

52-2014

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las diez horas con cuarenta y un minutos del nueve de julio de dos mil catorce.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por las ciudadanas Sulen Marisol Ayala Córdova, Ana Margarita Castelli de Dahl, Miriam Esperanza Muñoz de Palomo, Ana Mercedes Peralta de Daboub y Ana María Eugenia Acevedo de Maldonado, para que se declare la inconstitucionalidad, por una parte, del *art. 2 incs. 2° y 3° del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas*, suscrito el 2-X-1987 y ratificado por Decreto Legislativo n° 67, de 1-IX-1988, publicado en el Diario Oficial n° 165, Tomo n° 300, de 7-IX-1988, y modificado mediante el *Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas*, suscrito el 20-II-2008 y ratificado por Decreto Legislativo n° 578, de 3-IV-2008, publicado en el Diario Oficial n° 87, Tomo n° 379, de 13-V-2008 (en lo sucesivo, “TC-PARLACEN”); y, por conexión, el *art. 2 inc. 2° del Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano*, suscrito por la Asamblea Plenaria del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en la sesión ordinaria realizada del 21 al 24 de septiembre del 2010 (en adelante, “RI-PARLACEN”); por la supuesta contradicción con el art. 80 inc. 1° de la Constitución (en adelante “Cn.”).

Las disposiciones impugnadas prescriben:

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas
“ARTÍCULO 2. INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO:

[...]

También lo integraran los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Parte, al concluir su mandato.

Los Vicepresidentes o designados a la Presidencia de la República de cada uno de los Estados centroamericanos, al concluir su mandato. En los países donde existiera más de uno de estos funcionarios, sólo podrá integrar el Parlamento uno de ellos, a propuesta del órgano legislativo nacional”.

Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano
“Artículo 2.- Integración

[...]

También lo integran los Jefes de Estado y de Gobierno, así como los Vicepresidentes o designados a la Presidencia de los Estados Parte, al concluir su mandato. Su período finaliza al concluir el período presidencial de su sucesor”.

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

Analizados los argumentos y considerando:

I. 1. A. Las demandantes expresaron que, según el art. 80 de la Cn., los Diputados del PARLACEN son funcionarios de elección popular, lo cual implica que ostentan una delegación expresa del pueblo para ejercer el poder público, otorgada mediante una

elección libre y con los requisitos exigidos en la Constitución y demás leyes. Asimismo mencionaron que, según los arts. 2 inc. 1º, 8, 9 y 16 del RI-PARLACEN, sus diputados, como representantes de los pueblos de los Estados parte, son electos mediante sufragio universal, directo, secreto y democráticamente, ejerciendo sus cargos de conformidad con el TC-PARLACEN; además, deben cumplir con los requisitos que se exigen para ser Diputados en los Congresos o Asambleas de los respectivos Estados Partes, por lo que son electos de conformidad con su legislación interna.

Sin embargo, señalaron que el art. 2 del TC-PARLACEN prescribe que los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de cada una de las repúblicas centroamericanas integran el PARLACEN, al concluir su mandato.

B. Teniendo en cuenta todo lo anterior, alegaron que el art. 2 letras b) y c) del TC-PARLACEN vulnera el art. 80 de la Cn., el cual prescribe expresamente que los Diputados del PARLACEN se deben someter a una elección popular, lo que implica que solamente se encontrarán legitimados para desempeñar el cargo aquellos que han sido electos de manera directa. Y es que, tal legitimidad no puede presumirse derivada de la elección popular, por ejemplo, del Presidente de la República, realizada en el período anterior y específicamente para ese cargo; por el contrario, la voluntad popular debe verificarse objetivamente, es decir, a través del sufragio, de cuyo ejercicio deberán resultar expresamente electas las personas que desempeñarán el cargo de diputados en el PARLACEN.

En ese sentido, aseveraron que si la Constitución señala que los Diputados del PARLACEN son de elección popular, toda disposición infraconstitucional –incluidos los tratados– deberá respetar dicho precepto, el cual goza de supremacía.

C. Por otro lado, las demandantes sostuvieron que el art. 2 letras b) y c) del TC-PARLACEN vulnera el art. 72 ord. 1º y 3º de la Cn., pues no existe mecanismo legal para elegir a las personas que, después de concluir con su mandato como Presidente, Vicepresidente o Designados a la Presidencia, pasan a ser Diputados del PARLACEN, sino que, por el contrario, la disposición impugnada decide directamente, por lo que el pueblo no participa en el otorgamiento del mandato. Si mediante el sufragio se otorga la representación, no puede pretenderse la misma sin previa elección.

Dado que para optar a un cargo público debe cumplirse con los requisitos establecidos en la Constitución y demás leyes –continuaron–, se advierte que la designación directa efectuada por la disposición controvertida omite cumplir con el requisito constitucional impuesto a aquellos que quieren ser Diputados del PARLACEN: ser designados en una elección de primer grado o directa. Por tanto, si la designación no es el resultado de una elección popular, no pueden acceder al cargo.

2. A. a. Por Auto de 29-V-2014, esta Sala advirtió que las demandantes alegaron como objeto de control el *art. 2 letras b) y c) del TC-PARLACEN*, suscrito el 2-X-1987 y ratificado por Decreto Legislativo n° 67, de 1-IX-1988, publicado en el Diario Oficial n°

165, Tomo n° 300, de 7-IX-1988. Sin embargo, el 20-II-2008, durante la realización de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), se reformó el TC-PARLACEN, incluida la disposición impugnada en el presente proceso constitucional. Dichas reformas fueron ratificadas por la Asamblea Legislativa, por medio del Decreto Legislativo n° 578, de 3-IV-2008, publicado en el Diario Oficial n° 87, Tomo n° 379, de 13-V-2008.

Teniendo en cuenta que la nueva redacción del art. 2 del TC-PARLACEN presenta, en sus incisos 2° y 3°, el mismo contenido normativo que la disposición que fue impugnada por las peticionarias (“los Jefes de Estado y de Gobierno –entiéndase, para el caso, Presidentes–, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de cada uno de los Estados Parte integrarán el PARLACEN al concluir su mandato”), se concluyó que, sustancialmente, existía *identidad* entre ellas. En ese sentido –se dijo–, la persistencia en el ordenamiento jurídico de la norma que fue inicialmente impugnada, implica la subsistencia de la *causa petendi* de la pretensión traída al conocimiento de este tribunal, por lo que los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por la parte actora anteriormente contra el art. 2 letras b) y c) del TC-PARLACEN, continúan teniendo razón de ser, pero direccionados en contra del actual art. 2 incs. 2° y 3° del mencionado cuerpo jurídico; ello, con el fin de evitar que se sustrajera del control de constitucionalidad.

B. Asimismo, se consideró que la supuesta conculcación del art. 72 ords. 1° y 3° de la Cn. constituía un enfoque genérico del mismo planteamiento sostenido en relación con la supuesta lesión del art. 80 de la Cn.; es decir, ambos parámetros estaban incluidos en la argumentación relacionada con el voto directo para las diputaciones del PARLACEN, sin embargo, el grado de concreción que de la argumentación planteada se deriva de este último, hizo que la admisión se realizara por este motivo, por lo que se declaró la improcedencia del primero.

