

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las once horas y dos minutos del día nueve de junio de dos mil diez.

El presente proceso ha sido promovido por el señor Jorge Antonio Meléndez López, administrador, mayor de edad, del domicilio de Mejicanos, departamento de San Salvador, contra actuaciones del Tribunal Supremo Electoral, que considera lesivas de sus derechos fundamentales de seguridad jurídica, debido proceso, a constituir partidos políticos y del “principio de legalidad”.

Han intervenido en el presente proceso, además del actor, la autoridad demandada, y el Fiscal de la Corte.

*Analizado el proceso y considerando:*

I. 1. Manifestó el pretensor en su demanda y en sus escritos de cumplimiento de prevención, que como miembro fundador del Partido Social Demócrata en organización, con la intención de constituirse como partido político, presentó el día 24/VIII/2007, ante el Tribunal Supremo Electoral, solicitud de autorización para desarrollar actividades de proselitismo con el objeto de reunir firmas de afiliados para la inscripción del partido, cumpliendo, además, con los requisitos establecidos en el artículo 151 del Código Electoral.

Agregó el peticionario, que setenta y cinco días después, y luego de la presentación de dos escritos más, el Tribunal Supremo Electoral emitió resolución declarando no ha lugar la solicitud formulada por encontrarse imposibilitados para autorizar un asunto sobre el cual existe indeterminación legislativa, respecto de la cantidad de afiliados que se necesitan para la inscripción de un partido político. La indeterminación alegada consistía en que el artículo 159 del Código Electoral fue declarado inconstitucional por esta Sala, mediante sentencia ref. 11-2004 del 25/IV/2006, por lo cual se encontraba expulsado del ordenamiento jurídico.

Por todo lo anterior, consideró el demandante, se le vulneraron sus derechos a un debido proceso, a constituir partidos políticos, a la seguridad jurídica y al “principio de legalidad”, por lo que solicitó se le admitiera la demanda de amparo.

2. Luego de haber evacuado las prevenciones, por auto de las doce horas con cincuenta y dos minutos del día 07/IV/2008, se admitió la demanda circunscribiéndose al control de constitucionalidad a la resolución proveída por el Tribunal Supremo Electoral el 06/XI/2007, en la cual declaró sin lugar la solicitud de autorización de actividades de proselitismo planteada por los miembros fundadores del Partido Social Demócrata en organización, basando su decisión en una supuesta indeterminación legislativa, respecto de la cantidad de afiliados que un partido político necesita para inscribirse como tal.

En el mismo auto, además, se declaró sin lugar la suspensión del acto reclamado, por no producir efectos positivos y se pidió informe a la autoridad demandada según el artículo 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

El licenciado Julio Emilio Portillo García, apoderado general judicial de la autoridad demandada, expresó que efectivamente, en apego al principio de legalidad, se emitió la resolución del día 06/XI/2007, en el proceso de inscripción del Partido Social Demócrata en organización, cuya constitucionalidad sería establecida en su momento y de acuerdo a los elementos técnico-jurídicos necesarios.

3. Mediante providencia de las ocho horas con cinco minutos del día 12/V/2008, se le dio audiencia al Fiscal de la Corte, según el artículo 23 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, quien no hizo uso de la misma.

4. Por resolución de las ocho horas del día 03/VI/2008, se confirmó la resolución pronunciada a las doce horas con cincuenta y dos minutos del 07/IV/2008, mediante la que se negó la suspensión de los efectos del acto reclamado, pidiéndose, además, nuevo informe a la autoridad demandada, según el artículo 26 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

El apoderado del Tribunal Supremo Electoral presentó escrito en el cual solicitó explicación del auto de admisión de la demanda por considerarlo ambiguo e insuficiente en su fundamentación, aclarando que su finalidad no era evacuar el traslado conferido, por no tener claras las razones de índole constitucional por las que se admitió la demanda; asimismo, solicitó se decretara sobreseimiento por considerar que lo alegado por el demandante eran asuntos de mera legalidad.

