

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las once horas del día veintiséis de junio de dos mil.

El presente proceso constitucional ha sido promovido por el ciudadano Hermann Wilhelm Bruch Meléndez, a fin que este Tribunal declare la inconstitucionalidad, en su contenido, de los arts. 215 a 218 y 284 del Decreto Legislativo N° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo 318, correspondiente al 25-I-1993, por medio del cual se emitió el *Código Electoral*.

Las disposiciones impugnadas prescriben: “**Art. 215.** La solicitud de inscripción de planillas y todos los documentos necesarios se presentarán al Tribunal, dentro del período de inscripción. --- Son documentos necesarios para la inscripción: (1) Certificación de la partida de nacimiento del Candidato postulado o el documento supletorio en su caso; (2) El carné electoral o fotocopia del mismo o constancia de inscripción en el Registro Electoral; (3) Certificación del punto de acta en el que consta la designación del Candidato postulado hecha por el Partido Político o Coalición postulante, de conformidad con sus estatutos o pacto de coalición y; (4) Certificación de la partida de nacimiento o documento supletorio del padre o de la madre del Candidato postulado o de la resolución en que se concede la calidad de salvadoreño a cualquiera de los mismos. --- Los candidatos antes mencionados contarán con un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la toma de posesión para presentar ante el Tribunal Supremo Electoral la Solvencia de Impuesto de Renta, en su caso, finiquito de la Corte de Cuentas de la República y Solvencia Municipal del domicilio del candidato; en caso no las presentaran dejarán de ejercer sus funciones siendo sustituidos por sus respectivos suplentes hasta que cumplan con los requisitos mencionados”; “**Art. 216.** El conjunto de candidatos inscritos para Diputados por las quince circunscripciones, forman las planillas totales respectivas de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes a favor de las cuales se emite el voto”; “**Art. 217.** Para la elección de Diputados, los Partidos Políticos o Coaliciones inscritos podrán presentar candidaturas por las circunscripciones electorales que deseen, de acuerdo a lo indicado en el artículo 12 de este Código”; “**Art. 218.** En la solicitud de inscripción de planillas totales de candidatos postulados, se hará mención expresa del Partido o Coalición de Partidos por los cuales se postula. --- No podrá inscribirse la candidatura de una misma persona para el cargo de Diputado, más que por una sola circunscripción”; “**Art. 284.** Se prohíbe a los directivos y a los organizadores de asociaciones, agrupaciones o entidades que sin estar constituidas en Partidos Políticos, desarrollar las actividades reguladas por este Código. La violación a esta norma dará lugar a la imposición a cada uno de los directivos y organizadores, de una multa de

diez mil a cincuenta mil colones. El Tribunal, a través del Fiscal Electoral, comunicará lo ocurrido para los efectos legales pertinentes a la autoridad a quien corresponda el control de dichas asociaciones, agrupaciones o entidades, quien de acuerdo a la gravedad de la infracción procederá a la cancelación de la personería jurídica, de conformidad a los procedimientos establecidos. --- Cuando las infracciones anteriores se cometieren por medio de una entidad publicitaria o medio de comunicación, la sanción se impondrá a la persona o personas responsables, y en caso de que no apareciere ninguna, el responsable será el o los propietarios del medio. En caso de reincidencia, la multa a imponerse será equivalente al doble de la anterior. --- Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar”.

Han intervenido en el presente proceso, además del demandante, la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y el Fiscal General de la República.

Analizado el proceso; y, considerando:

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

1. Para fundamentar su pretensión, el demandante comenzó señalando que la Constitución Salvadoreña, en su art. 72 ord. 3°, establece como un derecho político y, a la vez, constitucional del ciudadano el de “optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias”; mientras que su art. 126 prescribe que “para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección”; finalmente, su art. 7 inc. 2° prescribe que “no podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación”; disposiciones con las cuales la Ley Suprema posibilita a cualquier ciudadano ejercer el derecho a optar a cargos públicos.

Las anteriores disposiciones constitucionales serían violentadas –según el peticionario– por los arts. 215 a 218 y 284 del Código Electoral (CE), pues “prohiben o impiden el ejercicio de tales derechos constitucionales a cualquier ciudadano”.

A. Y es que –dijo–, el art. 214 CE señala que para optar al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa, es necesario reunir los requisitos que establece la Constitución de la República y ese mismo Código, y, además, estar inscrito en el Registro de Candidatos. Con esta última exigencia se contravendría lo prescrito en el art. 126 Cn., pues tal disposición constitucional en ningún momento exige la necesidad de afiliación a un partido político o que el candidato sea propuesto por alguno de éstos para optar al cargo de Diputado a la Asamblea Legislativa; es más –dijo–, no existe remisión

alguna a la ley secundaria para que en esta se establezcan requisitos adicionales, “siendo así los requisitos que establece la Constitución únicos y taxativos”; en tal sentido –concluyó–, la exigencia de requisitos adicionales por el CE, distintos de los dispuestos en la Constitución, es inconstitucional.

B. En este punto el ciudadano Bruch Meléndez señaló que la exigencia de afiliación o postulación de un candidato por parte de un partido político –recogido principalmente en los arts. 215 a 218 CE–, se debe quizá a que dicho cuerpo normativo desarrolla de una manera equívoca el art. 85 inc. 2° Cn., el cual prescribe que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno...”.

Al respecto, consideró el peticionario que el art. 85 Cn. no puede ser la base para exigir la afiliación y postulación de un partido político como requisito para optar al cargo de diputado a la Asamblea Legislativa, pues si esa hubiera sido la intención de la Constitución, “hubiera bastado que lo consignara, tal como lo dispuso en el art. 151, en donde para poder optar al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República sí es necesaria la afiliación”; por lo que, a su entender, el art. 85 inc. 2° Cn. debe interpretarse en forma restringida, esto es, que se refiere única y exclusivamente al Órgano Ejecutivo, “ya que de lo contrario la conclusión sería absurda, en el sentido que para cualquier cargo, no importando la naturaleza, se exigiría dicho requisito de afiliación, inclusive para los cargos del Órgano Judicial”.

También argumentó que el requisito de afiliación constituye en la realidad una “barrera antidemocrática” que puede interponerse por cualquier autoridad, específicamente el Tribunal Supremo Electoral, TSE, e incluso por los mismos partidos, ya que en El Salvador sucede que una vez el ciudadano se afilia a un partido y resulta electo, éste se encuentra autorizado y en el pleno derecho de “declararse independiente”, con lo cual se demuestra que el art. 85 inc. 2° Cn. jamás podría interpretarse como la base constitucional para exigir la afiliación o asociación obligatoria a un partido político, con la finalidad de obtener un escaño o un lugar en la Asamblea Legislativa.

Si así fuera –acotó– debería ser el mismo TSE quien de oficio iniciara los trámites para el retiro como Diputado de quien se incluyera en tal supuesto, pues ya no reuniría los requisitos para representar al pueblo dentro del Gobierno; por el contrario, la candidatura personal traería consigo “la realidad que el elegido se siente menos dependiente de un partido determinado y, lo que es más importante, cuenta con el respaldo personal y político de los electores que marcaron su nombre, lo cual sí cumple con lo que establece la norma constitucional citada”.

C. Por otro lado, manifestó que resulta impropio e inconstitucional exigir o imponer la asociación obligatoria de un ciudadano para ejercer un derecho constitucional que la misma Constitución establece y consagra, lo cual atenta además con el derecho de asociación establecido en el art. 7 inc. 2° Cn., en donde claramente se establece que no podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación.

Ahora bien –continuó–, pudiera llegar a pensarse que las disposiciones impugnadas no son violatorias del derecho de libre asociación, en el sentido de decir que bastará que una asociación política no exija al “postulante a diputado” pertenecer al partido para presentar a través de dicha asociación su candidatura; ello –dijo– no es más que una falacia pues “es bien sabido que ningún partido político acepta a ningún ciudadano si éste no es de la misma corriente de pensamiento político que el partido. No puede pretenderse establecer que no hay violación al derecho de libre asociación, solo porque podrá haber una posibilidad que algún partido, sin exigir la afiliación, acepte a un candidato, y sólo una vez que se haya agotado esa posibilidad pueda llegarse a pensar que sería inconstitucional”.

En tal sentido, concluyó en este punto que la prohibición de la candidatura personal, a la luz de nuestro Derecho Constitucional y sistema electoral, no puede ser aceptada, ya que tanto ella como la candidatura de lista posibilitan al elector nombrar o elegir personas; razón por la cual, impedir la candidatura personal, individual o independiente, se traduce en una “discriminación electoral”, es decir, una forma expresa a través de la cual a él –al demandante– se le excluye o limita en su derecho político y constitucional.

D. Luego de las anteriores argumentaciones, señaló el peticionario que la interpretación de la ley ha de hacerse en la forma más favorable a maximizar el contenido de la Constitución junto con los derechos en ella contenidos; lo que implica que, en caso que la Ley Suprema contuviera disposiciones con una aparente contradicción entre ellas, debe privar aquella que esté establecida para potenciar los derechos fundamentales o constitucionales de los ciudadanos. Es decir, la interpretación de la Constitución y su contenido debe partir del reconocimiento de la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado –art. 1 Cn.–, lo que conlleva la búsqueda por la efectiva y real vigencia de los derechos fundamentales de la persona, y esto significa que la Constitución Salvadoreña, como orden jurídico histórico concreto, se fundamenta en los siguientes presupuestos: uno ideológico-político, cual es la idea de democracia, pues es el único régimen coherente con la idea de soberanía popular; el otro, esencialmente axiológico, cual es la idea de dignidad humana, la que filosóficamente es coincidente a las nociones liberales de los derechos de libertad e igualdad.

También se refirió a alguna jurisprudencia de este tribunal, en el sentido de señalar la necesidad que las disposiciones constitucionales se interpretan en concordancia con las realidades actuales que regulan; para ello citó parte de la Sentencia de 14-II-1997, dictada en el proceso de Inc. 15-96, en donde se dijo: “Tres aspectos evidencian la no aplicación del literalismo en materia constitucional: en primer lugar, es una realidad evidente que, con el paso del tiempo, las ideas jurídicas y políticas se transforman, se desarrollan, y que por mucho que permanezca inalterado el texto literal, cambia el sentido de la norma; en segundo lugar, las normas constitucionales no son juicios hipotéticos logicados, sino que poseen un amplísimo margen para su comprensión; y, en tercer lugar, también es evidente que en la vida social, política y jurídica del país, no existe una única interpretación sobre una norma constitucional, y que aún entre los mismos órganos del Estado no siempre es coincidente la interpretación que sobre un específico precepto constitucional se hace”. De lo cual el demandante derivó que existe “una obligación de actualizar en el día a día la interpretación, de ajustarla a la época y las circunstancias reguladas por la norma; ya que la interpretación tiene que lograrse siempre en función del estudio de las realidades concretas a las cuales va a aplicar disposiciones legales”.

E. Finalmente, se remitió a los documentos históricos que –según él– recogen “el espíritu del legislador” en el momento de dictar la Constitución y que son, en alguna forma, fuente de interpretación, como lo son las actas de la Asamblea Constituyente de 1983, en donde se establece que el objetivo del art. 85 inc. 2° Cn. habría sido excluir las actividades de los grupos de presión, y para ello se exigió que todos los candidatos a cargos de elección popular fueran afiliados y/o propuestos por los partidos políticos, pero ello no significa que se buscara excluir a las candidaturas independientes.

