, al procurar compatibilizar en la mayor medida posible los ingresos y los egresos, para poder cumplir con los fines del Estado. No obstante, *el principio presupuestario que permite indagar si los fondos públicos han sido destinados o dirigidos al cumplimiento de fines ajenos a los públicos, como el que procura beneficios particulares, es el principio de especialidad presupuestaria, en su dimensión cualitativa.* De manera que destinar fondos públicos para satisfacer beneficios particulares no afecta el equilibrio presupuestario (al menos en el sentido que lo ha entendido este tribunal), sino al principio de especialidad cualitativa, que exige tipificar o establecer con precisión qué fin o finalidad pública es a la que deben destinarse las sumas de dinero asignadas, lo que excluye la inversión a favor de una finalidad diferente a la establecida, como el caso de la bonificación por retiro voluntario.

Además, de aceptarse el argumento del actor, relativo a que la bonificación por retiro voluntario afecta al art. 226 Cn. al destinarse fondos públicos para procurar beneficios exclusivamente particulares, tendría que desconocerse la titularidad de esta misma prestación a favor de los jueces y magistrados que sí están incluidos en la carrera judicial. Dado que el presupuesto solo debe destinarse a fines públicos, entonces, siguiendo el razonamiento del demandante, cualquier tipo de prestación a favor de los funcionarios judiciales también debería reputarse inconstitucional. Esta conclusión sería contradictoria porque la misma Constitución y la LCJ ordenan proteger las prestaciones establecidas a los miembros de la carrera judicial. En este caso, los recursos públicos estarían siendo utilizados para “beneficios exclusivamente particulares” –los de los jueces y magistrados de carrera–, por lo que la inconstitucionalidad sería predicable, no de la norma que el actor atribuye al art. 41 letra ch LCJ –en relación con el art. 2 inc. 2°–, sino de la disposición. Y esto es algo

que el demandante parece advertir, pero que no cuestiona: el reproche es porque tales disposiciones se aplican a los magistrados de la CSJ, no al resto de jueces y magistrados de carrera.

Se concluye, por tanto, que en cuanto a este motivo *no existe la inconstitucionalidad alegada por el actor, y así se deberá declarar en el fallo.*

2. El segundo motivo a resolver es el de si la inclusión de los magistrados de la CSJ como beneficiarios de una bonificación por retiro voluntario favorece el incumplimiento del cargo conferido y subordina el interés público de la continuidad de sus funciones al interés privado de recibir un beneficio económico por el retiro anticipado de sus labores. El demandante dijo al respecto que el art. 235 Cn. proscribía el abandono del cargo antes del vencimiento del período de ejercicio por razones ligadas al provecho personal o particular del funcionario respectivo y que el art. 246 inc. 2° frase 2ª Cn. impone el cumplimiento de la función pública sin solución de continuidad motivadas por apetencias económicas particulares. La Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República básicamente reiteraron sus posturas: el primero expresó que la bonificación por retiro voluntario no está destinada para magistrados de la CSJ, y el segundo, que el actor interpretó de modo inadecuado las disposiciones cuya constitucionalidad cuestiona.

La pretensión del demandante en este punto debe desestimarse. Los arts. 2 inc. 2° y 41 LCJ admiten una interpretación coherente con los arts. 235 y 246 inc. 2° Cn. Para fundamentar su petición, el actor apela a una interpretación sistemática de las disposiciones que propone como parte del objeto de control. Y, tras ello, entiende que el vicio de inconstitucionalidad está, no el texto de los artículos legales en cuestión, sino en la interpretación que hace de ellos. Según el actor, el significado unitario de ambas disposiciones legales indica que los magistrados de la CSJ están incluidos como beneficiarios de una bonificación por retiro voluntario. No obstante, a diferencia de la apreciación del interesado, si las disposiciones objeto de control se interpretan por separado pero en relación con las disposiciones propuestas como parámetro de control, la inconstitucionalidad potencial observada por él se disuelve.

La interpretación conforme con la Constitución es una modalidad de interpretación sistemática. El sistema jurídico, integrado por todas las fuentes del Derecho, incluida la Constitución, determina las interpretaciones que son admisibles y las que no lo son. Los significados potenciales de las disposiciones legales deben ser coherentes con las normas constitucionales, por lo que esta regla permite rechazar los que provoquen la aparición de un conflicto normativo entre aquellas y estas. Este tipo de interpretación persigue la coherencia del sistema jurídico, exigencia derivada de la seguridad jurídica. Esta impone la preferencia de un sistema dotado de coherencia, que uno repleto de antinomias o contradicción normativas. Y la interpretación sistemática puede contribuir a lo primero.