5. Por auto de las doce horas con cincuenta minutos del 11/VII/2008, se tuvo por no rendido el informe solicitado a la autoridad demandada, se declaró sin lugar la explicación de auto de admisión de la demanda, porque éste procede únicamente respecto de la sentencia definitiva; y de igual forma, se declaró sin lugar el sobreseimiento solicitado, por no evidenciarse que lo argüido por el impetrante fuera un asunto de estricta legalidad ordinaria.

En el mismo auto, además, se le confirió el traslado al Fiscal de la Corte, según en el artículo 27 de la Ley de Procedimientos Constitucionales. El Fiscal manifestó que se encontraba impedido de opinar, puesto que hasta ese momento la autoridad demandada no había rendido informe en el cual justificara su proceder. Por otra parte, expresó estar de acuerdo con las argumentaciones planteadas por el pretensor, ya que la decisión basada en una indeterminación legislativa carecía de fundamento, por lo que al presente caso debía de hacerse un análisis de fondo, en el cual se dedujera la responsabilidad de la autoridad demandada.

6. Mediante providencia de las once horas con cinco minutos del 04/IX/2009, se otorgó traslado a la parte actora, según el artículo 27 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

La parte actora, básicamente, ratificó lo expresado en la demanda y en los escritos presentados posteriormente.

7. Por auto de las ocho horas con cuatro minutos del 27/X/2009, se abrió a pruebas el presente proceso por el plazo de ocho días, según el artículo 29 de la Ley de Procedimientos Constitucionales. En dicha etapa procesal la parte actora presentó escrito reforzando su pretensión y la autoridad demandada aportó prueba documental.

8. Posteriormente, se confirieron los traslados que ordena el artículo 30 de la Ley de Procedimientos Constitucionales. El Fiscal de la Corte ratificó lo expresado en el anterior traslado. La parte actora presentó escritos para ser agregados al proceso y ratificó los conceptos, argumentos y valoraciones expresados en la demanda y siguientes traslados. Por su parte, la autoridad demandada no hizo uso de dicho traslado.

Posterior a dichas actuaciones, en fecha 15/III/2010, quedó el proceso en estado de dictar sentencia.

**II.** A fin de realizar un análisis de fondo de la pretensión, este tribunal estima conveniente estructurar sus consideraciones en el orden siguiente: (III) Determinación del objeto de la presente controversia; (IV) breve acotación sobre los derechos fundamentales alegados; (V) análisis del caso sometido a control constitucional.

**III.** En el presente caso, el objeto de la sentencia estriba en determinar si la resolución del Tribunal Supremo Electoral, fundamentada en la inexistencia de previsión legislativa referente a la cantidad de afiliados exigidos para la inscripción de un partido político, vulneró los derechos fundamentales del actor o si por el contrario fue tomada de conformidad con la Constitución.

**IV.** En virtud de alegarse vulnerados los derechos fundamentales relacionados, es preciso hacer referencia a algunos aspectos básicos de su contenido esencial.

1. En primer lugar, esta Sala ha sostenido -sentencia de amparo ref. 523-2000 del 22/I/2002 considerando II- que el debido proceso se refiere esencialmente a la observancia de la estructura básica que la misma Constitución prescribe para todo proceso o procedimiento. Esta institución procesal engloba diversos derechos fundamentales tales como: el derecho de audiencia, defensa, la presunción de inocencia, etc. En ese sentido, el derecho de defensa es una manifestación del debido proceso y, como consecuencia de ello, la transgresión o limitación arbitraria de dicho derecho implica la inobservancia de un proceso o procedimiento conforme con la Constitución.