C. Habiéndose depurado la pretensión, se señaló que las demandantes lograron identificar adecuadamente los elementos del control de constitucionalidad indispensables para que la demanda fuera admitida y que, en el presente proceso constitucional, se emitiera una sentencia de fondo. Y es que, además de indicar el parámetro (art. 80 de la Cn.) y el objeto de control (art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, en conexión con el art. 2 del RI-PARLACEN), expusieron claramente los motivos de inconstitucionalidad con base en los cuales justificaban su solicitud de invalidez. Ahora bien, de acuerdo con tales motivos, se entendió con una lectura superficial de la citada disposición constitucional que la impugnación estaba dirigida solamente por la vulneración del art. 80 inc. 1° de la Cn., y no a todo el contenido del art. 80 de la Cn.

En consecuencia, la demanda se admitió para enjuiciar la constitucionalidad del art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, en conexión con el art. 2 del RI-PARLACEN, por la supuesta transgresión al art. 80 inc. 1° de la Cn. Esto, con el fin de determinar si es

inconstitucional que el Presidente y el Vicepresidente, así como los Designados a la Presidencia de la República, se integren como Diputados en el PARLACEN al concluir sus mandatos.

D. Finalmente, se adoptó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los arts. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN y 2 del RI-PARLACEN, en el sentido de que el Presidente, Vicepresidente y los Designados a la Presidencia de la República de El Salvador, cuyo mandato concluyó el 1-VI-2014, debían abstenerse de ser juramentados y asumir los cargos como diputados centroamericanos y, por tanto, de integrar el PARLACEN. En particular, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el PARLACEN –a través de sus órganos internos correspondientes– debían abstenerse de extender credenciales, recibir la protesta de ley y dar posesión, como diputados al Parlamento Centroamericano, a las personas que desempeñaron los cargos antes mencionados.

3. A. La Asamblea Legislativa, en su informe sobre la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, dijo, en lo esencial, que el expresidente Funes ha cumplido con los requisitos necesarios “para ser Diputado centroamericano”, pues, dado que el TC-PARLACEN es ley de la República, el pueblo salvadoreño expresó mediante su voto que lo habilitaba para que, al finalizar su mandato como Presidente, integrara el PARLACEN; es decir, el mencionado tratado establece que aquel que cumple con los requisitos constitucionales para ser Presidente, ingresará posteriormente al organismo comunitario mencionado. Ello implica que el TC-PARLACEN desarrolla una “forma particular” de ingreso para los exgobernantes, pero esto no contradice la Constitución *per se*.

En ese sentido, a pesar de que este Tribunal sostuvo en el auto de fecha 29-V-2014 que se controlaría el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, la Asamblea Legislativa optó por justificar la anterior redacción de dicha disposición (en particular, la letra b] del art. 2), arguyendo que es complementaria del art. 80 inc. 1° de la Cn., pues la legitimidad popular directa que se recibe al momento de su elección comprende una doble delegación, la cual se perfecciona cuando el Tribunal Supremo Electoral declara firmes los resultados electorales.

Sin embargo, aclaró que los efectos del mandato de pueblo se desarrolla en dos momentos distintos: primero, cuando el Presidente y el Vicepresidente toman posesión del cargo el 1 de junio del año de elección; y, segundo, cuando dichos funcionarios concluyen tal mandato y realizan los requisitos establecidos por el TC-PARLACEN y el RI-PARLACEN.

En consecuencia, consideró que las demandantes incurren en un error, pues parten del supuesto que el mandato otorgado al Presidente y Vicepresidente de la República es unívoco para ejercer esos cargos, cuando en realidad el pueblo le confiere un doble mandato, uno de ellos de “ejercicio diferido”.

Finalmente, se advierte que la Asamblea Legislativa no justificó la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, en lo relativo a que los Designados a la Presidencia de la República podrán integrar el PARLACEN, cuando concluyan sus mandatos.

4. El Fiscal General de la República, al exponer su opinión sobre los motivos de inconstitucionalidad de la demanda, retomó las nociones de soberanía interna y externa y acotó que un Estado en particular es soberano mientras no dependa de otro Estado. Asimismo, después de unas consideraciones generales sobre el papel de la soberanía de los Estados en el contexto de las relaciones internacionales y de una referencia sobre las organizaciones supranacionales, dijo que la Constitución es soberana, lo que significa que ella tiene supremacía sobre todos los poderes constituidos sin excepción y que el poder constituyente —que reside en el pueblo— es quien tiene la competencia soberana, es decir, la capacidad de decidir a quién, cuándo y en qué medida debe otorgarse una competencia jurídica.

El Fiscal expresó que la Constitución, en el art. 246 inc. 2° Cn., se ha atribuido a sí misma en exclusiva el rango de supremacía sobre el resto del ordenamiento jurídico, de modo que ella subordina todas las leyes secundarias del ordenamiento y consecuentemente las atribuciones, facultades y mandatos de los funcionarios, por lo que cualquier ley secundaria —incluyendo tratados internacionales— que la contraríen pueden ser declarados inconstitucionales.

Por otra parte, el Fiscal mencionó que la democracia es una forma de gobierno en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes. Así, la democracia representativa es aquella donde el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica, por medio de elecciones libres; en ese sentido, el Presidente de la República, los Diputados y los Alcaldes son representantes populares y al pueblo se deben.

Expuesto lo anterior, el Fiscal se refirió al art. 2 letras b) y c) del TC-PARLACEN —de 1987—, a pesar de que este Tribunal sostuvo en el auto de fecha 29-V-2014 que se controlaría el art. 2 incs. 2° y 3° del mismo cuerpo jurídico, en su actual redacción de 2008. Así, sostuvo que comparte en casi todas sus partes los argumentos expuestos por la Asamblea Legislativa en su informe y, posteriormente, añadió que las demandantes parten del error de considerar de la misma naturaleza y equiparar a los funcionarios de elección popular para el gobierno del Estado, en su caso Asamblea Legislativa, con los funcionarios que integran un organismo supranacional, como es el caso del PARLACEN, el cual, por su integración, naturaleza y funciones, es diferente al Órgano Legislativo del Estado, ya que no tiene las funciones de este como se enumeran en el art. 131 de la Cn. y, fundamentalmente, no decreta, no interpreta auténticamente, ni reforma, ni deroga leyes secundarias.

En ese sentido, afirmó que, según las disposiciones impugnadas, la integración del PARLACEN es especial, o sea, que no está conformado solo por Diputados centroamericanos, quienes son los que están sujetos a cumplir lo establecido en el art. 80 inc. 1° de la Cn., sino, además, por un Presidente, un Vicepresidente o un Designado a la Presidencia de la República, por país, quienes adquieren el carácter de miembro del PARLACEN por el hecho de terminar su período en su respectivo país. En consecuencia, concluyó que no existe la inconstitucionalidad alegada.