Y es que –dijo–, la exclusión de cualquier posibilidad que existan grupos de presión es “sabia, lógica y coherente en cualquier sistema democrático”, ya que no puede desconocerse que en el campo real de las conductas y de los comportamientos políticos existen individuos que no son titulares de poder legalmente establecidos, pero que tratan de imponer su voluntad sobre los conductores de la política estatal por diversos medios, que van desde la persuasión hasta la coerción y la amenaza. Es decir, existen en el ámbito de la realidad fuerzas que, sin pretender lograr la ocupación de los cargos públicos o de gobierno, procuran condicionar sus decisiones y dejan la responsabilidad y titularidad de aquéllas al órgano estatal o de gobierno sobre el cual presionan.

Es precisamente dicha realidad, que no puede permitirse en un sistema democrático como el de El Salvador, la que habría llevado a consignar lo que prescribe el art. 85 inc. 2° Cn., con la cual se pretendería –según el demandante– prohibir y sacar de la esfera política toda actividad que se encuentre ligada a factores o grupos de presión; pero que en nada tienen que ver con la prohibición de las

candidaturas independientes, pues, siendo coherentes –concluyó–, “al prohibir la existencia de los grupos de presión, se potencia la existencia de las candidaturas independientes”.

Las razones expuestas –dijo–, le llevan a solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, de los arts. 215, 216, 217, 218 y 284 del Código Electoral, por ser contrarios a la Ley Suprema; pues, “de permitirse que se puedan llegar a aplicar dichas normas legales, se estaría violentando y atentando mis derechos constitucionales de optar a cargos públicos como lo es el de ser elegido como diputado, tal como lo he manifestado formalmente ante el Tribunal Suprema Electoral”.

2. La Asamblea Legislativa, al contestar el informe prescrito en el art. 7 Pr. Cn. expuso que el contenido de los arts. 215, 216, 217, 218 y 224 del Código Electoral no vulneran los arts. 72 ord. 3°, 126 y 7 inc. 2° de la Constitución, por las siguientes razones:

A. En primer lugar, “porque el demandante ya sea por malicia o por ignorancia no se dio cuenta del ord. 2° del art. 72, ya que este establece que los derechos políticos del ciudadano son: ‘asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos’, o sea que toda persona natural tiene la facultad de pertenecer a cualquier partido político, por consiguiente no está en contradicción con el ord. 3° del mismo artículo que determina que todo ciudadano puede optar a cargos públicos [cumpliendo] con los requisitos que determina la Constitución y las leyes secundarias, por lo que se entiende o debe entenderse que todo ciudadano, para optar a un cargo público, primeramente tiene que reunir el requisito que establece el ord. 2° del art. 72 de nuestra Constitución”.

B. Por otra parte –continuó la Asamblea Legislativa–, el art. 85 inc. 2° Cn. establece que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, por lo cual “todo ciudadano, para optar a un cargo público tiene que asociarse para constituir partidos políticos o ingresar a los ya constituidos”.

En este punto se refirió al concepto de pluralismo político, y dijo que por tal, doctrinariamente, se entiende “la existencia de diversas corrientes de ideología política, expresadas en varios partidos o institutos políticos. Se considera que en el pueblo hay diversas formas de pensar y concebir el gobierno, no el Estado, y de señalar para el poder público fines concretos, en los que las libertades políticas tengan sentido. Por esto es necesario que intervengan varios partidos. El pluralismo es un elemento fundamental de la ideología liberal que considera a la diversidad de opiniones como un valor positivo, conveniente, como un bien fundamental: no admite que sólo haya una opinión que sea la verdadera y absoluta y otras que sean erróneas. El pluralismo político pondera a los gobernantes, pudiendo levantarse frente a ellos una oposición que les critica y que puede relevarlos en las elecciones próximas.

En un sistema pluralista coexisten al menos dos partidos, y cada uno de ellos no tiene superioridad absoluta y duradera sobre el otro u otros”.

C. En cuanto a la violación al art. 7 Cn., la Asamblea Legislativa sostuvo que “es una falacia, ya que el art. 72 ord. 2° Cn. establece claramente que sólo para esos casos todo ciudadano tiene la facultad de asociarse, por lo cual en ningún momento lo están obligando a pertenecer a *x* o *y* partido político”.

En consecuencia, dijo que tampoco existe violación al art. 126 Cn., ya que “primeramente tienen que cumplirse los requisitos establecidos en los arts. 72 ord. 2° y 85 inc. 2° Cn. Por lo que esta Asamblea considera que en ningún momento pueden existir postulaciones a diputados independientes, ya que si así fuera, toda persona mayor de 25 años podría recurrir a solicitar su inscripción como diputado independiente al Tribunal Supremo Electoral, sin llenar los requisitos establecidos en la Constitución y el Código Electoral”.

D. Finalmente, hizo un análisis de lo que prescribe el art. 85 inc. 1° Cn., diciendo que el Gobierno es republicano “porque no existe una persona que automáticamente, por derecho propio o hereditario, asuma la investidura de los Órganos del Estado. No existe titularidad por derecho propio, sino titularidad por delegación o por elección. Siempre se da el proceso electoral. El cargo público no se adquiere en propiedad ni a perpetuidad. Sólo se desempeña temporalmente”.

En cuanto al carácter representativo del Gobierno, dijo que el mismo consiste “en que el pueblo no gobierna directamente, sino que lo hace por medio de delegados o representantes por él elegidos. Es un régimen propio de la democracia. El procedimiento de designación de los gobernantes es la elección, que es la base del modelo democrático. Siendo opuesto a la herencia y a la conquista violenta, propios de la monarquía a los sistemas totalitarios –comunismo, nacionalsocialismo, fascismo, etc.–. Las democracias antiguas eran democracias ‘directas’. Ellas se caracterizaban por la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, mediante asambleas populares. La democracia representativa aparece con el aumento de la población y el desarrollo cultural y político de los pueblos. El pueblo es el titular de la soberanía; pero actúa por medio de mandatarios, delegados o representantes a quienes confía el ejercicio del poder público, sin despojarse ni transferirles la soberanía; ésta permanece en el pueblo”.

Por lo expuesto, concluyó la Asamblea Legislativa su informe señalando que su actuación ha sido en el marco constitucional, por lo que en ningún momento se ha violado algún principio constitucional, tal y como lo hace ver el demandante.

3. En su informe, el Presidente de la República, Lic. Francisco Guillermo Flores Pérez, luego de transcribir las disposiciones impugnadas por el demandante, así como las disposiciones de la Constitución supuestamente vulneradas, se refirió a lo siguientes aspectos:

A. Nociones básicas sobre la supremacía e interpretación constitucional, acordes con las resoluciones de la Sala de lo Constitucional.

Sobre este aspecto, comenzó por señalar que la Constitución es la resultante de un proceso de confluencia entre diversas fuerzas políticas, y forma “un ordenamiento establecido, siendo la Constitución la norma fundamental, de máxima jerarquía dentro del Estado”; es en tal sentido que este tribunal ha afirmado que “la Constitución es un conjunto de normas jurídicas, con características propias y peculiares, pero imbuidas de la naturaleza de toda norma jurídica; y además con una característica de connotación jerárquica que las distingue del resto del ordenamiento, son normas superiores. La preeminencia del texto constitucional es lo que reiterada jurisprudencia de esta Sala ha denominado supremacía de la Constitución o supremacía constitucional; en cuanto afirma la calidad de suprema por ser emanación directa del pueblo y goza de supremacía por ocupar el primer lugar entre todas las normas. Y es que, siendo la Constitución expresión de la soberanía, no solo es norma sino precisamente la primera de las normas del orden jurídico”.

También destacó el Presidente de la República el rol interpretativo de la Constitución que corresponde como máxima final a esta Sala; en tal sentido, señaló que, en sus últimas decisiones, este tribunal ha expresado que cada vez que se presenta una demanda de inconstitucionalidad, el examen de la supuesta transgresión al texto fundamental debe hacerse de acuerdo al método interpretativo denominado *interpretación conforme a la Constitución*, tal como se señaló en la Sentencia de 14-II-1997, dictada en el proceso de Inc. 15-16, en la cual se dijo que “en lo que corresponde a la supremacía constitucional, es imperativo que toda disposición infraconstitucional se interprete en forma tal que se respete y potencie la normativa constitucional. Este criterio hermenéutico ha sido denominado interpretación conforme a la Constitución. Dicha interpretación se justifica porque a esta Sala le está vedada una interpretación que conduzca, tanto a un estrechamiento, más allá de los límites establecidos por la Constitución, de la libertad de cada órgano del Estado para configurar las competencias jurídicas que según su competencia les corresponda, como a una configuración por la propia Sala”.

Tomando como base lo anterior –dijo–, su informe tiene como base o punto de partida la utilización del método de interpretación conforme a la Constitución, utilizado por este tribunal.

B. Naturaleza de los partidos políticos a la luz de nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

Sobre este aspecto dijo que los partidos políticos encuentran su regulación más reciente en el art. 85 inc. 2° Cn., el cual –según el Presidente de la República– no deja duda “que es la misma quien ha encomendado a los partidos políticos la misión única de lograr que exclusivamente a través de ellos se pueda ejercer la representación del pueblo; sin que se pueda intentar o permitir que exista cualquier otro medio, mecanismo o vía diferente para la representación popular, que no sean los institutos políticos, pues ello se traduciría en una violación flagrante a la Constitución”.

Y es que –concluyó– “pretender darle otro significado al texto constitucional del art. 85 inc. 2° Cn., que posee una formulación lingüística sumamente clara, es pretender ensanchar o estirar la máxima norma nacional, lo cual no sólo no es permitido sino que traería consecuencias perniciosas dentro del Estado de Derecho”.

C. Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional respecto de los derechos políticos y el rol de los partidos políticos.

En este aspecto dijo que ya este tribunal “ha reconocido a través de varias sentencias pronunciadas en procesos de amparo, la naturaleza y destino para lo cual fueron creados los partidos políticos, situación que hace menos complicada la decisión final en el presente caso, puesto que con un precedente vinculante anterior resulta fácil vislumbrar y dilucidar la acción de inconstitucionalidad planteada”.

Así, en la Sentencia dictada en el proceso de Amp. N° 5-M-93, este tribunal sostuvo que los partidos políticos “son asociaciones de ciudadanos que comparten una misma ideología, y que se proponen a participar en el poder político o conquistarlo y que, para ello, cuentan con una organización permanente”. De lo cual derivó que los partidos políticos ejercen “funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación popular, y son los instrumentos fundamentales para la participación política”.

Siguiendo con la reseña jurisprudencial, el Presidente de la República interpretó que, en la mencionada sentencia de amparo, esta Sala aseveró que los partidos políticos tienen como función reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializada su acción en la estructura del Estado y, en nuestro sistema constitucional son –por mandato constitucional– el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, por lo que sus normas, organización y funcionamiento deben sujetarse a los principios de la democracia representativa. De este modo, los partidos políticos resultarían esenciales dentro de los sistemas democráticos no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, sino que

también ejercerían –dada la actividad que desarrollan– una labor de fiscalización de los actos de los gobernantes.