2. Este tribunal, en la sentencia de inconstitucionalidad ref. 11-2004 de fecha 25/IV/2006, considerando VI 1, ha expresado que la democracia, concebida en el sistema salvadoreño, no puede entenderse simplemente como la democracia de las mayorías, sino

una democracia pluralista, en la que se representen todos los sectores –aun los disidentes– y en la que se encuentra garantizada esa participación de las minorías. A esos efectos obedece el principio pluralista consagrado en el artículo 85 de la Constitución, pues la democracia vive de la tensión entre lo controvertido y el consenso, entre el ámbito de la política, donde existen y deben existir diferencias en torno a las soluciones de los problemas sociales y el terreno de las reglas del juego o normas previamente establecidas.

El precedente citado continúa afirmando que el derecho contenido en el artículo 72 ordinal 2° de la Constitución puede apreciarse desde una doble vertiente: una subjetiva, la que se manifiesta en el derecho de cada persona individualmente considerada y que constituye un ámbito de autonomía individual –asociarse o no–; y la vertiente colectiva del mismo derecho, que implica el libre desenvolvimiento de la asociación como persona jurídica, dentro de la licitud de sus fines. Es así como la creación de partidos políticos parte, en principio, del libre ejercicio del derecho de asociación, es decir, que la creación, organización y funcionamiento de los partidos políticos se deja a la voluntad de los asociados, sin perjuicio de las exigencias tanto constitucionales como legales del cumplimiento de determinadas pautas en estructura, actuación y fines.

3. Respecto de la seguridad jurídica, esta Sala ha expresado su posición en anteriores resoluciones sosteniendo que es la certeza del particular que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente. Ello se traduce en el cumplimiento estricto de los procedimientos previstos para la actuación de los poderes públicos, pues dicho derecho constituye la matriz de la cual emana el proceso conforme a la Constitución.

4. Sobre el principio de legalidad, contenido en el artículo 15 de la Constitución, se ha sostenido –sentencia de amparo ref. 376-2007 considerando IV a 2– que rige la actividad estatal, y que tal principio no hace referencia sólo a la legalidad secundaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad; es decir, la legalidad supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende desde luego a la Constitución.

El principio de legalidad constituye un principio rector que no otorga por sí solo facultades ejercitables al individuo, pues se trata de una norma dirigida al poder público, sin dimensión subjetiva autónoma; es decir, el principio de legalidad no implica un auténtico derecho subjetivo. Por lo tanto, deberá sobreverse respecto a su supuesta vulneración.

V. Corresponde ahora analizar si las actuaciones de la autoridad demandada se sujetaron a la normativa constitucional.

En el presente caso, la parte actora alegó que el Tribunal Supremo Electoral declaró sin lugar su solicitud de autorización para realizar actividades de proselitismo, por considerar que existía un vacío normativo respecto de la cantidad de afiliados que debía tener un partido político para su inscripción.

La autoridad demandada, por su parte, alegó que al momento de interponerse la solicitud, se carecía de una norma que estableciera el *quantum* de afiliados que debía tener un partido político para poder ser inscrito, por lo que el tribunal negó la autorización.

Al respecto, esta Sala considera pertinente hacer las siguientes consideraciones:

1. Consta en el expediente certificación del escrito de fecha 24/VIII/2007, presentado ante el Tribunal Supremo Electoral por el señor Jorge Antonio Meléndez López, miembro fundador del Partido Social Demócrata en organización, en el cual solicita la autorización para la realización de actividades de proselitismo, con el objeto de reunir el número de afiliados necesarios para su inscripción como partido político. Dicha solicitud se presentó de conformidad con lo establecido en el artículo 151 del Código Electoral, tal como se advierte de la certificación mencionada.

Ante la falta de respuesta por parte de la autoridad demandada en el plazo establecido en el artículo 152 de la misma ley, consta además en el expediente, que el peticionario presentó dos escritos de fechas 21/IX/2007 y 15/X/2007, en los cuales solicitaba se le resolviera la petición interpuesta.