II. 1. Expuestos los motivos de inconstitucionalidad planteados por las demandantes, los argumentos de la Asamblea Legislativa y la opinión del Fiscal General de la República, se precisará el objeto de control del presente proceso constitucional.

A. a. La parte actora ha sometido a control constitucional el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, en conexión con el art. 2 inc. 2° del RI-PARLACEN, por la supuesta transgresión al art. 80 inc. 1° de la Cn.

Ahora bien, se advierte que las demandantes impugnaron, por conexión y específicamente, el art. 2 inc. 2° del RI-PARLACEN, aprobado en sesión ordinaria de la Asamblea Plenaria del PARLACEN n° AP/223-2010, realizada en la sede de dicho organismo del 21 al 24 de septiembre de 2010. Sin embargo, mediante sesión ordinaria de la Asamblea Plenaria del PARLACEN n° AP/257-2014, realizada en la sede de dicho organismo los días 26 y 27 de marzo de 2014, se emitió la Resolución n° AP/1-257/2014: “Reformas al Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano”, la cual contiene el Nuevo Reglamento Interno del PARLACEN.

Así, se observa que la actual redacción del art. 2 del RI-PARLACEN establece, en su inciso 2°, lo siguiente:

“Artículo 2. Integración del PARLACEN.

[...]

También lo integran, las y los Jefes de Estado y de Gobierno, así como las Vicepresidentas, Vicepresidentes, Designadas o Designados a la Presidencia de los Estados Parte del PARLACEN, al concluir su mandato, quienes duran en su cargo hasta que finalice el período presidencial de su sucesora o sucesor”.

b. Debido a que el objeto de control por conexión del presente proceso de inconstitucionalidad ha sido reformado, es pertinente analizar si corresponde sobreseer en este punto de la pretensión, por carecer esta de objeto procesal. Para ello, debe tenerse en consideración que el control de constitucionalidad es de naturaleza material, es decir, recae sobre los motivos planteados por la parte actora, que expresan un contraste entre normas que derivan de las disposiciones.

Así, en el presente caso, los argumentos de inconstitucionalidad expuestos por las demandantes en contra del art. 2 inc. 2° del RI-PARLACEN –de 2010– son trasladables al actual art. 2 inc. 2° del mencionado cuerpo jurídico –de 2014–. Para ello, es necesario evocar la distinción de los conceptos de *disposición* y *norma* que ha sido desarrollada por la Teoría del Derecho y que este Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia –por ejemplo, las

Resoluciones de fechas 23-VIII-1999 y 27-X-2010, Inc. 14-98 y Amp. 408-2010, respectivamente—. De esta manera, por *disposiciones jurídicas* deben entenderse los enunciados o formulaciones lingüísticas expresadas en textos normativos, que es el objeto que ha de ser interpretado por los jueces y tribunales; en cambio, las *normas jurídicas* son los significados prescriptivos que son atribuidos a tales enunciados mediante la interpretación.

En virtud de lo anterior, este Tribunal advierte que el contenido normativo de la disposición impugnada y su posterior reforma consiste en que “los Jefes de Estado y de Gobierno —entiéndase, para el caso, Presidentes—, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de cada uno de los Estados Parte integrarán el PARLACEN al concluir su mandato”. En ese sentido, dado que la disposición reformada presenta el mismo contenido normativo que la disposición que fue impugnada por las peticionarias, se concluye que, sustancialmente, existe *identidad* entre ellas.

c. En razón de lo antes expuesto, la persistencia en el ordenamiento jurídico de la norma que fue inicialmente impugnada por conexión, implica la subsistencia de la *causa petendi* de la pretensión traída al conocimiento de este tribunal, por lo que los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por la parte actora anteriormente contra el art. 2 inc. 2° del RI-PARLACEN, continúan teniendo razón de ser, pero direccionados en contra del actual art. 2 inc. 2° del mencionado cuerpo jurídico; ello, con el fin de evitar que se sustraiga del control de constitucionalidad.

B. Precisado lo anterior, se advierte que el objeto de control del presente proceso constitucional recae sobre el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, en conexión con el art. 2 del RI-PARLACEN, por la supuesta transgresión al art. 80 inc. 1° de la Cn.

Según los términos de la impugnación y las delimitaciones hechas en la admisión de la demanda, el análisis debe centrarse en verificar si es inconstitucional que quienes hayan sido Presidente, Vicepresidente o Designados a la Presidencia de la República se integren como Diputados en el PARLACEN al concluir sus mandatos, sin elección popular para este cargo.

2. Con el fin de establecer un marco conceptual adecuado para decidir si es inconstitucional que el Presidente, Vicepresidente o Designados a la Presidencia de la República se integren como Diputados en el PARLACEN al concluir sus mandatos, se abordarán a continuación los siguientes aspectos relevantes: (III) se realizará una breve exposición sobre el Derecho de Integración y su relación con la Constitución; (IV) se hará una breve exposición sobre el principio de soberanía popular, la representación política y el derecho al sufragio; y (V) se examinará el contraste normativo que sostiene la pretensión de las demandantes. Luego se pronunciará el fallo correspondiente.

III. 1. A. La integración entre Estados puede realizarse en diversas áreas —económica, política, social, etc.—, lo cual da inicio mediante la celebración de acuerdos de voluntad que

tienen como objeto ese fin; acuerdos que, en un primer momento, se celebran de la misma forma como ocurre con cualquier tratado, convenio, carta, etc. Sin embargo, una vez celebrados se crea toda una estructura jurídico-institucional dentro del ámbito del tradicional Derecho Internacional, configurando un nuevo ordenamiento jurídico que es conocido por la doctrina como *Derecho de integración o Derecho comunitario*.

B. Los tratados de integración son convenios multilaterales por medio de los cuales se crean los llamados *órganos u organismos supranacionales, con cuya actuación* la comunidad de Estados integrada busca alcanzar los objetivos propuestos.

Este nuevo ordenamiento jurídico está conformado, en primer lugar, por los tratados constitutivos de las comunidades de Estados, es decir, los sistemas de integración creados por los Estados, sus protocolos y anexos, así como los tratados que los modifican; todos los cuales constituyen el *Derecho comunitario o de integración originario*, ya que sirven de parámetro legal con carácter fundamental para los órganos supranacionales creados por ellos; por lo que, a partir de su vigencia, deja de ser Derecho Internacional común, para pasar a configurar un nuevo derecho, caracterizado por su autonomía.

C. En segundo lugar, está conformado por todo el ordenamiento jurídico que surja como producto de las competencias o atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales otorgadas a los órganos creados dentro del mismo sistema de integración –normas que no tienen su origen en el tratado internacional común–; la normativa que surge del ejercicio de tales competencias es el denominado *Derecho comunitario o de integración derivado*.

Este derecho derivado está constituido por los actos normativos de los órganos de integración, por ejemplo, el reglamento, la directiva, la decisión, las recomendaciones, etc.; derecho que se caracteriza por su autonomía porque, en la mayoría de los casos, no es necesaria la aceptación, transformación o adaptación alguna de parte de los Estados signatarios, pues el mismo es directamente aplicable tanto a los Estados parte como a los ciudadanos de éstos.