En tal sentido, volvió a citar la referida decisión, en la cual este tribunal sostuvo que “en nuestra normativa constitucional ha quedado establecido que determinados derechos políticos sólo pueden ejercerse a través de los partidos políticos, con lo que se concede a tales agrupaciones una naturaleza que excede del ámbito del derecho privado, convirtiéndose en asociaciones de derecho público no estatales”.

D. Argumentos que desvirtúan las violaciones de normas constitucionales planteadas en la demanda.

Antes de exponer tales argumentos, dijo el Presidente de la República que su exposición la haría de acuerdo a los criterios y jurisprudencia emanada de este tribunal, en el entendido que esta Sala emite sus resoluciones ejerciendo una “función de ente unificador del ordenamiento jurídico, para asegurar la coherencia del mismo con la Ley Fundamental. Es entendido por el suscrito que, cuando la Sala procura la unidad material del ordenamiento jurídico ordinario al establecer la interpretación o los márgenes de interpretación del ordenamiento constitucional, interviene de manera decisiva, sentando precedentes judiciales o jurisprudenciales que, además de tener la misión de depurar el ordenamiento, sirven para orientar a cualquiera de los poderes públicos legalmente constituidos –que incluye al Órgano Ejecutivo– no sólo sobre la forma de cómo se deben aplicar en general las normas legales, sino de cómo éstas deben de interpretarse para evitar una transgresión al marco constitucional”.

En tal sentido, dijo que con la jurisprudencia constitucional es posible determinar los alcances de la naturaleza y función encomendada única y exclusivamente a los partidos políticos, jurisprudencia en la cual se ha reconocido que solamente a través de los partidos políticos un ciudadano puede ejercer el derecho de optar a cargos públicos, consagrado en el art. 72 ord. 3° Cn., sin significar en modo alguno una violación a tal derecho.

Continuó argumentando que, con base en la jurisprudencia constitucional, el art. 214 CE se encuentra íntimamente relacionado, no sólo con el art. 72 ord. 2° Cn., sino con el art. 85 inc. 2° Cn., ya que la mencionada disposición legal establece que para optar al cargo de Diputado a la Asamblea Legislativa, es necesario reunir los requisitos que establece la Constitución de la República, el Código Electoral y estar inscrito en el registro de candidatos; por lo que, además del requisito formal que establece el art. 126 Cn., también se exige que tal derecho sólo puede materializarse a través de un instituto o partido político, situación que no sólo es compartida por la misma Sala, sino que “ha sido reconocida como interpretación final, siendo obviamente la correcta”.

De lo anterior derivó el Presidente de la República que “con la promulgación del CE, en el cual se encuentran las disposiciones que ahora se impugnan, se le estaba precisamente dando cumplimiento a la misma Constitución, ya que el mismo texto constitucional establece que los demás requisitos inspiradores o reguladores que garantizan el ejercicio de los derechos fundamentales denominados como ‘derechos cívicos o políticos’ deben ser los plasmados en la normativa secundaria”. Por tanto, consideró que no puede afirmarse que la exigencia de requisitos adicionales en el CE viola la Constitución, tal como ha sostenido el demandante, pues es la misma Constitución la que “categóricamente ha establecido la existencia de una normativa secundaria que ha desarrollado los principios generales establecidos en la ley fundamental”.

En relación con la supuesta violación al derecho de asociación consagrado en el art. 7 Cn., expresó que este derecho implica una libertad positiva y una libertad negativa; es decir, “el derecho de libre asociación supone la libertad de asociarse y la libertad de no asociarse. En conexión con lo anterior y por la pretensión planteada en el presente caso, interesa la segunda de las libertades, es decir, la negativa, en tanto que el demandante ha expuesto que el CE y la misma Constitución exigen para poder ejercer el derecho de optar a cargos públicos, el requisito de afiliación a una asociación política. De acuerdo con lo anterior, debe señalarse que la norma constitucional recogida en el art. 7 incs. 1° y 2° Cn. exige a los poderes públicos que se respete el contenido negativo del derecho de asociación; en otras palabras, exige que se respete la libertad negativa de no asociarse para el ejercicio de un fin lícito”.

Aplicados los anteriores conceptos al presente caso, concluyó el Presidente de la República afirmando que la exigencia del CE en su art. 215 núm. 3, no viola de manera alguna el derecho de asociación, tal como lo afirma el demandante, pues en ningún momento dicha norma exige filiación sino que, “en perfecta armonía con el texto constitucional, la normativa habla de un ‘candidato postulado’, debiendo entender el término postulación como la acción de ‘pedir’ o pretender ante el organismo o entidad correspondiente la inscripción de la persona que pretende alguna dignidad o cargo. Es así pues que queda desvirtuada la supuesta violación constitucional, ya que el CE lo único que exige, para la inscripción de los candidatos a Diputados, es que éstos presenten la certificación en la que conste que han sido postulados por el partido político. Por todo ello, la interpretación que el suscrito hace del artículo 215 no sólo es la lógica, sino que es la adecuada, en donde la norma armoniza con la Constitución misma”.

Finalmente se refirió a los planteamientos expuestos en la demanda respecto a la manera cómo debe interpretarse –según el demandante– el término Gobierno, plasmado en el art. 85 inc. 2° Cn.; esto

porque el actor sostiene que la interpretación de dicho artículo debe ser restringida, es decir, que la palabra Gobierno alude única y exclusivamente al Órgano Ejecutivo. En tal sentido el Presidente de la República manifestó que no corresponde a este tribunal pronunciarse sobre tal punto, pues a la Sala le corresponde dentro del proceso de inconstitucionalidad efectuar un control abstracto y objetivo, en donde se trate de dilucidar un enfrentamiento entre normas secundarias frente a normas de rango constitucional; no así el de tratar o pretender que a través de un proceso de inconstitucionalidad se diluciden enfrentamientos entre dos normas con rango constitucional como lo son los artículos 85 inc. 2° y 126.

Concluyó su informe solicitando a este tribunal se declare que las disposiciones impugnadas no son inconstitucionales.

4. Al contestar el traslado de ley, el Fiscal General de la República opinó que “la interpretación de la Constitución debe hacerse mediante un criterio hermenéutico, y se denomina interpretación conforme a la Constitución, esto tiene su justificación pues a la Sala de lo Constitucional no le es permitido interpretar en una forma que pase los límites de esa interpretación y así evitar estrechar la libertad de cada órgano del Estado para configurar las instituciones jurídicas que según su competencia les corresponde, por consiguiente la demanda desde ya carece de fundamento”.

Dijo además que del art. 85 inc. 2° Cn. se desprende “la primera base para desestimar la pretensión del demandante, cuando [dicho artículo] dice claramente que los ‘partidos políticos son el único instrumento’ etc., esto le pone paro, para que por otro medio que no sean los partidos políticos se intente representar al pueblo; por otro lado ha quedado establecido que determinados derechos políticos sólo pueden ejercerse a través de los partidos políticos, convirtiéndose de esta forma los partidos políticos en asociaciones de derecho público no estatales”; argumento que –según el Fiscal General de la República– estaría relacionado con el precedente jurisprudencial de este tribunal, establecido en la Sentencia dictada en el Amp. N° 5-M-93.

En tal sentido, dijo que esta Sala, que es la encargada del control constitucional, ha reconocido en la sentencia por último referida, que solo a través de los partidos políticos es que puede cualquier ciudadano ejercer el derecho de optar a cargos públicos; por lo cual, el art. 214 CE estaría relacionado con los arts. 72 ords. 2° y 3° y 85 inc. 2° Cn., “o sea que lo que el CE hace al señalar estos requisitos es, en primer lugar, darle cumplimiento a la Constitución; y en segundo caso, la misma Constitución establece que los derechos fundamentales denominados como derechos cívicos o políticos, deben ser plasmados en la normativa secundaria”.

En cuanto al art. 215 ord. 3° CE, dijo que el mismo no viola el derecho de asociación, como lo afirma el peticionario, “pues este artículo en ningún momento exige afiliación sino que habla de un ‘candidato postulado’, lo cual se debe entender como postulado la acción de ‘pedir o pretender’ una inscripción de una persona ante el organismo correspondiente”.

Por último, dijo que “se debe leer con el debido detenimiento el art. 72 Cn., pues en ningún momento los ords. 2° y 3° del mismo se contradicen, ya que para que todo ciudadano pueda optar a un cargo público primeramente tiene que reunir el requisito exigido en el num. 2 del art. 72 Cn.”

Por lo expuesto, concluyó solicitando a este tribunal se declare improcedente la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada por el ciudadano Bruch Meléndez.

II. Expuestos los argumentos esgrimidos por el demandante, en los que funda su pretensión de inconstitucionalidad, las justificaciones de la Asamblea Legislativa para la emisión de las disposiciones que ahora se impugnan, y la opinión del Presidente de la República y del Fiscal General de la República; previo a decidir en el fondo sobre los motivos de inconstitucionalidad alegados, es pertinente determinar la significación de algunos conceptos capitales para efectos de dicha decisión, lo cual se convierte en presupuesto de la decisión de fondo y además sirve para esclarecer algunos conceptos que el ciudadano Bruch Menéndez ha utilizado en su demanda de forma imprecisa.

En tal sentido, el iter lógico de la presente decisión será el siguiente: luego de analizar el significado del derecho de asociación consagrado en el art. 7 Cn. (III), se examinará las características de los derechos políticos en la Constitución, con base en el art. 72 Cn., en referencia al 7 Cn. (IV); en seguida, se determinará en concreto el contenido del derecho al sufragio y a optar a cargos públicos (IV.1), y el derecho a asociarse para constituir partidos políticos o ingresar a los existentes (IV.2); finalmente se habrá de clarificar el sentido del art. 85 Cn. (V), especialmente en lo relativo a los conceptos de Gobierno (V.1), Sistema político (V.2), principio de pluralismo (V.3) y partidos políticos (V.4). Finalmente, se decidirá sobre la constitucionalidad de las disposiciones del CE impugnadas (VI).

III. 1. Con respecto al derecho de asociación, ya este tribunal ha afirmado en la Sentencia de 8-X-98, dictada en el proceso de Amp. 23-R-96, que tal categoría subjetiva, igual que muchos otros derechos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua entre las personas; de ahí que su ejercicio se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de ciertos fines, a la realización de determinadas actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas. Es así como surgen los partidos políticos, sindicatos, asociaciones y colegios profesionales, sociedades

mercantiles, fundaciones culturales, de beneficencia y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros y clubes deportivos, etc.

En tal sentido, de la incidencia de los múltiples tipos de expresión del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, puede colegirse la importancia que reviste este derecho fundamental, consignado en el art. 7 Cn., cuyo inc. 1° prescribe: "Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

Fuera de lo prescrito en el art. 7 Cn., donde se regula el derecho de asociación con una connotación general, se encuentran los arts. 47 y 72 ord. 2° Cn., en los que el constituyente regula dos tipos especiales del ejercicio de este derecho; por el primero, se reconoce y garantiza el derecho que tienen los patronos y trabajadores para formar libremente asociaciones profesionales o sindicatos; mientras que por el segundo, el derecho de los ciudadanos a asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos.

