

2-2006

Inconstitucionalidad

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

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por los ciudadanos José Arturo Tovar Peel y Eduardo Salvador Escobar Castillo, para que en sentencia definitiva este Tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, de los arts. 307, 321, 322 y 324 del *Código Electoral* (CE), emitido mediante el D. L. n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el D. O. n° 16, tomo n° 318, correspondiente al 25-I-1993, por la supuesta vulneración de los arts. 2, 3, 18, 73 ord. 2°, 83 y 85 Cn.

Las disposiciones impugnadas prescriben:

“Art. 307. Contra las resoluciones de los Organismos Electorales se podrán interponer los siguientes recursos: 1) Revocatoria; 2) Revisión; 3) Apelación; y 4) Nulidad. --- Los recursos podrán ser interpuestos en su caso, únicamente por los representantes legales de los Partidos Políticos y Coaliciones contendientes, los Delegados Especiales de los Partidos Políticos en organización, o por medio de sus respectivos apoderados judiciales, el Fiscal Electoral, el Fiscal General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y los Representantes Departamentales de cada Partido Político o Coalición debidamente acreditados ante los Organismos Electorales. --- Así mismo el ciudadano cuando se vea afectado en sus derechos por resoluciones o providencias del Registro Electoral, podrá interponer los recursos en forma personal o por medio de apoderado.”

“Art. 321. Todo Partido Político o Coalición contendiente, puede por medio de su Representante Legal o Apoderado Judicial, pedir por escrito al Organismo Electoral que esté conociendo, la declaratoria de nulidad de la inscripción de un candidato. El escrito en que conste dicha petición, deberá presentarse dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación respectiva y deberá contener los motivos en que se fundamenta la solicitud. --- Recibida la solicitud de nulidad, deberá admitirse dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a su presentación; de la misma se mandarán a oír dentro de tercero día al Partido Político o Coalición postulante, por medio de su Representante Legal y conteste o no, se abrirán a prueba las diligencias por el término de cuatro días. Concluido el término probatorio se pronunciará resolución dentro de los tres días siguientes. --- En el caso de las planillas de Diputados solo procederá la nulidad, cuando más de una tercera parte de la respectiva planilla adoleciere de nulidad y no fueren sustituidos. El partido hará la sustitución correspondiente dentro de las 48 horas siguientes de notificada la resolución de nulidad. Caso que no lo hiciera, el Tribunal de oficio ascenderá al candidato en su orden de precedencia y así sucesivamente. --- Contra este fallo, se admitirá Recurso de Revisión, el cual deberá tramitarse según lo prescrito en este Código. --- El Organismo que conoce podrá recabar de oficio las pruebas que estime convenientes.”

“Art. 322. El Recurso de Nulidad de una elección, sólo podrá interponerse ante el Tribunal por los Representantes Legales o los Apoderados Judiciales de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de haberse llevado a cabo la elección. --- En el escrito por medio del cual se interpone el recurso, deberán expresarse todas las circunstancias, hechos o motivos en que se fundamenta la petición de nulidad, ofreciendo además presentar las pruebas pertinentes. De dicho escrito se acompañarán tantas copias como Partidos Políticos o Coaliciones contendientes hubiesen, más una. --- Interpuesto

el recurso, se admitirá inmediatamente y del mismo se mandará oír dentro de las veinticuatro horas a cada uno de los Representantes Legales de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, exceptuando al que ha recurrido, así como al Fiscal Electoral, Fiscal General de la República, y contesten o no, dentro de las veinticuatro horas siguientes se abrirán a prueba por el término de tres días las respectivas diligencias. --- Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión del término probatorio, se pronunciará el fallo correspondiente, contra el cual no se admitirá ningún Recurso. --- El Partido Político o Coalición que haya recurrido, podrá aportar al igual que los demás, la prueba que consideren pertinente. En el caso de la prueba testimonial, podrán presentarse hasta un máximo de tres testigos. La prueba testimonial por si sola, no será suficiente para declarar la nulidad solicitada. --- El Organismo podrá recabar de oficio la prueba que estime conveniente.”

“Art. 324.- El Recurso de Nulidad de Escrutinio Definitivo, sólo podrá interponerse ante el Tribunal, por los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes: 1) Por falta de notificación a los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes del lugar, día y hora de dicho escrutinio; 2) Por no haberse cumplido con el procedimiento previamente establecido en este Código. 3) Por falsedad de los datos o resultados consignados en las actas y documentos que sirvieron como base para el escrutinio final y que variaron el resultado de la elección. --- El recurso será interpuesto por medio de sus Representantes Legales, dentro de los tres días siguientes al de haberse notificado y se aplicará el procedimiento, términos y demás condiciones establecidas en el artículo 322 de este Código. --- Cuando se declare improcedente el Recurso de Nulidad, se aplicará lo dispuesto en los artículos 265 y 266 de este Código”.

Han intervenido en el proceso, además de los demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos, y considerando:

I. Previo a resolver en el fondo sobre la constitucionalidad de la demanda sobre los arts. 307, 321, 322 y 324 del *Código Electoral* (CE), se hacen las siguientes consideraciones:

1. La Asamblea Legislativa emitió una reforma transitoria de los arts. 12 y 14 de la Ley Orgánica Judicial (LOJ) mediante el D. L. n° 743, de 2-VI-2011, publicado en el Diario Oficial n° 102, tomo n° 391, de 2-VI-2011, el cual –entre otras cosas– modifica el número de votos exigido para adoptar sentencias de inconstitucionalidad.

Dicha reforma modificó el art. 14 de la LOJ en el sentido siguiente: “La Sala de lo Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad de leyes, decretos o reglamentos, o en las controversias y causas a que se refieren los artículos 138 y 182, atribución séptima, ambos de la Constitución, para pronunciar sentencia, sea ésta interlocutoria o definitiva, necesitará la conformidad de cinco votos. En los procesos de Amparo o de Habeas Corpus, para dictar sentencia definitiva o interlocutoria, necesitará por los menos tres votos conformes”. En ese sentido, el mencionado decreto establece un número de 5 votos de 5 posibles para emitir sentencia de inconstitucionalidad.

2. Al respecto, resulta pertinente traer a colación que en providencias de fecha 6-VI-2011, pronunciadas en las Incs. 15-2011 y 38-2011, se estableció que la aludida reforma fue aprobada

con dispensa de trámite *sin que para ello existiera motivo alguno de carácter urgente que justificara dicho proceder*. En efecto, del contenido de las disposiciones reformadas no se deduce justificación alguna para habilitar la dispensa de trámite y de la consecuente omisión de los legisladores de garantizar la deliberación y discusión del Decreto Legislativo correspondiente, que son propias del actuar democrático del Parlamento según nuestra Constitución.

En ese sentido, desde la perspectiva constitucional, no se justifica la aprobación del mismo, ya que, de acuerdo con lo prescrito en el art. 135 Cn., los proyectos de ley deben ser sometidos a libre debate, una vez aprobados los dictámenes favorables; situación que no aconteció en el presente caso. Y ello constituye una infracción constitucional por vicio de forma; consecuentemente, debe declararse la inaplicabilidad del art. 14 de la LOJ –reformado por el relacionado decreto legislativo– en el presente proceso de inconstitucionalidad.