2. A. La relación entre Constitución y Derecho de integración ha resultado compleja, dinámica y abierta, como un efecto comprensible de la propia dificultad y enorme importancia de los procesos de integración entre Estados. No hay nada insólito en que la pluralidad de intereses y concepciones estatales en juego se proyecte en forma de saludable tensión entre las fuentes normativas llamadas a articular los avances de dichos procesos. Si se observa la jurisprudencia de los respectivos órganos de aplicación de tales normas en la región, junto a la validez constitucional de los esfuerzos comunitarios (art. 89 Cn.), se concluye que el desafío está en convertir esa relación en un campo de decisiones interactivas, más que en un terreno de conflicto permanente; en un espacio de diálogo, más que de sucesivos enfrentamientos. Para lograrlo es clave la construcción cooperativa de los límites recíprocos. Dichos límites existen y su reconocimiento es necesario para sostener un leal compromiso con la integración centroamericana.

Las soluciones tradicionales del debate sobre estos límites han oscilado entre la supremacía constitucional (jerarquía) y la primacía del Derecho de integración (aplicabilidad preferente). Esto ha obligado a reconocer la necesidad de una posición armonizadora o concordante, por medio de una disposición de respeto compartido y búsqueda leal de elementos comunes. Sobre esto es necesario observar que, incluso cuando se prefiere un modelo de diálogo jurisdiccional o de flexibilidad interpretativa que favorezca la integración y evite las antinomias y conflictos, el fundamento de cualquier modelo y de sus límites excepcionales es siempre la Constitución, porque *es la que abre las puertas de la relación con el derecho supranacional y se define a sí misma como fundamento, base o centro de esa relación –art. 89 de la Cn.–*.

En efecto, en El Salvador, según lo dispuesto en el art. 145 de la Cn., *no se podrán ratificar tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales*. Si no obstante la anterior prohibición se llegase a introducir a nuestro ordenamiento jurídico –como leyes de la República– acuerdos de voluntades entre Estados, o entre éstos y organismos internacionales, que contengan disposiciones que contradigan a la Constitución, el art. 149 de la misma prescribe que dichos tratados pueden ser sometidos al control de constitucionalidad concentrado o difuso.

Entonces, la creación del Derecho de Integración no es, en principio y en abstracto, inconstitucional; es decir que la creación de organismos internacionales o supranacionales de cualquier índole, sus competencias y funciones, no violenta *per se* ningún precepto constitucional. Sin embargo, la situación cambia cuando se pretende concretar algunas de sus funciones al interior de cada Estado miembro del sistema de integración, ya que los productos normativos, ejecutivos y judiciales provenientes de aquellos organismos deben estar, para el caso de El Salvador, acorde a los lineamientos de la Constitución de la República.

B. En relación con lo antes expuesto, esta Sala, mediante una progresiva adecuación de su jurisprudencia, ha reconocido la influencia del Derecho de integración en el ejercicio de ciertas competencias estatales, pero siempre “dentro de los límites establecidos en la Constitución” (Sentencia de 8-XII-2006, Inc. 10-2004). Como lo ilustra dicha sentencia, en lugar de una aplicación tajante e incondicionada de la supremacía constitucional y de un examen circunscrito a las coordenadas del principio de jerarquía, esta Sala ha propiciado una relación de coordinación productiva con el Derecho de integración, a partir del alcance del referido art. 89 de la Cn. Ciertamente, *esta disposición constitucional impone una apertura interpretativa hacia el cumplimiento de los fines de la integración y fundamenta la orientación armonizadora que debe tener la solución de los potenciales conflictos entre la Constitución y el Derecho de integración*.

No obstante, *dicha apertura interpretativa no significa asunción de la inobservancia, el desplazamiento o la modificación encubierta de las normas constitucionales. Lo*

supranacional no es supraconstitucional. Las normas generadas en el marco del proceso de integración son supranacionales en virtud de su aplicación regional, de sus fines, limitados por los intereses de la comunidad de Estados y no como efecto de alguna clase de jerarquía normativa o de superioridad como fuente de producción jurídica. Su condición está definida por el objeto de regulación (delimitado a su vez por los fines de la integración) y no por su escala normativa en el sistema de fuentes del derecho salvadoreño. *El art. 89 Cn. no es una cláusula de renuncia a la fuerza pasiva de la Constitución, ni una excepción a su fuerza activa: no habilita la alteración de los contenidos constitucionales ni sustrae del control de constitucionalidad al Derecho de integración.*

El art. 89 de la Cn. tampoco atribuye rango constitucional al Derecho de integración, que lo convierta en una especie de extensión de aquella. Por ahora, *la integración no es una réplica regionalizada del poder constituyente, que pueda disponer sin límites de las atribuciones conferidas. De ahí que la “competencia de la competencia” –sobre quién determina sin intromisiones el alcance de las propias competencias– es del poder soberano que radica en el pueblo y se expresa en la Constitución.* La integración emerge de la subsistencia de ese mínimo intangible de autonomía de los Estados, no de su desaparición, y es una decisión de Estados soberanos, que siguen siéndolo después de tomarla.

Como ya se dijo, la soberanía popular manifestada en el ejercicio del poder constituyente es la sustancia legitimadora de la supremacía constitucional. Esta particular cualificación democrática que funciona como sedimento político de la condición normativa de la Constitución está ausente en la regulación supranacional, lo que determina su incapacidad para desplazar o reformar los contenidos constitucionales. De este modo se reduce el peligro de un uso estratégico de los foros políticos y jurídicos regionales como instrumentos para incumplir o modificar las prescripciones de la Constitución, eludiendo las exigencias representativas y de participación que ella misma establece para su reforma. *La importancia y la complejidad de las vías de construcción de la comunidad de Estados no pueden autorizar la avocación supranacional de funciones constitucionales de cada uno de ellos, en lo que exceda del campo amplio, pero acotado, que en el caso salvadoreño fija el art. 89 Cn.*

Finalmente, este Tribunal ha sostenido reiteradamente los anteriores criterios, controlando diversos actos normativos del Derecho de Integración, entre los cuales se encuentra: *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas* (Sentencia de fecha 7-IX-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 3-91); *Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano* (Sentencia de fecha 24-VI-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 40-2000); *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos y Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia* (Sentencia de fecha 23-X-2013, pronunciada en el proceso de Inc. 71-2012); y

Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías (Resolución del 31-VIII-2012, Inc. 28-2011).