Puede apuntarse, entonces, que el derecho de asociación es un derecho de carácter potestativo, puesto que en la Constitución no existe norma que fundamente la obligatoriedad de pertenecer a una asociación determinada. Por el contrario, las disposiciones constitucionales establecen de una manera categórica el derecho de asociación, como algo que queda al libre arbitrio de la persona, es decir, a su voluntad de asociarse para constituir asociaciones de cualquier tipo –siempre que sean lícitas– o adherirse a las ya existentes.

2. En tal sentido, el derecho de asociación presenta los siguientes caracteres: en primer lugar, implica libertad para los individuos para crear asociaciones o, en su caso, adherirse a las constituidas, sin que el poder público pueda impedir tal iniciativa; se trata pues, de una libertad individual que se ejercita de manera colectiva. En segundo lugar, una vez creadas, existe libertad para las asociaciones de realizar las actividades directamente relacionadas con su finalidad, facultad que corresponde no a los miembros individuales que la integran, sino más bien, al grupo en cuanto persona jurídica distinta de quienes la componen.

El derecho de asociación tiene pues, una doble dimensión, por un lado aparece como un derecho subjetivo de carácter individual, y por el otro, a pesar de ser un derecho subjetivo, sólo es posible ejercerlo en tanto existan otros individuos que estén dispuestos a ejercitar igualmente dicho derecho.

IV. En cuanto a los derechos políticos, efectivamente, como han señalado el Presidente de la República y el Fiscal General de la República, ya este tribunal en su jurisprudencia –Sentencia dictada

en el proceso de Amp. 5-M-93– los ha conceptualizado “como un conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política”, es decir, son derechos que representan todos aquéllos instrumentos que posee el ciudadano para participar activamente en la vida pública o, si se quiere, el poder político con el que cuenta aquél para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.

Según nuestra Constitución –art. 72–, son derechos políticos: “1° Ejercer el sufragio; 2° Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la leyes e ingresar a los ya constituidos. 3° Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias”.

Al respecto, considera este tribunal apropiado referirse a cada uno de estos derechos, analizando en primer lugar el contenido de los ords. 1° y 3°, y luego el ord. 2°.

1. Se advierte del contenido de los ordinales 1° y 3° del art. 72, que la Ley Suprema, en tal disposición, identifica al *derecho al sufragio* desde la perspectiva activa, aunque a su vez estableció como parte de los derechos políticos, el derecho a optar a cargos públicos –sufragio pasivo–; el derecho al sufragio sin más precisiones se entiende generalmente desde su perspectiva activa, es decir, como el derecho que tiene todo ciudadano a “elegir” –tal como lo consagra el ord. 1° del art. 72 Cn.–, desde luego cumpliendo con los requisitos que para su ejercicio estén previstos. No está demás señalar que en la Constitución Salvadoreña se establece como condición indispensable para el ejercicio del derecho al sufragio, estar inscrito en el Registro Electoral elaborado por el TSE, art. 77 inc. 1° Cn.

Pero, además, también el derecho de todo ciudadano a optar a cargos públicos es derecho al sufragio –perspectiva pasiva, consagrada en el ord. 3° del art. 72 Cn.–; es decir, todo ciudadano, siempre que cumpla con los requisitos que para tal efecto se hayan prescrito, se puede presentar como candidato a ocupar un cargo público.

Ahora bien, presentarse como candidato conlleva el cumplimiento de otros requisitos que previamente se señalan ya sea por la Constitución o por la leyes. Sin embargo, los requisitos a cumplir varían –lo cual es lógico–, pues debe tenerse en cuenta que los cargos públicos, y concretamente las funciones a desempeñarse en éstos, son funciones que varían unas de otras; además, debe tenerse en cuenta que la forma de acceder a esos cargos es distinta.

Así, v. gr., por elección popular se elige al Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los miembros de los Concejos Municipales –art. 80 Cn.–, lo cual implica que dichos funcionarios no pueden acceder al cargo si no es a través del voto popular, y hacerlo de otra manera implicaría transgredir el ordenamiento

constitucional atentando directamente contra la estructura de Estado establecida en el art. 85 Cn.; pero es que, además, se trata de cargos caracterizados por el alto grado de dirección política –poder de mando y de decisión–, por lo que se encuentran sujetos a los principios de representatividad y alternabilidad en el poder, propios de un régimen constitucional democrático y republicano.

Existen otros cargos a los que se accede en virtud de haber sido electo por la Asamblea Legislativa en elecciones de segundo grado –Fiscal General de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, etc.–; funcionarios que desempeñan sus cargos investidos de poder de mando y de decisión, correspondiéndoles, dentro de las atribuciones y competencias que les da la Constitución y las leyes, cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos, haciendo prevalecer el interés general sobre el particular. Para este tipo de funcionario, el deber de obediencia responde únicamente al principio de legalidad acorde al de constitucionalidad, independientemente del partido político o corriente política que se encuentre en la titularidad de los órganos Legislativo y Ejecutivo.

Finalmente hay otros cargos públicos a los que se tiene acceso sin haber sido electos por voto popular o por elecciones de segundo grado, requiriendo únicamente de la aprobación de por lo menos uno de los funcionarios electos por voto popular o en elección de segundo grado, ya que se trata de funcionarios que responden al reconocimiento de la personalidad individual del que los nombra –funcionarios de confianza–, o son personas que responden, dentro del margen que les concede la ley, esencialmente a los lineamientos políticos de los órganos estatales o entes públicos a los cuales pertenecen, y por ello son cargos de ejecución de las líneas directrices de tales instituciones públicas.

A. Debe señalarse, además, que el derecho al sufragio puede ser entendido desde un sentido subjetivo y desde uno objetivo; desde el primero, aparece como una facultad del ciudadano, garantizada por el ordenamiento jurídico, esto es, como un derecho de libertad; también son expresión de este sentido subjetivo del derecho al sufragio, la facultad de elegir o presentarse como candidato y por lo mismo también la libertad de no elegir o de no presentarse como candidato. Desde la consideración objetiva, el derecho al sufragio es un principio básico de la democracia o, en términos jurídicos, del ordenamiento democrático; visto como principio, el sufragio tiene una dimensión institucional indiscutible, que radica en el hecho que sin sufragio no hay democracia.

Pero, para considerar además que el ejercicio del sufragio es democrático, debe garantizarse que este sea libre, igualitario, directo y secreto. Por ello, es preciso estudiar el sufragio junto al concepto de voto, para establecer la función de cada uno, pues se suele adjuntar indistintamente estas características a dichos conceptos.

B. Por lo común se identifica al sufragio y al voto como una sola figura, sin embargo ello no es así: el derecho al sufragio –como se ha caracterizado *supra*–, significa algo más que el mero derecho al voto, por dos razones: en primer lugar, porque su entendimiento correcto ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto –tal y como ocurre, v. gr., en las sociedades civiles o mercantiles–; en segundo lugar, el derecho al voto es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio; así, v. gr., se vota en la Asamblea Legislativa, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos, en el seno de los órganos de dirección y deliberación de todo tipo de instituciones públicas o privadas; en tal sentido, el voto constituye una forma de expresión de voluntad, con lo cual cabe afirmar que, *en el caso del derecho al sufragio –concretamente en el sufragio activo–, el voto constituye el hecho de su ejercicio, de ahí que la actividad que cumple el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configuran un acto político y no un derecho político.*

El íntimo enlace entre el derecho y su ejercicio lleva a que en el lenguaje común se llame sufragio al voto del elector, es decir, al hecho de declarar su voluntad en los comicios, pues únicamente se entiende al sufragio como expresión del poder electoral, lo que no es del todo incorrecto, pero es insuficiente, ya que cuando se dice que el sufragio debe ser libre, igual, directo y secreto no significa sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción –votar sí o no, si se trata de un referéndum, o a favor de una u otras candidaturas si se trata de elecciones, o en blanco en cualquier caso, o incluso no votar, si se prefiere–, sino que el propio derecho del sufragio ha de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre. Entre estas otras libertades se pueden mencionar la de expresión, asociación, reunión y manifestación, y por supuesto la libertad de presentación de candidaturas –con las modulaciones necesarias para dotar de eficacia al acto electoral–, acompañada de los principios de libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la campaña electoral.

En tal sentido, el sufragio es *libre* porque nadie, trátase del Estado o de un particular, puede legítimamente ejercer coacción sobre las personas a la hora de declarar su voluntad, es decir, al emitir el voto, para inclinarla en determinada dirección o para impedir un cierto contenido de su decisión, y asimismo, le está vedado a cualquiera ejercer presión para que alguien no acuda a la elección, así como para que deposite su voto en favor de determinado candidato o partido; es *directo* porque es el propio ciudadano quien ejerce su derecho al sufragio activo votando, sin que pueda existir intermediarios que eventualmente pudieran modificar el sentido del voto, tal como lo hubiera pretendido ejercer el titular del derecho al sufragio; es *igualitario* porque el voto –como forma de ejercicio del derecho al sufragio–

tiene un mismo valor y no es posible condicionarlo en razón del sexo, religión, raza o condición social del ciudadano; y es *secreto* pues se ejerce con la garantía de no hacer público, antes o en el momento de votar y sin el consentimiento del titular, el sentido del voto.

C. Por último, cabe señalar que, tanto la dimensión subjetiva como la objetiva o institucional del sufragio, por regla general confluyen en un punto de equilibrio, sin embargo existen excepciones en donde la dimensión objetiva o institucional puede hacerse prevalecer sobre la dimensión subjetiva, cambiándole entonces su naturaleza, esto es, transformándolo de derecho en un deber. El señalamiento en forma expresa de esa dimensión objetiva en la Constitución es poco común, pero cuando la hay, puede resultar un razonamiento y juego de palabras difícil de entender jurídicamente, al estructurarse una definición de sufragio considerándolo al mismo tiempo como derecho y como deber.

Sobre tal punto, este tribunal ha señalado en la Sentencia de 26-VIII-1998, dictada en el proceso de Inc. 4-97, que en nuestra Constitución el sufragio se presenta efectivamente con esa doble dimensión, es derecho político –art. 72 ord. 1º– y a la vez un deber político –art. 73 ord. 1º–. Siendo así, implicaría entonces que todo ciudadano tiene la obligación de acudir a las elecciones, aunque esta obligatoriedad es compatible con la libertad de elección, pues tendría todas las posibilidades de decisión ofrecidas, así, v. gr., votar diciendo sí o no, si se tratara de un referéndum, o a favor de una u otra candidatura si se trata de elecciones, o depositando una papeleta en blanco en cualquier de estos casos; pues de no ser así, la dimensión objetiva o institucional del derecho de sufragio prevalecería de tal manera sobre la subjetiva hasta el punto de anularla o desvirtuarla, lo que resulta contrario al contenido mismo del derecho.

2. También se ha establecido como derecho político, el de *asociarse para constituir partidos políticos* de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos, según lo consagra el ord. 2º del art. 72 Cn.