De la certificación remitida por el demandante consta que, posterior a ambas peticiones, en fecha 06/XI/2007, finalmente el Tribunal Supremo Electoral emite resolución en la que literalmente señala: “Declarase no ha lugar a la solicitud formulada por los señores Jorge Antonio Meléndez López y Ronald Danery Alemán Martínez, mientras este Tribunal se encuentre imposibilitado para autorizar un asunto sobre el cual existe indeterminación legislativa, respecto al quantum de afiliados que un partido político necesita para inscribirse como tal, pues de hacerlo podría eventualmente incurrir en un exceso o abuso de poder, y con ello transgredir el principio de legalidad constitucional”.

La indeterminación legislativa o vacío normativo alegado por la autoridad demandada tenía su origen en la sentencia de inconstitucionalidad ref. 11-2004 del 25/IV/2006, en la cual se declaró inconstitucional el artículo 159 del Código Electoral, que regulaba la cantidad de afiliados que un partido político debía tener para inscribirse como tal.

2. De lo anterior, esta Sala estima conveniente analizar el proceso de creación de partidos políticos establecido en el Código Electoral. En este sentido, en el título VII, capítulo I, artículos 150 al 157, se regula lo pertinente a su constitución, y en términos generales, establece que para constituir un partido político se requiere la voluntad de por lo menos cien ciudadanos, entre otros aspectos, capaces para ejercer el sufragio, lo que se hará constar en un acta de constitución, la cual deberá protocolizarse o consignarse en escritura pública.

Asimismo, los fundadores presentarán solicitud escrita al Tribunal Supremo Electoral, acompañada del testimonio del acta de constitución, a fin de que se le autorice para desarrollar actividades de proselitismo, con el objeto de reunir el número de afiliados

requeridos para la inscripción del partido. Dicha solicitud deberá ser resuelta a más tardar quince días después, autorizando las actividades si se diere cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior.

Hasta este punto, esta Sala advierte que el peticionario cumplió con todos los requisitos exigidos por el Código Electoral para constituir el Partido Social Demócrata en organización, por lo cual estaba en todo su derecho de que el tribunal le autorizara las actividades de proselitismo con la finalidad de reunir el número de afiliados requerido para, posteriormente, optar a solicitar la inscripción como partido político.

A. En este sentido, dentro del proceso de creación de partidos políticos, en principio, se pueden identificar dos grandes etapas: la de constitución y la de inscripción. Dentro de la primera etapa, se encuentra la solicitud interpuesta por el señor Meléndez López, es decir, previo a solicitar la inscripción como partido político, dicho señor pidió autorización para realizar actividades de proselitismo, de conformidad con los requisitos establecidos por el artículo 151 del Código Electoral, lo cual fue negado por la autoridad demandada.

Ahora bien, el alegato principal del Tribunal Supremo Electoral para negar la solicitud presentada, consiste en que existía un vacío normativo, por la declaratoria de inconstitucionalidad antes relacionada, respecto de la cantidad de afiliados que un partido político necesitaba para inscribirse como tal, razón por la cual dicho tribunal no podía autorizar tal petición.

En este sentido, la Sala mediante sentencia de inconstitucionalidad ref. 11-2004 del 25/IV/2006, expresó en el punto número 1 del fallo: “*Declárase* que en la reforma al artículo 159 del Código Electoral efectuada por D. L. n° 614/99, publicado en el D. O. n° 99, de 28-V-1999, *existe la inconstitucionalidad alegada*, en tanto que genera exigencias desproporcionadas al derecho a asociarse para constituir partidos políticos y al pluralismo político, consagrados en el artículo 72 ordinal 2° y artículo 85 inciso 2° de la Constitución, respectivamente, pues el 3% se exige con base en *todos los votos emitidos* en la última elección”.

B. Por lo tanto, la indeterminación legislativa alegada por el Tribunal Supremo Electoral – inexistente a esta fecha por haberse reformado el artículo mediante el Decreto Legislativo No. 502, publicado en el Diario Oficial No. 1, Tomo 378 de fecha 03/I/2008- tenía lugar en la etapa de inscripción de un partido político, y la solicitud del demandante estaba enmarcada en una etapa previa a ésta, es decir que la petición del señor Meléndez López no tenía como finalidad inmediata la inscripción del Partido Social Demócrata como partido político, sino, únicamente, la autorización para realizar proselitismo, y así continuar con el proceso legalmente establecido que culmina, previo cumplimiento de todos los requisitos exigidos, con la inscripción.