Asimismo, hay que aclarar que esta forma de *control constitucional deferente de las normas de Derecho de integración* es compartida por otros tribunales constitucionales de la región centroamericana. Así lo demuestran las dos Sentencias de 6-IX-1996 (asuntos 4638-96 y 4640-96), donde la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica determinó que “la delegación de competencias al ordenamiento jurídico comunitario de manera alguna es irrestricta, antes bien, tiene límites concretos [...] No es dable rebasar la Carta Política, en su letra o en su espíritu, visto que en ella se fijan los principios fundamentales del Estado y se establecen, por consecuencia, los límites de acción de los Poderes Públicos, así en lo sustancial como en lo formal y tanto en lo interno como en lo externo [...] no son transferibles competencias que resulten esenciales para el orden jurídico constitucional”. En similar sentido, la Sentencia de 20-VII-2004 (expedientes acumulados 12-2004 y 213-2004) de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, afirmó que los instrumentos comunitarios están “sujetos al principio de supremacía constitucional y, por lo mismo, [son] susceptibles del control de constitucionalidad de las normas”.

En ese sentido, y como consecuencia de dichos precedentes, independientemente de la terminología con la que se denomine a los acuerdos de voluntades entre Estados, o entre éstos y organismos internacionales –convención, convenio, carta, pacto, protocolo, tratado, etc.–, o al conjunto de acuerdos –Derecho Internacional, Derecho de Integración–, se entiende que dichos acuerdos están, como es el caso del TC-PARLACEN, en una posición infraconstitucional, es decir, subordinado a la Constitución, y, por lo tanto, son susceptibles de control jurisdiccional por esta Sala, dada la competencia otorgada por la Constitución.

IV. 1. El principio de soberanía popular se encuentra consagrado en la segunda frase del art. 83 de la Cn., el cual establece: “La soberanía reside en el pueblo [...]”. Esto significa que pueblo es el titular del poder soberano, en el sentido de que todas las normas jurídicas y cargos públicos que ejercen poder real emanan directa o indirectamente de la voluntad popular.

La *soberanía popular* implica que la gestión de los asuntos públicos afecta a la generalidad, y en esa medida, tiene interés en la misma. Por ello, el destino de la sociedad debe ser decidido por todos sus integrantes, debiendo reconocerse a cada ciudadano un voto con el mismo valor. En otras palabras: (i) las decisiones generales que afectan el destino colectivo debe tomarlas el pueblo; (ii) todos los cargos que ejercen poder público deben ser de elección popular o derivados de los cargos de elección popular; y (iii) las decisiones las toma la mayoría, atendiendo a sus intereses, pero con respeto a las minorías.

2. A. El gobierno democrático y representativo –art. 85 inc. 1º de la Cn.– demanda de quienes son elegidos como representantes del pueblo, un compromiso con el mismo, en el sentido de que no actúan en nombre o a favor de grupos de poder o de sectores

determinados, sino de todos y cada uno de los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que –por tanto– deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados.

Este sistema se da a través de las elecciones que posibilitan que los ciudadanos ejerzan un control sobre los actos de sus representantes y reduce las posibilidades de que éstos procedan por su cuenta en forma arbitraria.

B. De esta manera, los procesos electorales son el origen de la *legitimación* de los funcionarios públicos de elección que se da a través del sufragio.

En El Salvador, las elecciones de los gobernantes se realizan a través de dos vías: (i) elección de primer grado, en la cual se elige a los representantes por medio de una votación directa –*Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados de la Asamblea Legislativa y del PARLACEN, Alcaldes y Concejales Municipales*–; es decir, que los electores participan de manera inmediata en la designación de los funcionarios del gobierno; y (ii) elección indirecta, la cual implica que los ciudadanos designan a sus representantes, quienes a su vez eligen a otros funcionarios para el ejercicio de determinados cargos.

3. A. El derecho al sufragio descansa sobre tres elementos: el principio de soberanía popular; la democracia como forma de gobierno; y la representación política. Lo anterior se afirma porque la elección popular de los gobernantes sirve, tanto para que el pueblo pueda participar en el gobierno, como para que los gobernantes ejerzan la calidad de representantes del mismo.

El sufragio también se justifica en la necesidad de conferir a la población un procedimiento organizado de expresión política. Así concebido, el sufragio se puede definir como un *procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente*, a fin de designar a los titulares del poder político (sufragio electoral).

En el *cuerpo electoral* debemos entender comprendidos a todos los salvadoreños aptos para votar, esto es, los mayores de edad, inscritos en el registro electoral y en el pleno goce de sus derechos políticos (arts. 71-77 de la Cn.).

B. En la Sentencia de 26-VI-2000, Inc. 16-99, se señaló que el derecho al sufragio tiene un sentido subjetivo y un sentido objetivo.

Según el primero, el sufragio aparece como una facultad del ciudadano (derecho de libertad) garantizada por el ordenamiento jurídico. También son expresión de este sentido subjetivo las facultades de elegir y de presentarse como candidato. Conforme al segundo, el derecho al sufragio es un principio básico del ordenamiento democrático. Visto como principio, el sufragio tiene una dimensión institucional indiscutible que radica en el hecho de que sin sufragio no hay democracia.

V. Teniendo en cuenta lo establecido en los considerandos anteriores, procede en este punto resolver la infracción constitucional alegada.

1. En el presente caso, según las peticionarias, el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, en conexión con el art. 2 inc. 2° del RI-PARLACEN, vulnera el art. 80 inc. 1° de la Cn., ya que el Presidente y el Vicepresidente de la República, así como los Designados a la Presidencia, al concluir sus mandatos, integrarán el PARLACEN, sin haberse sometido a una elección popular para fungir como diputados centroamericanos, lo que implica que, al no haber sido electos de manera directa, no se encuentran legitimados para desempeñar tales cargos.

2. A. En razón de que las disposiciones impugnadas se refieren a un organismo comunitario: el PARLACEN, debe señalarse que, tal como se reconoció en la Sentencia de 7-IX-1999, Inc. 3-91, la existencia de órganos supranacionales forma parte de la estructura jurídica institucional derivada del proceso integracionista y está reconocida expresamente en el art. 89 inc. 1° de la Cn., lo que implica que los actos o decisiones emanados de dichos órganos, cuando se mantienen dentro de los límites inherentes a los fines de la integración, obligan al Estado salvadoreño. En ese sentido, se advierte que el art. 1 del TC-PARLACEN establece que dicho organismo comunitario es un “...órgano regional y permanente de representación política y democrática del [SICA] que tiene como *objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica*, para consolidarla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” –resaltado de este Tribunal–.

Asimismo, dado que los artículos controvertidos se refieren a la conformación del PARLACEN, debe tomarse en consideración que, tanto el art. 2 inc. 1° del TC-PARLACEN como el art. 2 inc. 1° del RI-PARLACEN, prescriben que dicho organismo estará integrado por 20 diputados titulares por cada Estado parte, con sus respectivos suplentes, y cuya elección “...deberá ser mediante sufragio universal, directo y secreto, pudiendo ser reelectos”. Asimismo, y complementando las disposiciones citadas, el art. 3 del TC-PARLACEN señala que para ser diputado centroamericano se deben cumplir “...con los mismos requisitos que se exigen para ser Diputado o representante ante los Congresos o Asambleas Nacionales de los respectivos Estados parte” –en igual sentido, art. 9 del RI-PARLACEN– y, además, el art. 6 del mismo cuerpo jurídico prescribe que “[c]ada Estado Parte elegirá sus Diputados titulares y suplentes ante el Parlamento, de conformidad con las disposiciones que fueren aplicables de la legislación nacional que regula la elección de Diputados o representantes ante sus Congresos o Asambleas Legislativas...” –en el mismo sentido, art. 15 del RI-PARLACEN–.