3. De igual modo, se precisó en la referida jurisprudencia que la reforma al art. 14 de la LOJ también incurre en el vicio de contenido consistente en vulneración de los arts. 186 inc. 3º Cn., por obstaculizar los principios de colegialidad y de deliberación que caracterizan la toma de decisiones de la Sala, y 2 inc. 1º y 182 atrib. 5ª Cn., por vulnerar el derecho de toda persona a obtener una resolución de fondo, motivada, congruente y en un plazo razonable, como manifestación del derecho a la protección jurisdiccional. Por tales motivos, *aquella disposición también debe declararse inaplicable en el presente caso conforme al art. 185 Cn.*

4. A. La consecuencia de la declaratoria de inaplicabilidad de la reforma al art. 14 de la LOJ se circunscribe a dejar sin efecto dicha normativa para el caso concreto (art. 77-D de la L. Pr. Cn.), precisamente, en relación con la exigencia de cinco votos conformes para pronunciar interlocutoria o sentencia en los procesos de inconstitucionalidad. Lo anterior suscita la necesidad de determinar cuál es, entonces, la normativa que deberá aplicarse en el presente caso.

B. Así, a la Sala de lo Constitucional se le reconoce una capacidad de innovación y autonomía procesal, por la cual se encuentra facultada para suplir las lagunas existentes y efectuar la acomodación de los procesos mediante la aplicación directa de la Constitución a las demandas que cada derecho o disposición constitucional reporta para su adecuada y real protección (Sentencia de 4-III-2011, pronunciada en el proceso de Amp. 934-2007).

Por tanto, la facultad de no aplicar habilita a este Tribunal para adoptar la presente sentencia con mayoría calificada de cuatro votos que establece el art. 14 inc. 1º de la LOJ, contenido en el D. L. n° 123, publicado en el D. O. n° 115, tomo n° 283, de 20-VI-1984, según el

cual: “Art. 14.- La Sala de lo Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad de leyes, decretos o reglamentos, o en las controversias y causas a que se refieren los artículos 138 y 182, atribución séptima, ambos de la Constitución, para pronunciar sentencia, sea ésta interlocutoria o definitiva, *necesitará por lo menos cuatro votos conformes*. En los procesos de Amparo o de Hábeas Corpus, para dictar sentencia definitiva o interlocutoria, necesitará por lo menos tres votos conformes” (resaltado suplido).

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

I. A. Los demandantes argumentaron la supuesta violación al art. 3 Cn., y precisaron que una de las dimensiones de éste –la igualdad en la formulación de la ley–, resulta vulnerada por las disposiciones que impugnan.

Luego de citar varias sentencias de esta Sala relacionadas con el principio de igualdad, manifestaron que, al formular la ley, el Legislador introduce en la legislación secundaria diferenciaciones o tratamientos iguales, tanto entre personas como entre situaciones, pero ello debe sustentarse en la premisa de *razón suficiente*, para la cual “el legislador debe de tomar en consideración: 1. La existencia de igualdades y desigualdades. 2. El grado de relevancia de las desigualdades”.

Asimismo, sostuvieron que la igualdad ante la ley pretende que las diferencias irrelevantes no se conviertan en obstáculo para el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, pero que las divergencias relevantes sí deben ser objeto de diferenciación ante la ley, y por lo tanto, es válida la exclusión de situaciones o personas a la hora de formular una ley. Así, al introducir las valoraciones anteriores al momento de establecer una diferenciación en la formulación de la ley, el legislador cumple con el requisito relativo a la “razón suficiente”, porque se atiende la relevancia de las divergencias.

En relación con el objeto de control, los demandantes expresaron que en las disposiciones impugnadas se excluye a los ciudadanos de la opción de presentar los recursos que el CE establece, excepto en lo referente al registro electoral. También precisaron que como manifestación de la diferenciación o limitación legal, se deben tomar en cuenta las expresiones “únicamente” y “todo”, que son utilizadas en los arts. 307 y 321 del CE; y el término “sólo”, en los arts. 322 y 324 del CE.

Así, consideraron que los preceptos cuestionados contienen una diferenciación arbitraria, la cual se configura al no observar la razonabilidad para la diferenciación y se materializa en la

exclusión de la opción ciudadana para presentar los recursos por el cuerpo legal establecidos, excepto en lo referente al registro electoral.

Dentro de las posibles razones en que se sustentaba la diferenciación prevista en las disposiciones objeto de control para justificar su constitucionalidad, los demandantes -en un primer término- consideraron que no podía alegarse el art. 85 inc. 2º Cn., pues -en su opinión- dicho artículo claramente hace alusión a la representación del pueblo dentro del gobierno, lo que no significa que los partidos políticos reúnan para sí el monopolio del ejercicio de los derechos, garantías o principios establecidos o reconocidos por la Constitución o en este caso por la ley electoral, sino que simplemente establece que la representación del pueblo dentro del Gobierno se ejerce a través de los partidos políticos, es decir, que sólo sirven de vehículo para acceder a ejercer el poder gubernamental.

En segundo lugar, estimaron que no podía esgrimirse una diferencia en la calidad de las ideas y opiniones de la ciudadanía con respecto a la de los partidos políticos, ya que dentro de la sociedad existen organizaciones profesionales y ciudadanos con la suficiente preparación jurídico-política para poder emitir opinión razonada y acertada sobre temas electorales, y creer lo contrario es adjudicarle a los partidos políticos el monopolio de la verdad. Agregaron que “es necesario recordar que el sistema político establecido por la Constitución es pluralista, tanto en su manifestación ideológica como política, por lo que pensar que sólo los partidos políticos representan la totalidad de ideas de la sociedad, es atentar contra el pluralismo ideológico”.

En tercer lugar, argumentaron que “si la diferenciación mencionada se instauró en el CE, porque el Ministerio Público es el encargado de velar por los intereses del Estado y de la sociedad, hay que considerar que dicho Ministerio, al igual que los partidos políticos, no agota los cauces de expresión de la sociedad y mucho menos reúne para sí la variedad de opiniones e ideas”.

En cuarto lugar, apuntaron que la diferenciación contemplada en las disposiciones controvertidas no puede justificarse tampoco por la naturaleza de la materia regulada, ya que el sufragio ha sido definido por esta Sala como “el derecho de todo ciudadano de participar en la estructuración y actividad del poder concurriendo a la formación de la voluntad colectiva, ya sea para elegir a los titulares de los cargos electivos, o bien para tomar decisiones sobre temas fundamentales que se les consulta” (Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002, Considerando III 1).

Ahora bien, los demandantes consideraron que la formación de la voluntad colectiva que se consigue a través del sufragio, no debe verse en abstracto, más bien debe pensarse como parte fundamental de un proceso electoral, y por ello, la formación de la voluntad colectiva no puede circunscribirse únicamente a la emisión del sufragio, sino que “continúa latente aún después de la emisión del sufragio, incluso se mantiene hasta que se declaren libres de vicios los resultados electorales obtenidos”.

En quinto y último lugar, indicaron que, para defender los preceptos objetados, tampoco puede alegarse que sólo los partidos políticos y demás sujetos están legitimados para interponer los recursos respectivos –de acuerdo con dichos preceptos–, pues no solo ellos pueden ser agraviados por el proceso electoral o por las resoluciones que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) o los demás organismos electorales emitieran.

Por el contrario, si la voluntad que se configuró vía proceso electoral no representa la que se pretendió establecer, por adolecer de algún vicio, no es razonable pensar que los agraviados solo pueden ser los partidos políticos. Ante ello observaron que, en todo caso, el mayor agraviado con una resolución arbitraria de dicha institución es aquél que expresa su voluntad colectiva por medio del proceso electoral: el pueblo; precisamente porque cualquier afectación al proceso le generará perjuicio a la colectividad, inclusive si la resolución afecta a determinado partido político, el afectado siempre será en última instancia la colectividad, ya que los partidos políticos son sólo sus representantes.