Según lo dicho, los Magistrados de la CSJ contraen varios deberes al tomar posesión de sus cargos. El principal es el de cumplir con su función específica durante el plazo de 9 años completos (salvo causa justificada, como se ha dicho) para los que son elegidos, y con prevalencia del interés público o general por sobre el interés particular. Esto significa que *a un magistrado de la CSJ no le está permitido constitucionalmente dejar su cargo con el único fin de obtener un provecho o incentivo económico personal, con fraude a la Constitución.*

De ahí que el art. 246 inc. 2° Cn. excluya a los citados funcionarios del beneficio de la bonificación por retiro voluntario. Puesto que para obtener esa ventaja económica es condición necesaria que el magistrado renuncie a su cargo, esa prestación podría convertirse en un aliciente o estímulo para anteponer el interés personal de los magistrados de recibir el beneficio económico, al interés general de la función jurisdiccional, que impone el deber de ejecutar sus funciones por el período total (9 años) para el que son nombrados.

El interés general (art. 246 inc. 2° Cn.) demanda del magistrado de la CSJ la realización de las funciones que le corresponden *por todo el período para el que ha sido nombrado*. Pero, esto no significa que tales funcionarios no puedan dejar el cargo antes de que los 9 años expiren. El magistrado es titular de todos (o casi todos) los derechos que como servidor público le corresponden. Y el art. 2 inc. 2° LCJ se encarga de garantizarlo, al determinar que a ellos "... se les aplicará esta ley, durante el período para el que han sido electos". *Lo que los arts. 235 y 246 inc. 2° frase 2ª Cn. prohíben es que la renuncia al cargo se haga con el único fin de obtener la ventaja económica que supone el bono por retiro voluntario.*

En consecuencia, los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch LCJ admiten una interpretación conforme con los art. 235 y 246 inc. 2° Cn. El ámbito de aplicación definido de cada uno es el siguiente. En cuanto al primer precepto, los magistrados de la CSJ no están comprendidos en la carrera judicial. Antes se dijo que si la ley se aplica a tales funcionarios durante el período para el cual han sido electos, es porque se parte de que no están comprendidos en la carrera judicial; y, asimismo, que del hecho de que la LCJ sea aplicable al estatus de magistrado de la CSJ no se sigue que estos estén comprendidos en la carrera judicial.

Y con respecto al segundo precepto, tal como lo dijo la autoridad demandada, solo los jueces de Paz y de Primera Instancia, así como los magistrados de Cámara de Segunda instancia, tienen derecho a la bonificación por retiro voluntario porque solo estos funcionarios están integrados a la carrera judicial. De modo que los magistrados de la CSJ, al no estar integrados a la carrera judicial, carecen del derecho a la bonificación en referencia.

Si los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch LCJ se interpretan de la manera antes relacionada, el planteamiento del peticionario debe descartarse. Al interpretar sistemáticamente ambos artículos, él crea con su interpretación una incompatibilidad con la prohibición derivada de

los arts. 235 y 246 inc. 2° Cn. *Y en vista de que las disposiciones impugnadas permiten una interpretación conforme a la Constitución, en esta sentencia se declarará que no existe la inconstitucionalidad en tales artículos.*

3. Finalmente, en vista que no existe la inconstitucionalidad alegada y en atención a la interpretación conforme con la Constitución, es necesario aclarar que los operadores jurídicos encargados de aplicar los artículos de la LCJ analizados en esta sentencia deberán interpretarlos en el sentido que los magistrados de la CSJ no tienen derecho a la bonificación por retiro voluntario porque no están comprendidos en la carrera judicial, con excepción de los casos en que un Magistrado electo ya tenga carrera judicial precedente a su elección. En tal supuesto, cuando el funcionario presente su renuncia justificada y esta se califique por la Asamblea Legislativa, tendrá derecho a ella, pero se calculará con base en el sueldo que tenía en el cargo judicial anterior al de Magistrado de la CSJ.

Por tanto,

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

Falla:

1. *Declárase que no existe la inconstitucionalidad en los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch de la Ley de la Carrera Judicial* porque no contravienen los fines públicos del presupuesto estatal (art. 226 Cn.).

2. *Declárase que no existe la inconstitucionalidad en los arts. 2 inc. 2° y 41 letra ch de la Ley de la Carrera Judicial* porque admiten una interpretación conforme con los arts. 235 y 246 inc. 2° frase 2ª Cn., siempre que ellos se interpreten en el sentido que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no están incluidos como beneficiarios de una bonificación por retiro voluntario, por no formar parte de la carrera judicial, con excepción de los casos en que un Magistrado electo ya tenga carrera judicial precedente a su elección. En este último supuesto, cuando el funcionario presente su renuncia justificada y esta sea previamente calificada por la Asamblea Legislativa, tendrá derecho a la bonificación por retiro voluntario a la que se refiere la Ley de la Carrera Judicial, la que se calculará con base en el sueldo que tenía en el cargo judicial anterior al de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

3. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes de este proceso, así como al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a la Corte de Cuentas de la República y al Fiscal General de la República, para los efectos indicados en esta sentencia.

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