B. En virtud de lo anterior, se advierte que, en principio, *el Estado de El Salvador será representado en el PARLACEN por 20 Diputados titulares y sus suplentes, quienes serán electos mediante sufragio y deberán cumplir con los requisitos para ser Diputados*

de la Asamblea Legislativa establecidos en el art. 126 de la Cn. Esto también se encuentra regulado en los arts. 11, 154, 155 y 159 del Código Electoral (C.E.).

Ahora bien, dado que los candidatos a Diputados del PARLACEN tienen que cumplir con los requisitos establecidos en la disposición constitucional citada, se entiende que *tales candidatos también deben de tener en cuenta las inhabilidades prescritas en el art. 127 de la Cn. y las prohibiciones señaladas en los arts. 128 y 129 de la Ley Suprema. Esto es así, pues quien no se encuentre habilitado para desempeñar el cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa tampoco se encontrará habilitado para ejercer el cargo de Diputado centroamericano.*

C. A pesar de lo antes expuesto, se advierte que el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN prescribe que el Jefe de Estado o de Gobierno –entiéndase, en nuestro sistema jurídico-político, el Presidente de la República–, el Vicepresidente o los Designados a la Presidencia de la República también integrarán el PARLACEN al concluir sus mandatos.

Dado que el PARLACEN está integrado por los Diputados que representan a los diversos Estados del SICA, el Presidente, Vicepresidente y los Designados a la Presidencia de la República, al finalizar el periodo de su elección, tendrán la calidad de Diputados. Ello, a pesar de que el art. 8 del RI-PARLACEN claramente señala que los Diputados del PARLACEN “[s]on las y los representantes de los pueblos de los Estados Parte del PARLACEN, *electos por sufragio universal, directo y secreto*; ejercen sus cargos de conformidad con el [TC-PARLACEN], siendo su denominación: Diputada Centroamericana o Diputado Centroamericano” –resaltado de este Tribunal–.

En ese sentido, *aunque tanto el TC-PARLACEN como el RI-PARLACEN prescriben que serán diputados centroamericanos aquellos que sean electos democráticamente mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, también otorga dicha calidad, de forma automática, es decir, sin la realización de un proceso electoral específico, a los Jefes de Estado o de Gobierno, Vicepresidentes y, en su caso, Designados a la Presidencia de los Estados parte.*

3. A. Por su parte, el art. 80 inc. 1° de la Cn. prescribe que “[e]l Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al [PARLACEN] y los Miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular”. Dicha disposición se refiere a funcionarios que se rigen por distintos sistemas de elección.

a. Así, el sistema electoral mayoritario no procura que el resultado de la contienda electoral refleje la distribución de las proporciones de votos en cada elección, sino que persigue identificar a un vencedor indiscutible; generalmente, por su medio se trata de elegir a una persona para ocupar un tan solo cargo, por ejemplo, el de Presidente de la República. En este sistema la adjudicación del cargo depende de que un candidato reúna la mayoría exigida (absoluta o relativa) de los votos. Aquí solo se toma en cuenta a los

candidatos que ganan en las circunscripciones respectivas —generalmente nacional—, lo cual representa una ventaja, pues el elector se enfrenta a una decisión clara y está en condiciones de comprender qué sucede con su voto. Con la regla de la mayoría, los votos depositados a favor de un candidato conducen al éxito electoral.

En nuestro sistema jurídico-político, esta clase de sistema electoral persigue identificar a un único vencedor: el Presidente de la República, que se postula necesariamente por una nómina junto con el candidato para la Vicepresidencia de la República. Como aquí se busca solo una fórmula ganadora, la adjudicación de la presidencia y vicepresidencia depende de que se haya obtenido la mayoría de los votos, que, según el art. 80 inc. 2° de la Cn., debe ser absoluta (mayor número de votos que todos los demás partidos juntos). Esto produce una consecuencia relevante con respecto al cuerpo electoral: *el partido político que postula a su candidato no ofrece a los ciudadanos una pluralidad de opciones, más que la fórmula presidencial* (Sentencia de 6-IX-2013, Inc. 16-2012).

b. A diferencia de la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, la elección de los Diputados de la Asamblea Legislativa y del PARLACEN se lleva a cabo por medio del sistema de representación proporcional, cuya finalidad básica es que exista el mayor grado de correspondencia posible entre la cantidad de votos y los escaños obtenidos (Inc. 16-2012 citada).

El fundamento de esta exigencia deriva, en primer lugar, de lo prescrito en el art. 78 de la Cn., en el sentido que el voto debe ser igualitario: cada voto debe tener el mismo peso en la configuración del Legislativo y, en principio, no debe haber votos de ciudadanos que no tengan un efecto en la representación popular en dicho órgano. Pero además deriva de lo prescrito en el art. 85 incs. 1° y 2° de la Cn., pues el Gobierno —en general— debe ser representativo y el sistema político debe ser pluralista, a medida que el sistema de representación proporcional permite que un mayor número de sectores en el electorado pueda ver el éxito de su participación en la elección; ello porque, aunque el partido de su preferencia no logre mayoría relativa (mayor número de votos que cualquier otro partido) o absoluta (mayor número de votos que todos los demás partidos juntos), sí ve la posibilidad de que el partido obtenga escaños o curules; es decir, que el ciudadano percibe que su voto es importante en la configuración del órgano representativo por antonomasia.

La forma de la candidatura en el sistema de representación proporcional se hace por medio de listas que le presentan al votante los nombres de los candidatos de los partidos, complementados con los candidatos no partidarios que compiten en la elección de que se trate. Esta forma potencia la capacidad de opción del ciudadano elector a la hora de votar, de tal manera que pueda elegir o decidir por uno o varios candidatos.

B. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que, en el sistema jurídico-político salvadoreño, los Diputados del PARLACEN serán electos exclusivamente por medio del

ejercicio del sufragio, el cual es un procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente a fin de designar a los titulares del poder político y que, por consiguiente, para considerar que su ejercicio es democrático, debe garantizarse que este *sea libre, directo, igual y secreto* –art. 78 de la Cn.–

Por otra parte, el art. 79 inc. 2° de la Cn. señala que “[p]ara elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional”. Así, dado que el sistema electoral mismo se debe estructurar a fin de dar cabida en la representación orgánico-funcional, a aquellas opciones políticas minoritarias, que con una fórmula cerrada o con poca tendencia pluralista no tendrían esa participación, el legislador tiene la obligación de utilizar alguna de las fórmulas electorales que facilite una composición y funcionamiento de la Asamblea Legislativa y del PARLACEN que respondan a los principios representativo y pluralista. En razón de ello, en nuestro caso, el legislador ha optado por un sistema de cocientes y residuos, en el cual aquellos partidos que no han registrado a su favor un total de votos válidos equivalentes al cociente electoral, tienen oportunidad de acceder a los cargos en disputa con un menor número de votos, pero con los mayores residuos, hasta completar el número de Diputados asignados por la ley.