B. En otro motivo de inconstitucionalidad, los demandantes expusieron la supuesta vulneración al derecho de petición, y sobre ello señalaron que la vulneración a este derecho deviene de la violación de la igualdad ante la ley. Luego, citaron jurisprudencia de esta Sala relativa al derecho de petición.

De forma similar a lo argumentado respecto al principio de igualdad, consideraron que la utilización de los términos “únicamente”, “todo” y sólo” en las disposiciones impugnadas, se convertían en “limitaciones al ejercicio del derecho de petición de dudosa sustentación”. Sin embargo, añadieron que si se limita el derecho de petición en el CE, el legislador debe basarse en las divergencias relevantes entre los sujetos o situaciones para la diferenciación. A continuación –al igual que para la vulneración de la igualdad–, examinaron las posibles causas para la limitación al derecho de petición.

En primer lugar, con base en el criterio sostenido por esta Sala en la Sentencia de 4-VI-1996, Amp. 41-M-96, en cuanto a que el legislador ordinario puede establecer requisitos adicionales para el ejercicio del derecho de petición, manifestaron que limitar al ciudadano el derecho de petición establecido en la Constitución, para el caso en el ámbito electoral, por motivos de seguridad o un interés nacional, equivale a atentar contra el mismo soberano; ante resoluciones arbitrarias emanadas del TSE o de los organismos electorales (excepto las referidas al registro electoral) el ciudadano no encontraría el cauce para oponerse legítimamente a dichos hechos.

En segundo lugar, especularon que podía justificarse la limitación al derecho de petición, si se sostiene que los recursos no son parte del derecho de petición. Frente a esa posible defensa, afirmaron que los medios de impugnación son una especie del derecho de petición, ya que cumplen algunas de las funciones de éste: por un lado, acudir ante los órganos jurisdiccionales de cualquier índole; y por el otro, la búsqueda de satisfacción de una pretensión previo el debido proceso.

Además, expresaron que el derecho de petición, en lo jurisdiccional, encuentra su materialización en los medios de impugnación. Por ello, consideraron que sí se limitó el derecho de petición ciudadana, pues alegar que los recursos no forman parte del derecho de petición carece de sustento doctrinario y jurídico.

La existencia de este derecho -concluyeron- sirve de cauce a las personas para oponerse a la violación de sus derechos individuales, políticos o sociales, sean o no constitucionales, y no importa el objeto de la solicitud, la cual puede versar sobre asuntos de interés particular, o bien de interés general, como puede ser en este caso lo referente a la materia electoral.

C. Los demandantes también explicaron la supuesta transgresión al art. 85 Cn., para lo cual retomaron conceptos vertidos en el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983 y en la Sentencia de 26-VI-2000, Amp. 34-A-96, y argumentaron que, entre las opiniones que se vierten dentro del sistema, los preceptos cuestionados atribuyen la calidad de únicas y válidas a las opiniones e ideas que se emiten desde los partidos políticos y el Ministerio Público, ya que excluyen las opiniones e ideas de los ciudadanos, las cuales encontrarían su mecanismo de expresión y materialización en los recursos que la misma ley establece; por lo tanto, esta calificación hecha por el CE, violentaría el pluralismo ideológico, como parte formante del pluralismo plasmado en la Constitución.

D. Asimismo, los demandantes examinaron la supuesta violación al art. 83 Cn. con base en algunas consideraciones doctrinarias sobre la soberanía; así, manifestaron que las disposiciones controvertidas solamente otorgan la posibilidad de presentar recursos electorales a los partidos políticos o coaliciones por medios de sus representantes legales, no así a los ciudadanos que son los que conforman al soberano; con esto –dijeron–, se atenta contra la legitimidad del proceso de formación de la voluntad colectiva, la cual en esencia es la más auténtica expresión de la soberanía del pueblo, siendo por consecuencia violada. Acotaron que, en la formulación del CE, el Órgano Legislativo no observa la forma constitucional para la limitación de la soberanía, ya que se viola la igualdad ante la ley y el derecho de petición, por lo que tal vulneración igualmente afecta a la soberanía.

E. Sobre la supuesta infracción al art. 2 Cn., manifestaron que, tanto la igualdad jurídica como el derecho de petición son considerados como libertades fundamentales en un verdadero Estado de Derecho; por ello, puede afirmarse que ambas -a su vez- sirven como mecanismos para una eficaz protección en la conservación y defensa del resto de derechos.

Los recursos contemplados en los artículos impugnados –añadieron– solamente son concedidos a los partidos políticos o coaliciones de partidos a través de sus representantes legales, así como al Ministerio Público, y no a todos los ciudadanos (excepto en lo referente al registro electoral), lo que infringe el principio de igualdad jurídica, así como el derecho de petición; y tal omisión infringe el derecho de las personas a ser protegidos en la conservación y defensa de sus derechos, porque no se contemplan –entonces– medios o mecanismos legales para que las personas conserven sus derechos frente a eventuales violaciones, o bien reaccionen ante las que se lleven a cabo en su esfera jurídica personal en materia electoral.

F. Por último, abordaron la supuesta vulneración del art. 73 Cn., y expresaron que, al no estar contemplada en el CE la posibilidad para que los ciudadanos impugnen las resoluciones de los distintos organismos electorales que les causen agravios o con los que no estén de acuerdo por cualquier motivo legítimo, es claro que se infringe la Constitución, en el sentido que las personas no pueden hacer efectiva su obligación o deber político de velar por el cumplimiento de la Ley Suprema, ya que no existen actualmente medios, acciones o mecanismos electorales a su alcance para que éstos impugnen las resoluciones provenientes de los organismos electorales que las violen.

2. De conformidad con el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L. Pr. Cn.), la Asamblea Legislativa, en su calidad de autoridad emisora de la disposición impugnada, rindió informe mediante el cual justificó la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, bajo los siguientes argumentos:

A. Luego de reproducir los argumentos de la parte actora, el Órgano Legislativo consideró que no existe infracción al art. 3 Cn., en virtud de lo establecido en el art. 85 inc. 2° Cn., en cuanto a 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”, de lo que –a juicio de dicho Órgano– se desprende que únicamente los representantes legales de los partidos políticos y coaliciones, los delegados especiales de los partidos políticos en organización o sus apoderados judiciales tienen la facultad para interponer los recursos en materia electoral, y no cualquier ciudadano en su carácter personal. Luego, transcribió pasajes de jurisprudencia de esta Sala relativos al principio de igualdad.

B. Con respecto a la supuesta infracción al art. 18 Cn., sostuvo que no existen derechos ilimitados, así las limitaciones y regulaciones son jurídicamente permitidas, siempre y cuando se observe el espíritu constitucional para realizar tal intervención.

Además, manifestó que tampoco existe la supuesta violación al derecho de petición, pues, el Legislador ha establecido que, en materia electoral, los únicos que pueden interponer los recursos en dicha materia son los que establecen los arts. 307, 321, 222 y 324 del CE; ello de conformidad con el art. 85 Cn., pues el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo son los partidos políticos, por lo cual no es conveniente que en materia electoral cualquier individuo pueda presentar los recursos correspondientes ante el TSE.

3. Con base en el art. 8 de la L. Pr. Cn., se confirió traslado al Fiscal General de la República para que emitiera su opinión sobre la inconstitucionalidad alegada.