Al respecto, su análisis no puede verse desligado del contenido del derecho de asociación anteriormente estudiado; como ya se dijo, el derecho de asociación es un derecho de carácter subjetivo, deviniendo de ello su carácter potestativo, pues en la Constitución no se encuentra norma alguna que fundamente la obligatoriedad de pertenecer a una asociación, sino por el contrario, las normas constitucionales establecen de una manera categórica el derecho de asociación, como algo que queda al libre arbitrio de la persona. En tal sentido, la creación de partidos políticos parte, en principio, del libre ejercicio del derecho de asociación, y siendo así, los límites que constitucionalmente se imponen al ejercicio de este derecho están fundados en el contenido mismo del derecho, de ahí que, son los salvadoreños quienes se encuentran habilitados constitucionalmente para constituir partidos políticos. Y

es que, se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello se reconoce y legitima la existencia de los mismos.

En tal sentido, el partido político en su creación, su organización y su funcionamiento, 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.

Puede decirse entonces que, *asociarse para crear partidos políticos o ingresar a los ya existentes, constituye un verdadero ejercicio del derecho general de libertad, donde es claro que lo que se pone de manifiesto es el carácter individual del derecho subjetivo de asociación, que se ejerce en compañía de otros individuos con el mismo ánimo.*

V. Corresponde ahora dilucidar el sentido de algunos conceptos capitales para la decisión de fondo sobre la compatibilidad con la Constitución de las disposiciones impugnadas por el ciudadano Bruch Meléndez; tales conceptos son los de Gobierno, Sistema político, principio de pluralismo y partidos políticos. No obstante, previamente debe clarificarse el sentido que, dentro del marco constitucional, presenta el art. 85 Cn.

Debido a que el demandante hace hincapié no solo en el contenido sino también en la forma en como ha de interpretarse el art. 85 Cn., este tribunal considera necesario efectuar un análisis de la norma determinante de la estructura del Estado Salvadoreño en que consiste tal disposición –que, por lo demás, también se encuentra estrechamente vinculado con el contenido de los arts. 83 y 86 Cn.– Dicha disposición prescribe en su inciso primero que el Gobierno es republicano, democrático y representativo y, en su inciso segundo, señala que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Finalmente, en el inciso tercero, prescribe que la existencia de un partido único es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecida por la Constitución.

Para efectos de un estudio adecuado de dicho artículo, es preciso apuntar previamente, de qué manera ha de entenderse e interpretarse la Constitución Salvadoreña de la cual forma parte, porque de ahí deriva la correcta o incorrecta interpretación que se haga del mismo.

Al respecto, este tribunal ha expresado en reiteradas ocasiones –v. gr., la Sentencia de 20-VII-1999, dictada en el proceso de Inc. 5-99–, que la Constitución Salvadoreña ha de entenderse como un cuerpo normativo que, en su texto formal o escrito, no completa la regulación de todos los aspectos que integran el orden jurídico fundamental de la Comunidad estatal salvadoreña; por lo cual cabe calificarlo

como abierto y concentrado, ya que se limita a regular lo esencial de dicho orden, en forma escueta, con la finalidad de garantizar un proceso político libre y democrático. Por lo que el concepto de Constitución no puede entenderse limitado al texto del Preámbulo y el articulado del documento constitucional, sino que implica el sistema de valores y principios que las tradiciones del constitucionalismo liberal, social y contemporáneo han derivado de la dignidad humana y del principio democrático, asumidos por la Ley Suprema y que inspiran, como parte de su trasfondo, las disposiciones de dicho texto. Ello hace evidente la necesidad que el contenido de la Constitución sea realizado y concretado, lo cual se verifica por dos vías principales: por la práctica consuetudinaria que los órganos y entes públicos realizan en el cumplimiento de las funciones estatales, y por la jurisprudencia constitucional. Ambas fuentes pueden ser calificadas como complementarias; pero, como tales, no pueden encontrarse en contradicción con el texto de la Constitución formal o escrita, sino que siempre deben ser reconducibles al mismo.

Aclarado lo anterior, corresponde ahora referirse a los conceptos de Gobierno, sistema político, principio de pluralismo y partidos políticos, como parte del contenido básico del artículo en análisis.

1. *Gobierno* se puede entender en sentido estricto, relativo a la actividad institucional del Órgano Ejecutivo, o en un sentido amplio, referido al poder de dirección y de mando general con carácter estatal.

Por el primero de estos, gobierno en sentido institucional implica un órgano constitucional, el Ejecutivo, cuya esencia es totalmente política –tal como lo ha enfocado el demandante–. Según el art. 150 Cn. el Órgano Ejecutivo se compone del Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes; se trata de un órgano que presenta una estructura vertical y que por ello no está organizado bajo el principio colegiado.

Por otra parte, gobierno en sentido amplio comprende el aparato de dirección jurídica y política del Estado en sus instancias de decisión, acción y sanción, en el que confluyen el conjunto de órganos o individuos investidos de autoridad a los fines del cumplimiento de la actividad del Estado. Es pues, el aparato de gestión del Estado, al cual pertenecen las conductas de la política interior y exterior, la dirección del proceso económico y del equilibrio social, la tarea legislativa, la potestad de juzgar; es decir, la determinación de la política, la planificación, fijación y ejecución de normas, configurándose así, la función estabilizadora de las instituciones del Estado.

Desde esta segunda perspectiva es que se entiende lo que prescribe el art. 86 Cn. cuando señala que los órganos fundamentales del gobierno son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; es más, también cabe entender de lo prescrito por tal disposición, que existen otros órganos que, si no ostentan

el carácter de fundamentales, también forman parte del gobierno y que por lo tanto también participan en dirección política y jurídica del Estado.

Prescribe además el inciso 1° del artículo 85 Cn., que el gobierno es *republicano*, lo cual implica que es el pueblo quien elige a su jefe de Estado para un determinado lapso; se trata de una forma de gobierno genuinamente popular, porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos, además, el ejercicio del poder está limitado por la Constitución y las leyes, estableciéndose asimismo responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos. Por otro lado, el gobierno es *democrático* porque su actuación está legitimada por la voluntad del pueblo, es decir, el poder público emana del pueblo, siendo éste la base de la justificación del ejercicio del poder. Finalmente, es *representativo* porque el pueblo no gobierna directamente, sino que lo hacen las personas que a través de las elecciones –base primera de la democracia– han sido electas para ello.

2. Por *Sistema político* puede entenderse un conjunto cohesivo e interdependiente de elementos que interactúan entre sí y con el ambiente, pero que no puede ser descrito ni entendido como la mera suma de sus partes, las cuales actúan de modo distinto que si estuvieran aisladas, ya que su comportamiento depende de las demás y de la lógica del conjunto del sistema.

Bajo este orden de ideas, varias son las posiciones que tratan de explicar el contenido del sistema político. Así, desde el punto de vista de sus elementos y de sus asuntos, existe una posición restrictiva por la que se considera como componentes del sistema político únicamente las instituciones estatales y las autoridades que la integran, y como asuntos políticos solamente aquellos tratados mediante decisiones o acciones institucionales, de carácter directivo, normativo o administrativo. El inconveniente de esta posición es que restringe el ámbito de lo político, sus sujetos y problemas, obstaculizando la percepción de dimensiones esenciales para la comprensión de los procesos políticos, tales como las relaciones de poder e influencia entre las autoridades y los grupos sociales, los procesos de socialización y creación de opinión, los efectos del cambio social sobre la vida política, o las propias causas y dimensiones del cambio político. Desde esta perspectiva, cabe entender entonces que solamente se podría admitir un cambio político, si este proviene de las mismas autoridades, mediante la vía de la reforma, pero sin que se perciba un sentido global.

Dentro de este mismo enfoque, existe una posición extensiva, según la cual el sistema político está identificado con todo el ámbito de la sociedad –incluyendo entes políticos, sociales, etc.–; sin embargo, ante el riesgo de quedarse sin objeto debido a la ausencia de límites del mismo, se matiza la definición y se añade como rasgo definitorio de lo político, el conflicto, o la coerción. Pero esto

conlleva a que se reduzca indebidamente el ámbito de lo político al poder coercitivo estatal o a las situaciones conflictivas, perdiendo de vista el poder no coercitivo y las situaciones de cooperación o conciliación que puedan surgir de los diferentes sectores que no forma parte del gobierno pero que integran la sociedad, desde una perspectiva de pluralismo social.

Por otro lado, se suele identificar a los sistemas políticos desde el punto de vista estático y desde el dinámico; por el primero, el sistema político tiene una estructura determinada, según cómo se articulen las relaciones entre la sociedad, la clase política –entendiendo por esta el grupo de individuos con posibilidad de acceso al gobierno, ejerciendo además una función mediadora entre el sistema y la sociedad– y el gobierno. Desde el punto de vista dinámico, el sistema político es un flujo constante de interacción entre la sociedad, la clase política y el gobierno; un proceso político, mediante el cual se forman expectativas y demandas sociales, que pueden ser transmitidas y transformadas en proyectos, estrategias y tácticas por la clase política y convertidas en decisiones y acciones por el gobierno.

El sistema político ha de entenderse entonces desde un punto de aproximación que trascienda los límites institucionales de lo propiamente político, haciendo coextensivo el sistema político con el conjunto de la sociedad, incluyendo en él solamente algunos elementos de la misma: aquellos problemas, demandas, expresiones de descontento o violencia, o apoyos, que requieran decisiones o acciones colectivas de gobierno, es decir, que exigen acciones de dirección, ordenación o integración de la vida social. Se debe pues, tener en cuenta todas las dimensiones de la vida social que son sometidas a la actividad política y todos los sujetos que ejercen poder o influencia sobre las decisiones y acciones de gobierno.

Según el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto Constitución, “el sistema político está directamente relacionado con los fines del Estado, con el proceso de formulación, ejecución y control de la voluntad política, y con el contenido de la misma. Así, la forma de gobierno puede ser republicana o monárquica. El sistema político puede ser, entre otros, democrático, autocrático o totalitario”. Señalándose además en dicha exposición que se ha conceptualizado al sistema político bajo una perspectiva que va más allá de las formas de las instituciones políticas propiamente dichas, incluyéndose así un espectro que abarca las relaciones económicas, culturales e históricas de la sociedad. El sistema se concibe así, con un enfoque sociopolítico, conforme a la definición de los fines del Estado: justicia, seguridad jurídica y bien común al servicio de la persona humana.

En consecuencia, se ha establecido en el art. 85 inc. 2º Cn., un sistema político que no se limita al ámbito del gobierno, sino que, por el contrario, comprende a la sociedad como el agrupamiento sobre la cual se ejerce el poder político.

C. Desde lo anterior, corresponde ahora referirse al *principio de pluralismo*, también consagrado en el inc. 2° del art. 85 Cn.; sobre el mismo ha sostenido este tribunal que tal principio tiene dos dimensiones básicas: el pluralismo ideológico, el cual, en contraposición al totalitarismo o integralismo, implica favorecer la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones del mundo, a partir de la convicción de que ningún individuo o sector social es depositario de la verdad, y que sólo pueda ser alcanzada a través de la discusión y del encuentro entre posiciones diversas; o, en palabras del mencionado Informe Único, la convivencia temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías. Y el pluralismo político, el cual –en contraposición al estatismo– implica el reconocimiento y protección a la multiplicidad de grupos e instituciones sociales que se forman natural y espontáneamente entre el individuo y el Estado –las llamadas instituciones intermedias– las cuales aunque no forman parte de la estructura gubernamental, ya que generalmente están organizadas para la defensa de intereses grupales o sectoriales y para propugnar ciertas ideologías, si influyen en la formulación de las decisiones políticas.