Dado que los arts. 6 del TC-PARLACEN y 15 del RI-PARLACEN prescriben que los mencionados funcionarios serán designados según las disposiciones que fueren aplicables de la legislación nacional que regula la elección de Diputados nacionales, las elecciones de los Diputados del PARLACEN se rigen por lo establecido en el C.E. para los Diputados de la Asamblea Legislativa. En particular, se advierte que el art. 217 del C.E. regula la asignación de escaños para los Diputados de la Asamblea Legislativa, la cual servirá de base para la asignación de los escaños para los Diputados centroamericanos, con la diferencia que, para la elección de estos últimos, será utilizada la circunscripción nacional (art. 10 inc. 1° del C.E.). Tal disposición constituye la concreción del sistema de representación proporcional establecido por la Constitución para este tipo de elección y, a su vez, desarrolla la fórmula electoral de cocientes y residuos adoptada por el legislador, mediante la cual se pretende que el resultado electoral evidencie una distribución equilibrada y fiel a los resultados que las diversas opciones ideológicas presentan en su oferta electoral.

4. A. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, se advierte que, cuando el TC-PARLACEN prescribe que el Presidente y Vicepresidente ingresarán al PARLACEN como Diputados centroamericanos, se está estableciendo una excepción al mecanismo de ingreso a dicho organismo comunitario, pues entender lo contrario implica sostener la existencia de una regulación excesiva e innecesaria en el mencionado tratado, es decir, o son “agregados” como excepción a la regla general (que indica que deben ser electos directamente) o se someten a la misma como el resto de Diputados centroamericanos.

En ese sentido, según la disposición impugnada, para que el Presidente y Vicepresidente de la República sean Diputados del PARLACEN no tienen que cumplir con los requisitos exigidos a los demás diputados centroamericanos, es decir, a los 20 titulares y sus respectivos suplentes que representan a cada uno de los Estados parte.

Como consecuencia de lo anterior, el PARLACEN se encuentra conformado por 20 diputados –y sus suplentes– electos democráticamente mediante el sufragio, más los Presidentes, Vicepresidentes y, en su caso, Designados a la Presidencia de la República, quienes son incorporados automáticamente a dicho organismo comunitario, es decir, sin ningún proceso electoral específico. Esto se puede comprobar con la información de dominio público contenida en el sitio oficial del PARLACEN: <http://www.parlacen.int>, y según la cual algunos países se encuentran representados por más de 20 diputados; por ejemplo, República Dominicana cuenta con 22 diputados, de los cuales 2 cargos son ejercidos por quienes se desempeñaron como Presidente y Vicepresidente de ese país y, además, se incorporaron automáticamente al concluir el período de su mandato.

Por lo tanto, *el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN exige que determinados funcionarios sean designados directamente por el pueblo, mediante el sufragio.*

B. Ahora bien, la Asamblea Legislativa, en su calidad de autoridad demandada, alegó que tanto el Presidente como el Vicepresidente de la República poseen una “doble delegación del pueblo”, pues, al momento de su elección, son facultados para que ejerzan dichos cargos y, además, para que posteriormente se desempeñen como Diputados del PARLACEN, por lo que “gozan de legitimidad popular directa”.

a. Sin embargo, no es posible sostener que los ciudadanos, cuando eligen al Presidente y Vicepresidente de la República, también deciden que las mismas personas se desempeñen como Diputados centroamericanos. Por el contrario, *los ciudadanos únicamente eligen a quienes se van a desempeñar como Presidente y Vicepresidente de la República.*

Y es que, por un lado, como se dijo antes, el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, establece que el Presidente y Vicepresidente de la República integrarán el PARLACEN de forma automática al concluir sus cargos, es decir, sin la realización de un proceso electoral específico; y, por otro, dado que los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República solo cumplen con el procedimiento de inscripción de sus candidaturas para dichos cargos, establecido en los arts. 142-150 del C.E., la propaganda electoral desarrollada por los interesados, regulada en los arts. 172-184 del mencionado cuerpo jurídico, y la cual tiene como finalidad persuadir a los ciudadanos para que voten en favor de alguna organización política o candidato en contienda, es realizada dando a conocer solamente la ejecución de los planes y programas que desarrollaran las entidades del ejecutivo y sus dependencias en caso de resultar vencedores, pero sin hacer ninguna propuesta respecto al ejercicio del cargo de Diputado centroamericano. En virtud de ello, *la*

adhesión o apoyo hacia una determinada organización, programa, ideología u orientación política, es manifestada por el ciudadano en exclusiva para la candidatura a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Consecuentemente, en el caso de los Presidentes y Vicepresidentes de El Salvador, los mismos han sido electos por el pueblo, para desempeñar exclusivamente esos cargos, por un período de cinco años. Obviamente, si los mencionados funcionarios quieren, con posterioridad, ser Diputados del PARLACEN, deberán cumplir con los requisitos prescritos en el art. 126 de la Cn. y, además, tener en cuenta las inhabilidades y prohibiciones prescritas en los arts. 127, 128 y 129 de la Ley Suprema. Así, por ejemplo, se debe considerar que no pueden ser candidatos a Diputados centroamericanos el Presidente y Vicepresidente de la República (art. 127 ord. 1º de la Cn.) o aquellos que no obtengan el finiquito de sus cuentas (art. 127 ord. 2º de la Cn.).

b. A partir de lo anterior, se observa que la supuesta doble designación realizada por los ciudadanos y sostenida por la Asamblea Legislativa, es, en realidad, una designación normativa, pues es el TC-PARLACEN el que determina que el Presidente y Vicepresidente integrarán el PARLACEN al concluir sus mandatos, por el simple hecho de haberse desempeñado en tales cargos, con lo cual se impide que los ciudadanos decidan si aquellos deben ser o no sus representantes en el organismo comunitario.

Y es que, luego de haber desempeñado el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República (5 años), no puede entenderse que el mandato representativo siga siendo actual. Es decir, llevando la tesis del legislativo al absurdo, las leyes (o tratados) podrían prever que el pueblo elige a un funcionario para tres, cuatro o cinco cargos futuros, sin tener en cuenta la capacidad del electorado de rectificar y cobrar la “factura electoral” o responsabilidad política a quien ya eligió y desempeñó mal su cargo. Esto significaría condenar al pueblo a seguir pagando los salarios y brindar fuero a funcionarios con una legitimidad democrática caduca.

Para que exista una elección plenamente democrática, se debe ejercer el sufragio *en libertad*, en el sentido de que *el ciudadano debe tener plena capacidad de opción a la hora de votar, o sea, que pueda elegir entre uno u otro candidato*. Esta dimensión del sufragio se ve claramente anulada con lo establecido en el TC-PARLACEN, ya que *el ciudadano no puede expresar preferencia o rechazo alguno por los candidatos presidenciales que, supuestamente, también son escogidos para que sean diputados centroamericanos*.