A. En cuanto a la supuesta transgresión al principio de igualdad ante la ley, manifestó que el art. 3 Cn. regula algunas de las causas de discriminación que podrían darse, sin embargo no son taxativas; así, el Constituyente ha pretendido enumerar las posibles causas de discriminación y las más primordiales dentro de los derechos y garantías fundamentales que podrían darse tanto en la formulación como en la aplicación de las leyes; o dicho de otra forma, contiene aquellas causas de discriminación bajo las cuales comúnmente se ha manifestado la desigualdad.

Además, dijo que al considerar a la igualdad como principio, debe tenerse presente en todo el ordenamiento jurídico y en cualquier relación jurídica. Así, frente a supuestos de hechos iguales, las consecuencias deben ser las mismas, y ello constituirá un límite a la actividad del legislador, y al mismo tiempo, a los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas.

En ocasiones –expresó–, el principio de igualdad aparece como exigencia de equiparación, para dar un trato igual a circunstancias o situaciones distintas, cuyas diferencias deben considerarse irrelevantes para el disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de una misma disposición. Por otro lado, indicó que la igualdad también puede traducirse en exigencia de diferenciación; es decir, en el trato diferenciado de circunstancias o situaciones aparentemente semejantes, pero que requieren una regulación jurídica distinta. Citó jurisprudencia de esta Sala sobre el citado principio, y concluyó que, “por las razones expuestas, es inaceptable la posición de los impetrantes, pues de ninguna forma se vulnera lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución de la República”.

B. En cuanto a la supuesta infracción al art. 18 Cn., la Asamblea Legislativa hizo algunas consideraciones generales sobre el derecho de petición y retomó algunos de los puntos abordados por los demandantes. El Estado –dijo–, por medio de leyes ordinarias, puede efectuar regulaciones que incorporen otros requisitos para el ejercicio del derecho de petición, los cuales no pueden ser arbitrarios.

Mencionó que el CE tiene por objeto regular las actividades del Cuerpo Electoral, los Organismos Electorales, los Partidos Políticos, así como la actividad del Estado en lo que respecta el Proceso Eleccionario, de los funcionarios de elección popular. También expuso que en El Salvador, el Gobierno es republicano, democrático y representativo, siendo el sistema político pluralista, el cual está representado por medio de los partidos políticos, siendo éstos el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno –art. 85 inc. 2º Cn.–

Por otro lado, explicó que el derecho de petición surge como consecuencia de la exigencia jurídica y especial de un régimen de legalidad bajo el que no está permitido el “hacerse Justicia por propia mano”. Asimismo, precisó que, tanto en su origen como en atención a su naturaleza de derecho público subjetivo consagrado como garantía individual, el derecho de petición supone su manifestación en una relación entre gobernante y gobernado, pues la petición se dirige a la

autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, y le obliga a dar respuesta en un breve término.

En tal sentido –concluyó–, el derecho de petición consagrado en el art. 18 Cn., no se ha vulnerado por lo dispuesto en los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE.

Con este escrito, presentado por el Fiscal General el día 12-V-2006, el presente proceso quedó en estado de pronunciar sentencia.

III. Luego de expuestos los motivos de inconstitucionalidad argumentados por los demandantes, las razones aducidas por la Asamblea Legislativa para justificar las disposiciones impugnadas, y la opinión del Fiscal General de la República: (1) se relacionarán algunos defectos que se advierten en la argumentación del actor, a fin de delimitar los motivos susceptibles de ser resueltos por pronunciamiento de fondo; y luego, (2) se indicará el orden lógico de la presente sentencia.

I. A. En reiterada jurisprudencia, esta Sala ha explicado que, en el proceso de inconstitucionalidad, el fundamento material de la pretensión lo constituye, primero, el establecimiento del contenido del objeto y parámetro de constitucionalidad; y segundo, la argumentación del actor encaminada a demostrar la disconformidad entre uno y otro.

Entonces, al faltar alguno de dichos elementos, puede afirmarse que la pretensión no se ha configurado adecuadamente, por existencia de un defecto en su fundamento material. Tal defecto no puede ser corregido por esta Sala, pues ello implicaría configurar de oficio el objeto procesal, lo que es contrario al principio de congruencia –en último término, garantía de la imparcialidad del Tribunal–.

B. De conformidad con la resolución de 30-I-2006, se admitió la demanda presentada por los ciudadanos José Arturo Tovar Peel y Eduardo Salvador Escobar Castillo, y se circunscribió a la supuesta transgresión a los arts. 3 y 18 Cn. –principio de igualdad en la formulación de la ley y derecho de petición, respectivamente–.

Al argumentar sobre la pretendida infracción al derecho de petición, los actores manifestaron –entre otros aspectos– que la vulneración de este derecho en la ley electoral deviene de la violación del principio de igualdad ante la ley y, por lo tanto, siendo vulnerado éste, sucede el menoscabo del derecho de petición.

También dijeron que las limitaciones al derecho de petición, “no pueden ser arbitrarias, sino fundamentadas en condiciones de interés nacional, orden público u otro de igual importancia

y jerarquía, respetando la esencia del derecho”. También se limitaron a analizar los elementos del derecho de petición y a rebatir “posibles” argumentos que la autoridad demandada pudiera esgrimir para justificar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas; sin embargo, no se esforzaron en conectar estos razonamientos con el contenido constitucional del derecho de petición.

Es decir, salvo las referencias a la igualdad citadas anteriormente, no se aprecia ninguna argumentación orientada a evidenciar que los preceptos cuestionados limiten desproporcionadamente el ejercicio del derecho de petición o alteren su núcleo esencial.

C. En ese sentido, esta Sala advierte que si bien los pretensores han plasmado claramente el objeto y parámetro de control, no han aportado ningún razonamiento que mínimamente tenga la aptitud de demostrar el contraste internormativo –por ellos apreciado–, entre los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE, con el art. 18 Cn. Por tanto, *debe sobreseerse este punto de la pretensión*.

2. Delimitada la pretensión de acuerdo con el párrafo precedente, se establece el siguiente orden de análisis: primero, (IV) se harán consideraciones doctrinales y jurisprudenciales sobre el principio de igualdad, profundizando en la igualdad en la formulación de la ley; posteriormente, (V) se interpretará el art. 85 inc. 2° Cn.; para luego (VI) aplicar tales consideraciones al caso concreto, y pronunciar el fallo que corresponda.

IV. En este apartado, tal como se propuso, se abordará el tema de la igualdad, el cual –a fin de hacer un planteamiento sistemático– se desglosará de la siguiente manera: por una parte, (1) el contenido constitucional del principio de igualdad; y, por otra parte, (2) el tipo de análisis que suscitan en esta sede las alegaciones sobre las vulneraciones a dicho principio.

1. A. De la igualdad, como principio constitucional, se deducen las siguientes obligaciones: (i) tratar de manera idéntica las situaciones jurídicas idénticas; (ii) tratar de manera diferente las situaciones jurídicas que no comparten ninguna característica; (iii) tratar de manera igual aquellas situaciones jurídicas en las cuales las similitudes son más relevantes que las diferencias; y (iv) tratar de manera diferente aquellas situaciones jurídicas en las cuales las diferencias son más relevantes que las similitudes.

Se desprende de lo anterior, que si bien la igualdad se presenta como un mandato de carácter predominantemente formal, su correcta aplicación requiere del intérprete la valoración de las circunstancias concretas de las situaciones jurídicas comparadas, a efecto de determinar si procede, o bien equiparar o diferenciar. Inclusive, existen casos en los cuales se puede justificar

constitucionalmente el trato diferenciado, por medio de acciones orientadas a lograr la igualdad en el plano real; se habla, en ese sentido, de “igualdad material”.