3. De lo anterior se concluye que la decisión plasmada en la resolución del Tribunal Supremo Electoral de fecha 06/XI/2007, en la cual se negó la autorización para realizar actividades de proselitismo, fue tomada en contravención a la normativa legal aplicable al caso, ya que el tribunal en mención debió resolver la solicitud presentada teniendo como presupuesto, únicamente, el efectivo cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 151 del Código Electoral, por lo tanto, la justificación basada en la indeterminación legislativa resulta incongruente con lo solicitado por el demandante.

4. *En consecuencia, analizados los argumentos de las partes intervinientes en el proceso, esta Sala colige que la resolución emitida por el Tribunal Supremo Electoral, en la cual declaró no ha lugar la solicitud presentada por el señor Jorge Antonio Meléndez López, como miembro fundador del Partido Social Demócrata en organización, fue tomada arbitrariamente y en desconocimiento del proceso establecido en el Código Electoral para tal efecto, por lo tanto, vulneró los derechos fundamentales alegados por el peticionario, tal cual ha quedado plenamente establecido, por lo que habrá que declarar ha lugar el amparo solicitado.*

**VI.** Determinadas las violaciones constitucionales en la actuación de la autoridad demandada, corresponde ahora establecer el efecto restitutorio de la sentencia estimatoria.

Al respecto, es necesario aclarar que cuando este tribunal reconoce en su sentencia la existencia de un agravio personal, la consecuencia natural y lógica es la de reparar el daño causado, restaurando las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto violatorio de derechos y restableciendo al perjudicado en el pleno uso y goce de sus derechos violados. Por ello, el artículo 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en sus primeras líneas, señala el efecto normal y principal de la sentencia estimatoria: el efecto restitutorio.

Ahora bien, este efecto restitutorio debe entenderse atendiendo a la finalidad directa del amparo: el restablecimiento del derecho constitucional violado; y, en consecuencia, la respectiva reparación de la lesión causada.

En el presente caso, habiéndose comprobado la vulneración a los derechos fundamentales del demandante, el efecto restitutorio deberá concretarse en invalidar la resolución de fecha 06/XI/2007, así como todas las actuaciones posteriores a dicho acto, por no haberse tomado siguiendo los lineamientos establecidos por el Código Electoral, y, en consecuencia deberá ordenarse al Tribunal Supremo Electoral resuelva lo pertinente conforme a la normativa legal aplicable.

**POR TANTO:** A nombre de la República de El Salvador, con base en las razones expuestas, y en aplicación de los artículos 1, 2 y 11 de la Constitución y artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **FALLA:** (a) *Sobreséese* el presente proceso respecto del “principio de legalidad” alegado por el impetrante, por los motivos expuestos en el considerando IV 4 de la presente sentencia; (b) *Declárase* ha lugar

el amparo solicitado por el señor Jorge Antonio Meléndez López, contra actuaciones del Tribunal Supremo Electoral, por existir vulneración a sus derechos al debido proceso, a constituir partidos políticos y a la seguridad jurídica; (c) vuelvan las cosas al estado en que se encontraban antes del acto reclamado, en el sentido que se invalide la resolución de fecha 06/XI/2007, así como todas las actuaciones posteriores a dicho acto, con el objeto que el Tribunal Supremo Electoral resuelva lo pertinente apegado a la Constitución y a la legislación correspondiente; y (d) *notifíquese*.

---J. B. JAIME---F. MELÉNDEZ---J. N. CASTANEDA S.---E. S. BLANCO R.---R. E. GONZÁLEZ B.---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---E. SOCORRO C.---RUBRICADAS.