En ese mismo sentido, se señala en el citado Informe Único que el pluralismo político implicaría la multiplicidad de instituciones, que sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen en la formulación de decisiones políticas. En consecuencia, un sistema político es pluralista, en razón que admite y reconoce todas las corrientes de la libertad de opinión, la libertad de reunión, de asociación, la diversidad de partidos políticos y, mediante estas libertades, se da una participación a entes intermedios en la formación de la decisión política.

D. Finalmente, en relación con los *partidos políticos*, en anterior jurisprudencia de este tribunal, –Sentencia dictada en el proceso de Amp. 5-M-93–, este tribunal se ha referido a ellos diciendo que son asociaciones de derecho público, compuestas de ciudadanos, dentro del marco de la organización estatal pero al margen de la estructura formal del gobierno que representa una parte de la ciudadanía, unidos por un conjunto de ideas comunes, que no son otra que asuntos fundamentales dentro del Estado, con una finalidad política esencial: la conquista del poder mediante el ejercicio de la democracia que se ve materializada mediante el sufragio, con el fin de realizar en el gobierno un específico programa. Se señaló además en dicha sentencia que los partidos políticos deben ser vistos como instituciones independientes y separadas del aparato formal del gobierno.

Por ello, cuando en el inc. 2° del art. 85 Cn., se prescribe que los partidos políticos “son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”, cabe reconocer que en la actualidad los partidos políticos presentan una función mediadora o articuladora en la representación política, función que en muchas constituciones les esta expresamente reconocida, tal y

como ocurre en la Constitución Salvadoreña. Sin embargo, esto no debe conducir a pensar que la democracia se manifiesta únicamente a través de los partidos políticos, pues, no obstante que en la actualidad la democracia se suele presentar como una democracia de partidos políticos, esto no debe conducir a creer que la democracia de partidos ha sustituido la democracia de ciudadanos, que es otra cosa, pues si así ocurriese se estaría atentando contra la propia democracia, en la que, como su nombre indica, es el pueblo la única fuente del poder.

En tal sentido, los partidos políticos cumplen una función auxiliar: son sólo instrumentos de la democracia, es decir, la democracia no tiene por sujetos a los partidos, sino a los ciudadanos. Es más, los partidos no agotan los cauces de expresión del pluralismo político; tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas.

Y es que, como ya fue señalado, el gobierno implica todo el aparato de dirección jurídica y política en sus instancias de decisión, acción y sanción, en el que confluyen el conjunto de órganos o individuos investidos de autoridad a los fines del cumplimiento de la actividad del Estado. Por ello, cabe entender que cuando se establece que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, implica que son los medios por los que se canaliza la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad de los actos estatales, sin que esto implique que son los partidos políticos los órganos del Estado que resuelven a nombre de aquél. Tal terminología conduce entonces a establecer que los partidos políticos recogen las opiniones y sentir de una parte de la población, pero no más.

Por otro lado, cuando la Ley Suprema establece que es a través de los partidos políticos que se ejerce la representación del pueblo dentro del Gobierno, está apuntando a la existencia del régimen de democracia representativa en El Salvador, en donde es el pueblo quien designa a sus gobernantes; sin que esto implique que fuera de los partidos políticos las opiniones de los diferentes sectores de la sociedad –como parte del sistema político– no sean válidas, pues las diferentes manifestaciones del derecho general de libertad del que gozan los ciudadanos, concretadas en la libertad de expresión, asociación etc., son formas por las cuales se coadyuva en la formación de la voluntad estatal, propio de un sistema político pluralista.

Siendo así, la expresión adoptada en el precedente jurisprudencial, relativo a entender que los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público, no es adecuada, pues siendo asociaciones que no se encuentran aisladas, sino que actúan en un entramado social regido por el derecho, ni son

órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, bajo otras vestiduras jurídicas, la voluntad estatal.

Es decir, los partidos políticos no están inmersos dentro de la estructura de los órganos del Estado, sino que *son grupos libremente formados que enraízan en la esfera sociopolítica del Estado, llamados a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo y a incidir en la esfera de estabilidad institucionalizada; pero incidir no quiere decir que puedan ser considerados órganos del Estado, al menos en el sentido de la estatalidad organizada*, ya que ello sería contradictorio con la función que les corresponde en el proceso de formación de la voluntad del Estado, pues, en una democracia representativa, tal voluntad viene del pueblo hacia los órganos del Estado y no al revés, de los órganos del Estado hacia el pueblo. De ahí que han de sustentarse sobre los valores fundamentales del orden constitucional, pues de otro modo quizá puedan existir como grupos sociales, pero es inconcebible que puedan cooperar recta y responsablemente en la formación de la voluntad del Estado jurídicamente garantizada.

En consecuencia, los partidos políticos no son los sujetos de la democracia, sino uno de los tantos objetos de esta. Admitir que los partidos son personas jurídicas de derecho público, implicaría admitir la vigencia de un Estado de partidos, en donde corresponde a ellos ejercer la labor propia de los órganos del Estado. Por lo cual, cabe corregir en la presente sentencia el precedente señalado e interpretar que desde el ámbito jurídico los partidos políticos sí son personas jurídicas, pero no de derecho público, sino que se trata de un caso *sui generis*, pues como ya se dijo, son medios de la democracia por los cuales se coadyuva en la formación de una voluntad política. En consecuencia, han de ser estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión y disciplina interna, pues de lo contrario no cabe esperar que la democracia sea una organización política eficaz, cuando se les ha facultado para que de alguna manera canalicen parte de la voluntad de ciertos componentes de un sistema político pluralista.

VI. Efectuadas las anteriores acotaciones, necesarias no sólo porque están relacionadas con el pronunciamiento de fondo, sino porque, además, ayudan a esclarecer algunos conceptos que se han manejado indistintamente por el peticionario, corresponde ahora, examinar y decidir en el fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 215, 216, 217, 218 y 284, del Código Electoral.

De la lectura de la demanda, básicamente son tres los motivos que configuran la pretensión de inconstitucionalidad planteada: (a) el establecimiento de requisitos adicionales a la Constitución para optar al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa; (b) como consecuencia del anterior, la supuesta vulneración al derecho de libre asociación; y (c) la restricción al derecho político de optar a cargos

públicos, pues no se permite las candidaturas independientes para optar al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa.

I. En cuanto al primer motivo, ha dicho el demandante que la inconstitucionalidad por vicio de fondo radica en que se contraviene el art. 126 Cn., pues entre los documentos que deben presentarse para la inscripción de planillas para optar al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa está la “certificación del punto de acta en el que consta la designación del candidato postulado hecha por el Partido Político o Coalición postulante, de conformidad con sus estatutos o pacto de coalición” –art. 215 ord. 3° CE–. Mientras que la Constitución únicamente establece como requisitos: “ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección”.

Para decidir tal motivo, este tribunal considera necesario hacer previamente las siguientes consideraciones:

A. En primer lugar, es necesario traer a cuenta el precedente jurisprudencial de la Sentencia de 26-VII-1999, dictada en el proceso de Inc. 2-92, mediante el cual se analizó el contenido del art. 246 inc. 1° Cn., cuyo texto prescribe: “Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio”. Aspecto importante aquí es tener en cuenta la diferencia entre la regulación y la restricción, limitación o intervención normativa de los derechos constitucionales.

Se señaló en la mencionada sentencia que regulación de un derecho no debe implicar la limitación del mismo; pero sí, la limitación o restricción de un derecho supone necesariamente su regulación. Es así como la regulación comprende el establecimiento de la titularidad, las manifestaciones y alcances del derecho, algunas condiciones para su ejercicio y, desde luego, sus garantías; mientras que la limitación o restricción de un derecho supone en principio una regulación, por la cual se establecen ciertos impedimentos para el libre ejercicio de ese derecho.

Y es que toda norma de derecho ordinario que de alguna manera se refiera a los derechos constitucionales, es una norma por la cual se regulan aquéllos; debiéndose distinguir entonces entre una norma cuyo contenido es la regulación de un derecho y una norma que tiene por objeto limitar o restringir el derecho –aunque, en este caso, ese mandato normativo ha de estar comprendido siempre en una ley emitida por el Órgano Legislativo–, desde luego, en este segundo caso, ha de tratarse de normas que no anulen el contenido del derecho.

Hay que aclarar que muchas veces la regulación e incluso la restricción de los derechos constitucionales proviene de la misma Constitución; pues las restricciones de derechos fundamentales

son numerosas y de muy diferente tipo, sin embargo, los derechos constitucionales en tanto derechos de rango constitucional, pueden ser restringidos a través de normas con rango constitucional, o bien por normas de rango inferior, siempre que estas últimas sean conformes con aquella.

Los derechos constitucionales, cuando no han sido regulados o limitados por la misma Constitución, lo pueden ser por disposiciones infraconstitucionales, en las que se establecerán los alcances, manifestaciones y condiciones para su ejercicio, lo cual no es inconstitucional, como tampoco lo es –desde una interpretación de la Constitución basada en el principio de concordancia práctica– el establecimiento de ciertos impedimentos para su ejercicio, cuando está de por medio la garantía de otro u otros derechos constitucionales, aunque en estos casos, el establecimiento de dichos impedimentos ha de hacerse por leyes en sentido formal, es decir, por normas que efectivamente han sido emitidas por el Órgano Legislativo, cumpliendo un proceso de formación, en las que no se altere, modifique, o destruya la esencia del derecho, asegurándose así lo establecido en el art. 246 inc. 1º Cn.

B. Apuntado lo anterior, es conveniente pasar a efectuar un estudio sobre la libertad de configuración del legislador.

Como ha afirmado esta Sala en la Sentencia de 19-V-2000, dictada en el proceso de Inc. 18-95, "las disposiciones materiales de la Constitución, a diferencia de los preceptos legales, no pretenden disciplinar conductas específicas o habilitar para que los órganos estatales o los particulares realicen concretas actuaciones de ejecución; sino garantizar el respeto a determinados valores y principios, así como asegurar a los individuos unos derechos que pueden operar como límites frente a la ley –es el caso de los derechos de libertad–, o como exigencias de que se emita la ley que los mismos requieren para su ejercicio –en el caso de los derechos de participación y de prestación o, en general, los derechos de configuración legal–".

Se dijo asimismo en el mencionada sentencia que "no obstante, aun en este segundo caso, los derechos han de ser necesariamente definidos en términos que hagan posibles diversas medidas y políticas, esto es, diversas interpretaciones; pues la incorporación al texto constitucional de disposiciones sustantivas ha de ser compatible con el pluralismo político, pues el legislador no es un ejecutor de la Constitución, sino un poder que actúa libremente en el marco de ésta y esta libre actuación requiere en muchos casos que el enunciado de esos preceptos constitucionales permita un ancho haz de interpretaciones diversas. Y es que la amplitud de la materia regulada por la Constitución y, en consecuencia con ello, el carácter concentrado de muchos de sus preceptos, el significado valorativo de algunas de sus normas materiales, pero al mismo tiempo el correspondiente grado de apertura que permita la pluralidad de sus realizaciones, diferencian netamente a la Constitución de las

demás normas. La ley no es, en tal sentido, ejecución de la Constitución como el reglamento es ejecución de la ley”.