Como principio constitucional, la igualdad irradia efectos hacia todo el ordenamiento jurídico, en su creación y aplicación. Así, el Legislador, al momento de expedir la normativa secundaria debe tratar de manera paritaria a los ciudadanos que se encuentran en situaciones equiparables (igualdad en la formulación de la ley). Por su parte, los funcionarios de la Administración y del Órgano Judicial deben resolver de modo idéntico los supuestos análogos (igualdad en la aplicación de la ley).

Además, como se anticipó, el art. 3 inc. 1º Cn. estatuye un auténtico derecho fundamental. De esta manera, toda persona tiene derecho a exigir al Estado y, en su caso, a los particulares, que se le brinde un trato igual frente a situaciones jurídicas idénticas o equiparables, y a exigir que se le brinde un trato desigual frente a situaciones totalmente diferentes o que no sean equiparables.

B. Establecidas las anteriores líneas generales, corresponde desarrollar las implicaciones que suscita la aplicación del principio de igualdad.

Primeramente, es pertinente aclarar que, cuando se dice que dos personas, cosas o situaciones son iguales, ello no significa necesariamente que sean idénticas, sino que comparten *por lo menos* una característica. En ese sentido, incluso, se puede afirmar que un juicio de igualdad parte de que existen diferencias entre las personas, cosas o situaciones comparadas.

Por otro lado, la igualdad es un concepto relacional; es decir, que no puede predicarse en abstracto de las personas o cosas, sino que se es igual con respecto a otra persona o cosa y con respecto a cierta o determinadas características. Para formular un juicio de igualdad, pues, debe contarse por lo menos con dos personas, cosas o situaciones (las que se comparan), y una o varias características comunes (el término de comparación).

Además, es importante subrayar que los juicios de igualdad no describen la naturaleza ni la realidad de las personas o cosas comparadas. Más bien, descansan en la elección de una o más *propiedades* comunes –decisión libre de quien formula el juicio– respecto de las cuales se afirma o niega la igualdad.

Por último, para que un juicio sobre igualdad tenga relevancia jurídica no basta con el establecimiento del término de comparación. Es necesaria la imputación de *consecuencias jurídicas* a los sujetos comparados, por la igualdad o desigualdad encontradas. En términos más

concretos, la afirmación de que dos situaciones jurídicas son iguales o diferentes servirá de justificación para formular una regla de trato igual o desigual, según el caso.

2. Planteada la pretensión de inconstitucionalidad ante esta Sala, en la que se aduce una vulneración del art. 3 inc. 1º Cn., debe realizarse el “juicio de igualdad”. Este consiste básicamente en establecer si existe en la disposición impugnada una justificación o no para el trato desigual brindado a las situaciones jurídicas comparadas.

Entonces, la disposición impugnada se someterá a un examen en el cual debe encontrarse, primero, *la razón de la diferenciación*; y segundo, una vez determinado que existe una razón, verificar si ésta es legítima desde el punto de vista constitucional. Ambas constataciones permitirán afirmar *si la diferenciación es razonable o no*.

Sin embargo, atendiendo a los términos de la impugnación que nos ocupa, no sólo debe dictaminarse si el trato desigual impugnado es razonable, pues, aun así, puede ocurrir que ese trato conlleve una limitación desproporcionada a un derecho fundamental. El análisis debe llevarnos a determinar si los beneficios que reporta la diferenciación normativa compensan el sacrificio que esta supone para un derecho fundamental (proporcionalidad en sentido amplio). Y, para llegar a esta conclusión –o a la conclusión contraria–, es indispensable verificar si la regulación cuestionada es proporcionada o no con respecto al derecho que resulta limitado.

V. Para defender la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, la Asamblea Legislativa ha invocado el art. 85 inc. 2º Cn., el cual dispone 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, la autoridad demandada también afirmó que: “...aceptado el hecho que un partido político pueda ser agraviado por las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, en todo caso, el mayor agraviado con una resolución arbitraria de dicha institución es aquel que expresa su voluntad colectiva por medio del proceso electoral, no siendo otro que el pueblo; precisamente porque este configura su voluntad por medio de dicho proceso, y cualquier afectación al proceso le generara (*sic*) perjuicio a la colectividad; inclusive si la resolución afecta a determinado partido político, el afectado siempre será, en última instancia la colectividad, ya que los partidos políticos son sus representantes”.

1. Para iniciar el juicio de igualdad debe partirse entonces de la contextualización de tal disposición constitucional en el caso concreto.

Así, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que por *partido político* debe entenderse “una asociación de individuos unidos por la defensa de intereses concretos que se enmarcan dentro de una determinada ideología o concepción del mundo, que se organiza internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo es alcanzar el poder político, ejercerlo y concretar determinado programa político” (Sentencia de 21-III-2006, Inc. 11-2004, Considerando VII. 2. C).

En tal sentido, los partidos políticos no están inmersos dentro de la estructura de los órganos del Estado, sino que son grupos libremente formados que se sitúan en la esfera sociopolítica del mismo, llamados a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo, e incidir en la esfera institucional del Estado. 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 política, pues, en una democracia representativa, tal voluntad viene del pueblo hacia los órganos del Estado, y no de éstos hacia el pueblo.

Desde el punto de vista jurídico, los partidos políticos son personas jurídicas, pero no de Derecho Público, sino *sui generis*, pues son instrumentos de la democracia por medio de los cuales se coadyuva en la formación de la voluntad política (Sentencia de 26-VI-2000, Inc. 16-99, Considerando V 4).

2. Con respecto al principio contenido en el art. 85 inc. 2º Cn., en cuanto a que *los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno*, de la Sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009 (Considerando IV. 3. B), se advierte lo siguiente:

(i) Que el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución – documento fidedigno para la interpretación de la Constitución, según el art. 268 Cn.–, en alusión al art. 85 inc. 2º frase 1ª Cn. expresaba, en una situación histórica concreta, *su rechazo a que otras “instituciones” con finalidades distintas a las de los partidos políticos* –citando como ejemplos las asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas–, *podieran postular candidatos a cargos de elección popular*.

(ii) Que la interpretación reduccionista del art. 85 inc. 2º Cn. ha sido superada a partir de la sentencia Inc. 61-2009, y ha dado paso a una concepción evolutiva que prioriza al ciudadano y sus derechos políticos como el sujeto por excelencia de la democracia.

Según esta interpretación evolutiva, lo expresado por el Constituyente debe entenderse como *la exclusión de que grupos, asociaciones, organizaciones o cualquier otro tipo de entidades colectivas que de hecho posean o se hayan constituido jurídicamente con una finalidad diferente a la de los partidos políticos –que es la de alcanzar el poder político, ejercerlo y desarrollar un programa político– sean utilizados como instrumentos para el ejercicio del poder político*. Pero tal exclusión no se hace extensiva a los ciudadanos ni a los movimientos cívicos de apoyo que propugnen candidaturas no partidarias.

(iii) Ahora bien, la nota común entre los partidos políticos y los grupos y asociaciones que excluye la disposición analizada, es su carácter *instrumental*; esto es, que son *mediadores* entre los ciudadanos y sus eventuales representantes políticos. Aunque el art. 85 inc. 2º Cn., al referirse a los partidos políticos los identifica como el “único instrumento” para la representación política, no impide que los ciudadanos se postulen sin la intervención de ningún mediador, para optar a la Asamblea Legislativa.

(iv) Los ciudadanos y su participación en la vida pública constituyen la esencia de la democracia, con preeminencia respecto de los partidos políticos y grupos con intereses particulares.

VI. Corresponde estudiar el caso *sub iudice*, tomando en cuenta los argumentos de las partes, así como las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales precedentes.

I. La admisión de la demanda se circunscribió a la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE, por vulnerar el principio de igualdad en la formulación de la ley –art. 3 Cn.–, al excluir de manera injustificada a los ciudadanos de la posibilidad de interponer los recursos contemplados en las disposiciones objeto de control –excepto cuando se trata de resoluciones del registro electoral–.

Por tanto, el análisis consistirá en determinar si el trato desigual contenido en los preceptos impugnados constituye una diferenciación admisible desde el punto de vista constitucional o una discriminación inconstitucional. Para tal efecto, se hará el juicio de igualdad, enfocándose en: (i) la legitimidad constitucional del fin perseguido por la norma; (ii) la idoneidad de la medida –el trato desigual– para lograr dicho fin; y (iii) la proporcionalidad de la medida respecto del fin que se persigue con la disposición. Si el trato desigual enjuiciado cumple todas estas condiciones, habrá que concluir que constituye una diferenciación constitucionalmente

admisible. Si, por el contrario, incumple alguna de esas condiciones, habrá que considerarlo inconstitucional.

2. Como se explicó anteriormente, los demandantes tienen la carga de aportar el término de comparación. De la demanda queda claro que la comparación se entabla entre, por un lado, los sujetos legitimados para interponer los recursos previstos en las disposiciones impugnadas y, por otro lado, los ciudadanos –quienes únicamente están legitimados para recurrir en materia de registro electoral (art. 307 inc. 3° del CE)–.

Debe aclararse que el art. 307 del CE establece la regla general de la legitimación en materia de recursos electorales; en cambio, los arts. 321, 322 y 324 del CE regulan recursos específicos, por lo que contienen reglas especiales de legitimación, más restrictivas que aquélla.

Eso explica que el art. 307 del CE incluya como sujetos legitimados a los representantes legales o departamentales de los partidos políticos y coaliciones, a los delegados especiales o apoderados judiciales de los partidos políticos en organización, al Fiscal Electoral, al Fiscal General de la República, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y a los ciudadanos afectados en sus derechos (en materia de registro electoral)– pues no distingue las especificidades de cada recurso–.

En cambio, los arts. 321, 322 y 324 del CE –relativos a los recursos de nulidad de la inscripción de un candidato, de una elección y del escrutinio definitivo– sólo habilitan a los representantes legales o apoderados judiciales de los partidos políticos y coaliciones a interponer recursos electorales, no así a los ciudadanos afectados.

Pero, independientemente de ello, en ambos casos el término de comparación se traduce en *la exclusión arbitraria del derecho a recurrir en materia electoral, salvo cuando se trate del registro electoral*.

Previamente este Tribunal se ha referido a la *exclusión arbitraria o discriminatoria de beneficio*, caracterizándola –en la Sentencia de Inc. 59-2003, del 12-VII-2005– como el establecimiento de discriminaciones infundadas entre individuos o grupos, las cuales parten de omisiones legislativas de carácter relativo que vulneran el principio de igualdad. Una disposición legal que reconoce ciertos derechos a un determinado grupo de ciudadanos y no al conjunto, es un ejemplo de este tipo de omisión legislativa.

La sola ausencia de regulación legislativa no genera *per se* vulneración de principios materiales de la Constitución, sino que es necesario constatar si dicha omisión conlleva a una

exclusión arbitraria de ciertas personas para hacer uso de un derecho reconocido en la Constitución. Si ello sucede, como en el presente caso, la jurisdicción constitucional está habilitada para constatar tal omisión lesiva al art. 3 Cn., y determinar que la disposición en que se produce tal omisión, deba regular también la situación de los sujetos arbitrariamente excluidos, como se hizo en el mencionado precedente de julio de 2005.

3. Debe, ahora, analizarse cuál es el fin perseguido por la disposición que contiene el trato desigual considerado discriminatorio por los actores. Aunque éstos, en su demanda, especulan sobre unas “posibles razones” en las que la autoridad podría haber sustentado la emisión de las disposiciones impugnadas, según se explicó anteriormente, corresponde a dicha autoridad y no a los primeros, esclarecer al Tribunal cuál es el fin de la disposición sometida a control. Si bien son cuatro las disposiciones impugnadas, la Asamblea Legislativa –Órgano emisor de las mismas– realizó una justificación global, basada en el art. 85 inc. 2º Cn.

En primer lugar, debe acudir al informe rendido por la autoridad emisora de las normas cuestionadas –al cual ya se hizo referencia en el Considerando II. 2 de esta Sentencia–.

Así, la Asamblea Legislativa sostuvo que el trato desigual contenido en los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE, tiene como fin el de *concretar legislativamente el principio constitucional de que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno*, previsto en el art. 85 inc. 2º Cn. El órgano requerido no invocó otras disposiciones constitucionales ni planteó otras argumentaciones.

Los considerandos y el texto del CE tampoco esclarecen la finalidad del trato desigual contenido en los artículos impugnados. Por otra parte, el Órgano Legislativo no aportó ningún documento oficial de carácter técnico en el que se recomendara la aprobación de las disposiciones controvertidas. Por tanto, se concluye que los artículos impugnados tenían como fin exclusivo el de concretar el principio aludido, lo cual –sin duda– debe considerarse un *fin constitucionalmente legítimo*, pues para el Órgano Legislativo, los principios constitucionales constituyen mandatos de optimización.

4. El siguiente paso –según lo explicado– consiste en establecer si el trato desigual enjuiciado es idóneo para obtener el fin perseguido por el mismo.

Obviamente, la Asamblea Legislativa, para darle cumplimiento al principio constitucional previsto en el art. 85 inc. 2º Cn., previamente tuvo que interpretarlo. Pero antes de examinar cuál

fue el significado que le confirió dicho Órgano del Estado, es pertinente recordar los puntos principales de la jurisprudencia de esta Sala sobre el mismo.

A. Según se explicó anteriormente, el principio en estudio subraya, por un lado, la *función instrumental, mediadora o articuladora* de los partidos en la representación política; y por otro lado, su función de canalizar la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad estatal. Entonces, lo único que puede derivarse del principio referido es el papel instrumental de los partidos políticos en el sistema democrático, el cual tiene por sujetos a los ciudadanos.

B. Sin embargo, la Asamblea Legislativa, por medio de una interpretación gramatical del principio aludido, ha llegado a un significado diferente del pretendido por el Constituyente y recogido e interpretado por esta Sala. En efecto, dicho Órgano del Estado, tomando literalmente el principio constitucional de que los partidos políticos son el único instrumento para la representación del pueblo dentro del Gobierno –desconociendo así la unidad de la Constitución y la concordancia práctica de sus disposiciones–, a través de los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE, confiere a los partidos políticos el monopolio del ejercicio de los derechos de los ciudadanos en materia de recursos electorales, excepto en lo atinente al registro electoral.

Esta interpretación no es conforme con la Constitución, pues absolutiza a los partidos políticos en detrimento de los principios constitucionales y derechos fundamentales que concretan el valor de la democracia.

Si bien es cierto que en las sociedades actuales los partidos políticos son instrumentos necesarios para el funcionamiento de la democracia, no existe igual necesidad de que los partidos políticos desempeñen tal rol en todas y cada una de las etapas del proceso electoral –entre ellas, impugnar decisiones que, sin afectar a partidos políticos, sí pueden perjudicar a ciudadanos directamente interesados–.