Se dijo también en el precedente jurisprudencial reseñado que “en nuestro régimen constitucional, la Asamblea Legislativa se configura como un órgano de representación del pueblo para cumplir la primaria función de decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias. En la actuación de dicho órgano inciden criterios de naturaleza predominantemente volitiva, es decir, criterios y valoraciones ineludiblemente políticos, relativos a aspectos de necesidad, conveniencia nacional, oportunidad, viabilidad, etc., que son imprescindibles para que la Asamblea cumpla adecuadamente con su función. No obstante ello, esta Sala ha dicho en reiterada jurisprudencia que no puede ignorarse que la articulación del proyecto global informado por la Constitución se hace mediante normas de diverso tipo –valores, derechos fundamentales, garantías, principios económicos, normas determinadoras de la estructura del Estado, normas de reparto de atribuciones y competencias–, entre las cuales se incluyen las que la doctrina denomina encargos al legislador, mandatos al legislador o mandatos constitucionales; es decir, normas que prevén la indispensable emisión de disposiciones infraconstitucionales que las desarrollen y concreten, para poder cobrar plena eficacia”.

“De lo dicho –se concluyó–, puede concluirse que, salvo el caso de los mandatos al legislador, el texto de la Constitución no es programático; sino que se trata de un marco dentro del cual el legislador puede desarrollar su actividad atendiendo a criterios y valoraciones políticos, relativos a aspectos de necesidad, conveniencia nacional, oportunidad y viabilidad, según el caso. Por lo tanto, el legislador está facultado para configurar libremente las leyes según su voluntad, debiendo respetar el marco señalado en la Constitución”.

C. Ahora bien, el ámbito dentro del cual el legislador desarrolla su actividad, pasa por tener en cuenta que existen ciertos límites que le permiten afectar al ejercicio de los derechos fundamentales, sin que esto implique en ningún momento anulación del derecho. Los primeros son los límites internos, que sirven para determinar el contenido del derecho, resultando intrínsecos al mismo; un límite interno es una situación de no derecho, es decir, de supresión del ejercicio de un derecho fundamental que va a ser tan solo admisible en la medida en que sea subsumible en algún elemento de la norma que establece el derecho fundamental; v. gr., el art. 7 Cn., establece el derecho de asociación de forma pacífica y sin armas, lo que impide que se pueda ejercer tal derecho de forma violenta o con armas.

Los límites internos se pueden considerar como supuestos de delimitación propiamente constitucional en el sentido que el precepto constitucional fija el alcance y el contenido del derecho; todo lo que no sea subsumible en el supuesto de hecho del derecho no son límites, sino supuestos de no

derechos. En estos casos, para delimitar el derecho se ha de recurrir a la identificación del supuesto de hecho que permitirá determinar qué debe entenderse por dicho derecho; volviendo al ejemplo anterior, en el ejercicio del derecho de asociación pacífica y sin armas no podrá incluirse la protección de la reunión violenta o con armas.

Por otro lado, los límites externos –estrechamente relacionados con la figura de la regulación, restricción o intervención de los derechos–, se encuentran en normas de rango infraconstitucional que modifican alguno de los elementos configuradores del derecho fundamental –titular, destinatario y objeto– y que supone la inaplicación a dichas modificaciones del sentido ilimitado de un derecho fundamental como consecuencia de la utilización por parte del legislador de una norma de competencia, siempre que no se entre en contradicción con la Constitución.

Los límites externos son los que se imponen por el ordenamiento al ejercicio legítimo y ordinario de los derechos fundamentales. Estos límites son justificados por la necesidad de proteger otros derechos fundamentales, otros bienes constitucionales, e incluso para salvaguardar el contenido de ciertos principios inmersos en normas que son propias de la estructura del Estado. Sin embargo, no es admisible el que pueda ser cualquier bien jurídico protegible, ya que en caso contrario le resultaría sencillo al ente con potestad normativa vaciar de contenido los derechos fundamentales mediante la invocación de cualquier bien o principio.

Puede decirse entonces que el desarrollo por parte del legislador de un derecho fundamental –configuración legislativa–, presupone en alguna medida la ausencia o insuficiencia del contenido material del derecho y, por tanto, la no posibilidad de aplicación del sentido ilimitado del mismo; es entonces que la competencia del legislador sirve para dotar de contenido al derecho mediante normas de procedimiento y de organización para el ejercicio del derecho fundamental. De ahí que el establecimiento de límites a los derechos fundamentales por parte del legislador, es un acto que modifica algunos de los elementos configuradores del mismo. Su constitucionalidad dependerá del cumplimiento de dos supuestos: (a) de si el acto normativo es compatible con el objeto de protección del derecho fundamental, en cuyo caso deberá agregarse dicho acto normativo al supuesto de hecho de la norma que lo establece; (b) de si el acto normativo está justificado en la Constitución, es decir, si está autorizado por la Constitución, en cuyo caso dicha limitación es admisible y debe agregarse al supuesto de hecho.

Pero es que, además, a estas dos cuestiones que tratan de apuntar la constitucionalidad, deben agregarse ciertos elementos que inciden en la aplicación e interpretación de las normas que establecen esos límites a los derechos fundamentales, tales como: (a) los sujetos de los derechos fundamentales;

(b) el ámbito de protección material del derecho fundamental, el cual a su vez depende de dos criterios: el objeto de protección que se establece en función del supuesto de hecho y del bien jurídico regulado en la norma que establece el derecho fundamental; y los límites que tenga dicho derecho fundamental; y (c) la justificación constitucional de los límites de los derechos fundamentales, el cual también depende de dos criterios: de la autorización de la restricción o intervención en el derecho; y de los medios que se introducen para controlar la libertad de configuración del legislador, conectados a la problemática de los límites para garantizar la esencia del derecho.

En definitiva, puede aquí señalarse que *la imposición de límites a los derechos fundamentales por parte del legislador no es inconstitucional si estos están enmarcados dentro del ámbito de la libertad de configuración que a él le corresponde y no anulan el contenido mismo del derecho.*

Con base a lo expuesto, en el caso en estudio, el establecimiento de requisitos adicionales por parte del legislador para el adecuado ejercicio del derecho político de optar al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa –como cargo de elección popular–, no contraviene lo prescrito en el art. 126 Cn., en tanto que la esencia del derecho político de optar a cargos públicos no se rompe o anula. Es más, el contenido del derecho político de optar a cargos públicos, está condicionado al cumplimiento de los requisitos que establezca la Constitución y las leyes secundarias, según lo prescribe el art. 72 ord. 3° Cn. Lo cual no quiere decir que el establecimiento de requisitos por disposiciones infraconstitucionales esté exento de control de constitucionalidad: si éstos, trascienden, rompen o anulan el contenido del derecho, han de ser declarados inconstitucionales, situación que no se da en el presente caso.

En consecuencia, se concluye que *el establecimiento de límites externos por parte del legislador, al ejercicio del derecho político de optar a cargos públicos, concretamente al de Diputado de la Asamblea Legislativa, bajo la figura de requisitos adicionales –la postulación–, regulada en el art. 215 del Código Electoral, no es inconstitucional; pues, la postulación por parte de un partido político, como un requisito más a los establecidos en el 126 Cn., no rompe ni anula el contenido básico del derecho político en comento, en tanto que, cualquier ciudadano cumpliendo puede ejercer su derecho político. Por tanto, no existe la inconstitucionalidad alegada, y así debe ser declarado en la presente sentencia.*

2. El segundo motivo de inconstitucionalidad –estrechamente relacionado con el anterior– lo hace radicar el demandante en que, debido a la postulación por parte de un partido político, en el fondo el legislador está obligando a asociarse a un partido para poder ejercer el derecho de sufragio pasivo, esto, debido a que “el conjunto de candidatos inscritos para Diputados por las quince circunscripciones, forman las planillas totales respectivas de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes a favor de

las cuales se emitirá el voto” –art. 216 CE– y porque, además, para la elección de Diputados, los partidos políticos o coaliciones inscritos podrán presentar candidaturas por las circunscripciones territoriales que deseen, señalándose en la solicitud de inscripción de planillas de los candidatos, el partido o la coalición de partidos que los postulan –arts. 217 y 218 CE–, con lo cual se estaría vulnerando el art. 7 Cn.

A efecto de decidir sobre tal motivo, este tribunal considera necesario hacer las siguientes consideraciones:

A. En primer lugar, que el demandante maneja indistintamente los conceptos de postulación y afiliación a un partido, lo cual es conveniente esclarecer para efectos de la decisión.

Desde un ámbito propiamente jurídico –que es desde el que debe de ser enfocado y no desde supuestos hipotéticos, como lo hace el peticionario–, la postulación no es sinónimo de afiliación. Postulación, según las disposiciones impugnadas, es un concepto que está relacionado con la presentación de una persona para un cargo público, es decir, hacer la propuesta para que alguien en el ejercicio pleno de sus derechos políticos alcance un cargo público –Diputado de la Asamblea Legislativa–; en tanto que afiliación a un partido político es un acto formal de constitución de la que se denominará la relación jurídica entre el partido, persona jurídica, y un ciudadano, persona natural. La afiliación no es sino un acto formal meramente declarativo y no constitutivo, que se limita a poner de manifiesto la condición de sujeto protegido del sujeto que se afilia.

Por ello, el señalamiento de violación al derecho de libertad de asociación es impropio si se confunde con la afiliación, ya que en el presente caso, el legislador no ha establecido como límite externo al derecho político de optar al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa el requisito de filiación, como ocurre en otros ordenamientos jurídicos, en donde es el mismo Constituyente que expresamente impone como condición para el ejercicio de los derechos políticos el estar afiliado a un partido –v.g. el art. 37 de la Constitución de Ecuador que prescribe “Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político”; o la Constitución de Brasil, que prescribe en su art. 14: “La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley: 3o. Son condiciones de elegibilidad, en la forma de la ley (...), la afiliación a un partido político”–.

En ese orden, afiliación no puede entenderse como sinónimo de postulación, pues alguien puede ser postulado sin ser afiliado a un partido; por el contrario, alguien afiliado puede o no ser postulado.

La afiliación es requisito que no es exigido por el legislador en el caso planteado. No resulta así, cuando se trata de optar al cargo de Presidente de la República –art. 151 Cn.–, pues en este caso, existe mandato expreso de la Constitución.

B. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el sistema legislativo salvadoreño descansa en la idea de representación. Así, los diputados son representantes del pueblo según lo prescribe el artículo 125 Cn., el cual asimismo señala que los Diputados no están ligados por ningún mandato imperativo.

Para explicar lo anterior, es oportuno señalar que sólo es posible la labor fructífera de una representación popular si los representantes no están sujetos a instrucciones precisas, incluso porque al nombrar a un diputado no pueden preverse las decisiones que afrontará y, por otro lado, resulta impracticable una consulta continua con los votantes. Debe tenerse en cuenta, además, que a menudo cambian las circunstancias políticas, que una decisión que pudiera ser correcta en el momento de la elección del diputado, sería irrazonable poco tiempo después, debido a la nueva situación; razón por la cual se ha establecido el postulado de eximir a los diputados de todo mandato, ya que la representación popular implica actuar por el Estado entero y que debe guiarse por la decisión que más corresponda al bien común, el cual prevalece sobre los intereses particulares de un distrito electoral, de una clase o cualesquiera otros grupos.