Si se parte de que la democracia –gobierno del pueblo– es un valor fundamental de nuestra Constitución, no puede concederse a los partidos políticos otro papel más que el de ser el medio por el cual los ciudadanos ejercen aquellas tareas que ellos mismos no pueden ejercer directamente. Sin embargo, en el presente caso, que trata de la interposición de recursos electorales, *no se está frente a una actividad en la que los partidos políticos necesaria y exclusivamente deban servir como mediadores de los ciudadanos*. Por otro lado, no se ve –y la Asamblea Legislativa tampoco lo ha evidenciado– por qué a los ciudadanos únicamente habría de interesarles los aspectos concernientes al registro electoral, y no otros como la validez de una

candidatura, de una elección o del escrutinio definitivo, pues *tanto uno como las otras son manifestaciones del derecho de sufragio –art. 72 Cn.– y de los derechos de participación política, en general.*

C. Por todo lo anterior, se concluye que la exclusión de los ciudadanos interesados –que comprueben debidamente tal calidad–, de la posibilidad de recurrir en materia electoral, no es idónea para concretar legislativamente el rol de los partidos políticos en una democracia representativa. Los ciudadanos, así como tienen derecho a participar directamente en los comicios, también tienen derecho a recurrir ante los organismos electorales, en cada caso concreto, contra las resoluciones que afecten sus derechos políticos protegidos.

Habiendo establecido que el trato desigual contenido en los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE no es idóneo para concretar legislativamente el art. 85 inc. 2° Cn., *se concluye que el mismo es desproporcionado, por lo que debe estimarse la inconstitucionalidad de aquéllos por vulneración del principio de igualdad en la formulación de la ley –art. 3 Cn.–*

Esta declaratoria implica que *los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE deben habilitar, para interponer los recursos allí previstos, además de los sujetos ya contemplados, a los ciudadanos que comprueben su interés y resulten afectados en los casos concretos, en sus derechos políticos protegidos.*

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citada y los artículos 9, 10, 11, 77-A y 77-D de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. Declárase inaplicable la reforma al art. 14 LOJ, emitida por D. L. n° 743, de 2-VI-2011, publicado en el Diario Oficial n° 102, tomo 391, correspondiente al 2-VI-2011, en cuanto al número de votos exigido para adoptar sentencias de inconstitucionalidad, por vulnerar el proceso de formación de la ley –art. 135 Cn.–, el carácter colegiado de la Sala de lo Constitucional –art. 186 inc. 3° Cn.– y el derecho acceso a la jurisdicción –art. 2, en relación con el 182 ord. 5° Cn.–

2. Declárase inconstitucionales los arts. 307, 321, 322 y 324 del Código Electoral en cuanto no habilitan a los ciudadanos interesados –que comprueben tal calidad y resulten afectados, en los casos concretos, en sus derechos políticos–, la posibilidad de interponer

recursos ante los organismos electorales competentes. Tal omisión constituye un trato desigual que no es idóneo para obtener el fin perseguido con el mismo –concretar legislativamente el art. 85 inc. 2° Cn.–, por lo que debe considerársele arbitrario, y por tanto contrario al principio de igualdad en la formulación de la ley –art. 3 Cn.–

Esta declaratoria implica que *los arts. 307, 321, 322 y 324 del CE deben habilitar, para interponer los recursos allí previstos, además de los sujetos ya contemplados, a los ciudadanos que comprueben su interés y resulten afectados en los casos concretos, en sus derechos políticos.*

3. *Sobreséese la inconstitucionalidad de los arts. 307, 321, 322 y 324 del Código Electoral,* emitido mediante el Decreto Legislativo n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo n° 318, de 25-I-1993, por supuesta violación al derecho de petición – art. 18 Cn.–, en virtud de que los demandantes atribuyeron un contenido inadecuado a la norma parámetro de control.

4. *Notifíquese* la presente decisión a todos los sujetos procesales.

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

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

2-2006

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con cuarenta y un minutos del día veintisiete de junio de dos mil once.

Por recibido el escrito filmado por el Director de la Imprenta Nacional, por medio del cual comunica a esta Sala que la certificación de la Sentencia de 22-VI-2011, Inc. 2-2006, será recibida y publicada en el Diario Oficial cuando cumpla con el requisito de los cinco votos, que exige el art. 14 de la Ley Orgánica Judicial (LOJ), reformado por el D. L. 743/2011.

Al respecto, se hacen las siguientes consideraciones:

I. 1. La Sala de lo Constitucional es el único tribunal habilitado para ejercer un control jurídico definitivo de constitucionalidad en relación con los actos emitidos por el poder público.

En términos concretos, *en El Salvador, la Sala de lo Constitucional es el órgano constitucional que se erige como la máxima autoridad jurisdiccional, en relación con los enjuiciamientos constitucionales de los actos provenientes del poder público y privado* — Resolución de Improcedencia de 27-IV-2011, Inc. 16-2011—.

2. Para los efectos de la presente resolución, interesa destacar únicamente dos características de esta Sala: se trata de una instancia *jurisdiccional* y, además, de un órgano constitucional *especializado*, propiedades que guardan una estrecha relación, en vista de que dicho poder jurisdiccional se ejerce, precisamente, en los procesos constitucionales que son de su competencia material, como el de inconstitucionalidad.

Que la Sala sea un órgano *jurisdiccional* significa, entre otras cosas, que *las decisiones que adopta en los procesos de su competencia* —como el proceso de inconstitucionalidad— *no pueden ser desconocidas por ningún otro órgano estatal o persona dentro del Estado salvadoreño, sobre todo cuando, en ciertas ocasiones, el ordenamiento jurídico les impone la obligación de colaborar con la jurisdicción constitucional, con el fin de que las resoluciones que esta pronuncie logren desplegar la eficacia que están llamadas a cumplir.*

3. A. En tal orden de argumentos, se advierte que, al expresar el Director de la Imprenta Nacional que únicamente recibirá y publicará en el Diario Oficial la Sentencia Inc. 2-2006, cuando esta sea suscrita por los 5 Magistrados de este Tribunal —tal como lo requiere el citado art. 14 LOJ, disposición que, vale decir, fue inaplicada por esta Sala de acuerdo con la atribución que el art. 185 Cn. le confiere—, lo que hace en esencia es cuestionar la legitimidad de dicha decisión, sin atribuciones constitucionales para ello.

Con respecto a tal circunstancia, vale observar que, en el proceso de inconstitucionalidad, el mencionado funcionario carece de autoridad para desatender la decisión cuya publicación fue ordenada por esta Sala, sobre todo, porque la misma normativa que rige a la entidad pública que dirige le ordena abstenerse de retrasar las publicaciones.

En efecto, de acuerdo con lo previsto por el art. 24 inciso 4° del Reglamento y Tarifa del Diario Oficial, "... [n]ingún documento será devuelto para correcciones, éstas deben hacerse por medio de [c]orreogramas, si aún no han sido publicados tales documentos. *En ningún caso se retrasarán las publicaciones en espera de correcciones...*" [itálicas del Tribunal].

Según lo establecido en la citada disposición reglamentaria, el Director de la imprenta Nacional tiene la obligación de publicar todos los documentos de carácter oficial que la ley ordena, de los cuales la Sentencia Inc. 2-2006 es una clase de ellos.

Tal obligación se mantiene, inclusive, cuando en el documento que debe ser publicado existen "errores", los que únicamente pueden corregirse mediante un correograma, cuando el documento aun no ha sido publicado. Como quiera que sea, según el enunciado reglamentario en referencia, *en ningún caso se retrasarán las publicaciones en espera de correcciones, si es que estas existen.*

En ese orden de ideas, el Director del Diario Oficial no tiene facultades para emitir juicios sobre los contenidos de los documentos que recibe, con el fin de decidir si estos deben ser publicados o no en el Diario Oficial. Por ello, en el presente caso, el citado director tiene la obligación de *recibir la certificación de la sentencia que se le remitió —sin cuestionar su legitimidad— y ordenar su respectiva publicación.*

B. En definitiva, conforme al art. 12 del Código Procesal Civil y Mercantil —de aplicación supletoria en el proceso de inconstitucionalidad—, el aludido director, en tanto funcionario administrativo obligado a colaborar con la jurisdicción constitucional, no tiene la capacidad y competencia para incumplir las resoluciones emitidas por esta Sala, ya que son de acatamiento obligatorio para todas las autoridades del país.

Por lo tanto, es insostenible la decisión de dicho funcionario de cuestionar la legitimidad de una sentencia de inconstitucionalidad, bajo el argumento de que tal providencia no cumple con un requerimiento —5 votos— previsto en una disposición legal, debido a que esta fue inaplicada, con arreglo a lo previsto en el art. 185 Cn..

Y es que *el orden jurídico no faculta a los funcionarios auxiliares para tomar decisiones mediante las cuales desconozcan las sentencias pronunciadas por esta Sala, cuyos pronunciamientos deben ser ejecutados. Aceptar esa tesis implicaría establecer el precedente negativo de legitimar el hecho de que el Director de la Imprenta Nacional pueda seleccionar a su arbitrio los documentos oficiales que habrán de publicarse, ya que es el mismo ordenamiento jurídico —art. 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (en adelante L.Pr.Cn.)— el que ordena que las sentencias de inconstitucionalidad sean publicadas en el Diario Oficial, para efectos de publicidad.*

II. Así las cosas, y atendiendo a la indebida negativa del Director de la Imprenta Nacional

de publicar la Sentencia de 22-VI-2001, Inc. 2-2006, es necesario aplicar las consecuencias jurídicas previstas en el art. 11 L.Pr.Cn., que establece que: "... [I]a sentencia definitiva [de inconstitucionalidad] se publicará en el Diario Oficial dentro de los quince días subsiguientes al de su pronunciamiento, para lo cual se remitirá copia de la referida sentencia al Director de dicho periódico, *y si este funcionario no cumpliere, la Corte ordenará que se publique en uno de los diarios de mayor circulación de la capital de la República*, sin perjuicio de la responsabilidad en que haya incurrido..." [itálicas del Tribunal].

1. Según el citado precepto, la "Corte" y no la Sala de lo Constitucional *deberá* remitir la copia de la sentencia para su correspondiente publicación.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Ley de Procedimientos Constitucionales entró en vigencia desde el año 1960, por lo que dicho cuerpo legal respondía a los contenidos prescriptivos de la Constitución de 1950, cuyo art. 96 establecía que "... Ella Corte Suprema de Justicia [era] el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano..."

De esta manera, si a la Corte era a quien le correspondía en ese entonces declarar las mencionadas inconstitucionalidades, tenía sentido que el aun vigente art. 11 L.Pr.Cn. aludiera a dicho tribunal como el competente para remitir las copias de las sentencias a las que se refiere dicha disposición.

Sin embargo, en 1983 —año en que entró en vigencia la actual Constitución de la República—, el constituyente dispuso que "... Ella Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos..." —art. 174 inciso 1° Cn.—.

De esta manera, de acuerdo con lo establecido en la disposición constitucional citada en último término, *el único Tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos en El Salvador, es la Sala de lo Constitucional, y no la Corte Suprema de Justicia, la cual, no obstante ser el máximo tribunal de justicia en el país, ya no tiene competencia en materia de justicia constitucional, según la Constitución de 1983 —art. 174 inc. 1° Cn.—.*

2. Es preciso afirmar que la fuerza normativa de la Constitución tiene dos manifestaciones muy acentuadas. Por una parte, la fuerza activa, que significa la capacidad de las

disposiciones constitucionales para intervenir en el ordenamiento jurídico creando derecho o *modificando el ya existente*; y —por otra parte— la fuerza pasiva, que implica la capacidad de resistirse a las modificaciones prescritas por normas infraconstitucionales —Sentencia de 14-XII-2004, Inc. 17-2003—.

Según lo expresado, ante la falta de correspondencia entre los arts. 11 L.Pr.Cn. y el 174 inc. 1° Cn., debe prevalecer lo prescrito en la Constitución, al ser la norma fundamental del ordenamiento jurídico. Esto es así, debido a que la disposición infraconstitucional citada es previa a la Constitución de 1983, por lo que ha dejado de tener operatividad en cuanto al Tribunal que ordena la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad en uno de los periódicos de circulación diaria y nacional, en aquellos casos en que el Director del Diario Oficial no cumpliera con dicha publicación, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiese incurrir.

En virtud de lo expresado, *debe entenderse e interpretarse que cuando el art. 11 L.Pr. Cn. alude a la Corte, en realidad, se refiere a la Sala de lo Constitucional, razón por la cual es este Tribunal el que debe ordenar la publicación de sus sentencias en uno de los diarios de mayor circulación de la República, en aquellos supuestos en que el Director del Diario Oficial no cumpliera con la orden de publicarlas, tal como ha ocurrido en el presente caso.*

III. Ahora bien, se aclara que la presente resolución no posee el carácter de una sentencia interlocutoria o definitiva, sino que se trata de un *decreto de sustanciación* —terminología que aun emplea la L.Pr.Cn.— puesto que su finalidad se cifra en impulsar el presente proceso para que uno de los pronunciamientos adoptados en la Sentencia de 22-VI-2011, Inc. 2-2006, se haga efectivo.

En ese sentido, a pesar de la relevancia de este tipo de resoluciones judiciales, como la presente —decreto de sustanciación—, y que contribuyen al normal avance de los procesos de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta providencia no ha sido emitida para resolver ninguna clase de incidente o trámite que sirva de base para el pronunciamiento de una sentencia; o sea que esta resolución no se encuentra dirigida a resolver aspectos formales o materiales relacionados directamente con el caso que se ventiló, sino a que el proceso se desarrolle de acuerdo con el trámite previamente diseñado en la L.Pr.Cn..

Por ello, debido a que la reforma del art. 14 LOJ se encuentra referida únicamente a las sentencias, ya sean estas interlocutorias o definitivas, y no a los decretos de sustanciación, debe entenderse que tal disposición legal no incide en la formulación de este proveído.

IV. Por tanto, de acuerdo con los argumentos expuestos y lo establecido en el art. 11 L.Pr.Cn., esta Sala RESUELVE:

1. *Publíquese* la sentencia emitida por esta Sala de lo Constitucional a las once horas del día 22-VI-2011, en el proceso de Inc. 2-2006, para lo cual se *ordena* a la Secretaría de este Tribunal remitir copia de la misma a los periódicos de mayor circulación diaria y nacional de la República de El Salvador.

2. *Notifíquese.*

-----J.B. JAIME-----F MELENDEZ----- R.E. GONZALEZ--
-----E.S. BLANCO R-----PRONUNCIADO POR LOS
SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.----- E. SOCORRO C.
SRIA----- RUBRICADAS.-----