En tal sentido, *la Asamblea Legislativa no es un grupo de representantes al servicio de intereses diferentes y hostiles, que cada uno tiene que defender como agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino que se trata de una Asamblea deliberativa de un solo pueblo, con un interés – el del todo–, en el cual no deben servir de guía los prejuicios particulares sino el bien general, que resulta de la razón general del todo.*

Ciertamente los ciudadanos eligen a un determinado Diputado, pero una vez que lo han elegido, no es ya un representante de las personas que lo eligieron, sino que pasa a formar parte de la Asamblea Legislativa y como tal, representan a todo el pueblo salvadoreño, según lo prescribe el art. 125 Cn.

A lo dicho cabe agregar que la prohibición de mandato imperativo y la idea de representación popular, son las dos piezas básicas sobre las que se edificará todo el sistema de la representación política que ha surgido a través de la figura del Estado Liberal y al que se trata de dotar de un contenido general, abstracto, desligándose así de la representatividad especial propia de una época medieval, en la que los representantes estaban sujetos a un auténtico mandato imperativo, lo que no resulta extraño si se parte de una concepción de la representación similar a la que es propia del derecho privado –la contraposición entre Derecho público y Derecho privado no puede ser aplicada con precisión en la época antes referida, por tratarse de una diferenciación sólo justificable a partir del Estado absoluto,

mientras que lo que caracteriza al derecho y a la política medievales es la fusión de lo público y lo privado—.

Así, *los Diputados dejan de ser los portavoces comisionados de los distintos sectores sociales y circunscripciones territoriales para exponer sus pretensiones y defender sus intereses; no son ni sus mandatarios, ni sus apoderados ni sus representantes particulares e inmediatos. En realidad, no manifiestan una voluntad preexistente, sino que propiamente la constituyen; esa es la misión a la que están llamados, la de articular una voluntad del Estado beneficosa para el desarrollo general*, que a su vez queda en manos de los particulares, despreocupados de cualquier otra cosa que la búsqueda de su bienestar. Por ello, la prohibición del mandato imperativo, tiene cabida entonces al concebirse desde un sentido funcional. No hay sometimiento a ningún tipo de mandato porque el representante se debe únicamente a la representatividad que porta y que se configura en la urnas, en la voluntad política de un sujeto, el cuerpo electoral. Siendo así, lo que se busca es que los elegidos respondan a lo elegido por los ciudadanos, pretensión que se puede articular jurídicamente mediante el reconocimiento del significado normativo de la adscripción política de los diputados, es decir, a través del otorgamiento de un determinada estructuración jurídica al órgano del Gobierno en los que aquellos Diputados se integran, de modo que la representación política exprese una representación democrática.

En otras palabras, la prohibición de mandato imperativo, tiene —de acuerdo a lo anterior— como fundamento constitucional la pretensión de otorgar efectividad a la representatividad política y mantener la vinculación entre electores y elegidos. En tal sentido, la prohibición de mandato imperativo, recogida en el art. 125 Cn., no es una mera cláusula que menoscaba el ejercicio democrático de las funciones representativas, siempre que se otorgue un sentido funcional como instrumento al servicio de la expresión de la representatividad, es decir, no hay un sometimiento a mandato imperativo porque el Diputado se debe sólo a la representatividad que porta y que se configura en las urnas, en la voluntad política de un único pueblo.

En tal sentido, los diputados permanecen libres de las instrucciones de sus electores, pero de todos modos nace para él un deber —al que se le podría llamar de *lealtad ética*— de atenerse al programa electoral del partido que lo postuló, y que los electores han aprobado al haberlo elegido. Esta sujeción de los representantes existe sólo respecto de la decisión democrática de sus electores, no respecto de los acuerdos internos del partido. Limitar las decisiones en conciencia de los diputados a través de tales acuerdos internos o por cambios de orientación del partido no es ordenado ni justificado por la decisión de los electores. En la medida que ese deber de lealtad ético llega hasta los ciudadanos, resulta legítimo inducir a los diputados a hacer valer la decisión de los electores en la Asamblea Legislativa. Por lo

tanto, la forma en la que los diputados han de declarar su voluntad respecto de los asuntos que conciernen a toda la población, tiene mucha importancia para estos últimos, de ahí que el voto en la Asamblea Legislativa sea público, lo que permite a los ciudadanos controlar si aquellos a quienes eligieron se atienen al marco de las expectativas legítimas puestas en ellos, según el programa político presentado.

Sin embargo, este postulado de votación abierta en la Asamblea entra en conflicto con otro no menos importante, cual es, liberar a los diputados en sus decisiones, no sólo jurídica sino también fácticamente. Pero no obstante, los ciudadanos y en especial los votantes han de orientarse continuamente sobre la posición y actitud de cada Diputado, para calificar en el futuro su labor, pues, como se ha señalado, el sufragio –en este caso activo–, como modo insustituible de producir la legitimación democrática, no puede legitimarlo todo; legitima el poder en cuanto a la forma, es decir, a su carácter de representativo, pero no exactamente en cuanto a su contenido, a su producto. El poder emanado de la representación popular es, en el Estado Constitucional, un poder limitado, no absoluto, sujeto a la aceptación o repudio de la sociedad.

Por ello, la exigencia de afiliación va más allá de la atribución del monopolio concedido a los partidos políticos para la presentación de candidaturas, ya que el simple monopolio no impediría desde todo punto de vista la inclusión de candidaturas independientes, mientras que la exigencia de afiliación partidista si lo impediría. Con lo cual la afiliación a un partido político es un requisito criticable en la medida que establece el monopolio absoluto de los partidos sobre la vida política democrática, lo cual es llevar a sus límites la idea del Estado de partidos, Y es que, la exigencia de afiliación a un partido político trasciende hasta un ámbito que limita la no prohibición de mandato para el diputado, pues en este caso, prácticamente se estaría aceptando que el cargo de Diputado es del partido y no del ciudadano, lo cual es inaceptable en el conjunto de unidad de la Constitución.

Se concluye, entonces, de lo expuesto, que *el contenido de los arts. 216, 217 y 218 del Código Electoral no contravienen el art. 7 Cn. relativo al derecho de libertad de asociación, pues los diputados de la Asamblea Legislativa no se encuentran sometidos a ningún mandato imperativo de acuerdo al art. 125 Cn., excluyéndoseles incluso de los mandatos del partido. Por lo tanto, en cuanto a este punto se concluye que no existe la inconstitucionalidad alegada por el demandante, y así debe ser declarado en la presente sentencia.*

3. Finalmente, el tercer motivo de inconstitucionalidad se hace descansar en que, según lo prescrito por el art. 284 CE, únicamente los partidos políticos podrían postular candidatos a Diputados de la Asamblea Legislativa, con lo cual no existe la posibilidad de ser postulado por entes distintos a

éstos; como tampoco, existe la posibilidad de postularse como diputado independiente, razón por la cual, se violaría el ejercicio del derecho constitucional a optar a un cargo público, contraviniéndose así el ord. 3° del art. 72 Cn.

De ahí que –según los argumentos del demandante–, cuando en el inc. 1° del referido art. 284 CE se prescribe que: “Se prohíbe a los directivos y a los organizadores de asociaciones, agrupaciones o entidades que sin estar constituidas en Partidos Políticos, desarrollar las actividades reguladas en este Código(...)”; básicamente se concede a los partidos políticos un “monopolio” en la presentación de candidatos para el cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa.

Al respecto considera este tribunal necesario señalar que el hecho que aquéllas asociaciones que no se han constituido como partidos políticos, no puedan ejercer las atribuciones conferidas a éstos, no es un problema –si lo fuera– de límites externos al derecho constitucional de optar a cargos públicos; es decir, que esté en relación al parámetro de constitucionalidad que ha invocado el demandante, sino que, es un problema de estructura del sistema. Por ello, ha de enfocarse el presente análisis únicamente desde el punto de vista, de si para romper tal monopolio es preciso que las asociaciones que se han constituido para una actividad distinta a la de un partido político, puedan presentar candidatos a diputados de la Asamblea Legislativa.

Cabe apuntar entonces que, cuando el legislador prohíbe en el artículo 284 CE a los directivos y a los organizadores de asociaciones, agrupaciones o entidades que no están constituidas en partidos políticos, desarrollar las actividades que corresponde a aquéllos, efectivamente se trata de una restricción a las actividades de tales entes. Sin embargo hay que aclarar que cualquier asociación, trátese de partidos políticos o de otro tipo, deben cumplir con las estatutos o finalidades que antes de surgir a la vida jurídica sus integrantes acordaron desarrollar, esto es, el giro –o, mejor, la finalidad– que deseaban les fuera autorizada por la autoridad correspondiente; por ello, si dentro de su finalidad autorizada se comprenden actividades que corresponden a un partido político, la naturaleza de esa asociación ha de ser la de un partido. Se trata, pues, de señalar que toda asociación ha de cumplir los fines para los cuales sus integrantes se asociaron –en total uso del derecho de asociación–.

En consecuencia, se concluye que, *con base en los argumentos vertidos por el demandante y con los cuales fundamenta este motivo –consistentes en la contravención al ord. 3° del art. 73 Cn., por no permitir el ejercicio de actividades propias de los partidos políticos–, el art. 284 del Código Electoral no es inconstitucional, y así debe declararse en la presente sentencia.*

Por tanto:

Con base en los argumentos del demandante, las razones antes expuestas, las disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador esta Sala

Falla:

1. Declárase que el artículo 215, del D. L N° 417, de 14-XII-1992, publicado en el D.O N° 16. Tomo 318, por el que se ha emitido el Código Electoral, no contraviene el artículo 126 de la Constitución al establecer como limite externo al ejercicio del derecho político de optar al cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa, la postulación por parte de un partido político, pues tal requisito no rompe ni anula el contenido básico del referido derecho, en tanto que, cualquier ciudadano puede ejercer el mencionado derecho.

2. Declárase que los artículos 216, 217 y 218, del mencionado cuerpo normativo no contravienen el artículo 7 de la Constitución en tanto derecho general de asociación, pues los diputados de la Asamblea Legislativa no se encuentran sometidos a ningún mandato imperativo de acuerdo al artículo 125 de la Constitución, estando vinculados únicamente a la representatividad que deviene de la voluntad del cuerpo electoral dada en las urnas.

3. Declárase que el artículo 284 del mencionado Código Electoral no contraviene el ordinal 3° del artículo 72 de la Constitución, al no permitir a los directivos y a los organizadores de asociaciones que no están constituidas como partidos políticos, realizar actividades propias de los partidos políticos, entre ellas presentar candidatos a Diputados de la Asamblea Legislativa, pues cualquier asociación tiene circunscrito su ámbito de actuación a cumplir con las estatutos o finalidades que antes de surgir a la vida jurídica sus integrantes acordaron desarrollar, esto es la finalidad que les fue autorizada por la autoridad correspondiente.

4. Notifíquese al demandante, a la Asamblea Legislativa, al Presidente de la República y al Fiscal General de la República.

5. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiéndose remitir copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.