Consecuentemente, no podemos hablar de verdadera representación política, pues el Presidente y Vicepresidente de la República de El Salvador no son elegidos como Diputados del PARLACEN mediante el ejercicio democrático del sufragio, es decir, de manera libre y directa.

c. Asimismo, tampoco es posible sostener que cuando los Presidentes y Vicepresidentes de la República son electos, simultáneamente se les elige como Diputados

centroamericanos, pues ello implicaría que dicha designación se efectuaría mediante el sistema electoral mayoritario y el art. 79 inc. 2° de la Cn. claramente señala que “[p]ara elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional”.

d. Finalmente, debe recordarse que los cargos de elección popular a los que se refiere el art. 80 de la Cn., cuentan con catálogos de funciones diferenciadas con toda claridad y, por tanto, la idea de optar por uno o por otro, de manera simultánea e indistinta, en definitiva, denota cierta ligereza en cuanto a la finalidad perseguida con el principio de representación popular, el cual pierde legitimidad cuando es utilizado como un canal para la satisfacción de intereses estrictamente particulares.

C. La Asamblea Legislativa, como autoridad demandada, no expuso ningún argumento tendente a justificar que los Designados a la Presidencia de la República integren el PARLACEN cuando concluyan sus mandatos, tal como lo dispone el art 2 inc. 3° del TC-PARLACEN. Y el alegado de la supuesta “doble elección” expresada por la Asamblea Legislativa ni siquiera es trasladable a los Designados a la Presidencia de la República.

A pesar de ello, debe tenerse en cuenta, por un lado, que la disposición impugnada tiene como finalidad que determinados funcionarios, entre ellos los Designados a la Presidencia de la República, puedan integrar el organismo comunitario mencionado sin tener que someterse a un proceso electoral específico; y, por otro, que el art. 80 inc. 1° Cn. señala claramente que los Diputados del PARLACEN son funcionarios de elección popular.

Así, se advierte que los Designados a la Presidencia son propuestos por el Presidente de la República (art. 168 ord. 16° de la Cn.) y, posteriormente, son elegidos por la Asamblea Legislativa (art. 131 ord. 17° de la Cn.), por lo que son una especie de funcionarios de segundo grado.

Lo anterior implica que los Designados a la Presidencia de la República no cuentan con la legitimación democrática necesaria para desempeñarse como Diputados del PARLACEN, pues los arts. 78 y 80 inc. 1° Cn. prescriben que estos tienen que ser electos mediante sufragio universal, libre, directo, igualitario y secreto.

Asimismo, se advierte que el art. 2 inc. 3° del TC-PARLACEN establece en su parte final que “[e]n los países donde existiera más de uno de estos funcionarios [entiéndase], sólo podrá integrar el Parlamento uno de ellos, a propuesta del órgano legislativo nacional”. Sin embargo, teniendo en cuenta que aquel que se desempeñó como Designado a la Presidencia de la República no cuenta con la legitimación democrática necesaria para desempeñarse como Diputados del PARLACEN, ello implica que la Asamblea Legislativa no puede proponer a ningún Designado a la Presidencia para que integre el PARLACEN al concluir su mandato.

5. En virtud de todo lo antes expuesto, debe tenerse en cuenta que el proyecto comunitario centroamericano solo es posible entre Estados capaces de autoimponerse las

normas fundamentales de convivencia interna, y por ello, la generación de las condiciones que dentro de cada país son necesarias para favorecer la integración es una competencia del respectivo Estado, para lo cual es admisible la colaboración de las instancias supranacionales, únicamente cuando no se altere el diseño constitucional de la distribución del poder. Por lo tanto, la unidad necesaria para el proceso de integración no puede obtenerse a costa de la diversidad constitucional esencial de los Estados partes. En el presente caso, *mediante el art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN se pretende privar –más bien imponer– a los ciudadanos salvadoreños de la capacidad de decisión sobre quiénes serán sus representantes en un organismo supranacional, pues al establecer que los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de la República integrarán el PARLACEN al concluir sus mandatos, sin la necesidad de someterse a un proceso electoral específico, se irrespeta el mandato constitucional según el cual los Diputados del PARLACEN son funcionarios de elección popular, es decir, elegidos mediante sufragio universal, directo, libre, igualitario y secreto, razón por la cual debe declararse la inconstitucionalidad de dicha disposición.*

Asimismo, debido a que en el presente proceso de inconstitucionalidad también se impugnó, por conexión, el art. 2 inc. 2° del RI-PARLACEN, y el cual tiene el mismo contenido normativo del art. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN, *debe declararse la ineficacia para El Salvador de dicha disposición, por los mismos motivos.*

6. En diversas ocasiones, esta Sala ha reconocido que la declaración de inconstitucionalidad debe extenderse a otras disposiciones, aunque no hayan sido impugnadas, cuando estas tengan una dependencia lógica con los artículos a que se refiere la demanda, siempre que aquellas se limiten a aplicarlos o concretarlos y pierdan su objeto o sentido sin ellos (ej. Sentencia de 23-X-2007, Inc. 35-2002).

En el presente caso, se observa que el *art. 16 del RI-PARLACEN* señala que los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de la República que integrarán el PARLACEN al concluir sus cargos, durarán en su calidad de Diputado centroamericano el mismo período presidencial de sus respectivos Estados; asimismo, los *arts. 2 inc. 4° del TC-PARLACEN y 28 del RI-PARLACEN* establecen que los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de la República podrán renunciar a la calidad de Diputados centroamericanos otorgada por esos instrumentos normativos; y, además, el *art. 21 del RI-PARLACEN* determina que los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de la República, al concluir sus cargos, serán juramentados como Diputados centroamericanos ante la Asamblea Plenaria del PARLACEN, con lo cual tomarán posesión del cargo y adquirirán todos los derechos y obligaciones inherentes.

Debido al vínculo instrumental entre las disposiciones mencionadas y los arts. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN y 2 inc. 2° del RI-PARLACEN y, además, de que aquellas

carecen de objeto sin estos últimos, *se declarará también la inconstitucionalidad del primero y la ineficacia del segundo en el ordenamiento jurídico salvadoreño.*

VI. Corresponde ahora analizar los efectos que la presente sentencia debe producir.

1. A. La depuración de las incompatibilidades entre el Derecho de integración y la Constitución de un Estado miembro, es en cierto sentido un paso más, no necesariamente regresivo en el proceso de integración, y es una consecuencia normal de la interrelación entre ordenamientos interdependientes, o en competencia cooperativa para determinar, según sus respectivos fines, el estado de cosas deseado. La oportunidad o el momento de esta intervención depuradora –posterior a la incorporación interna de las disposiciones impugnadas– es, como ya se dijo, una opción del Constituyente, que este tribunal se limita a ejecutar.

B. a. En consecuencia, a partir de la notificación de esta sentencia, quedan en situación de ineficacia el *art. 2 incs. 2º, 3º y 4º del TC-PARLACEN*, suscrito el 2-X-1987 y ratificado por Decreto Legislativo n° 67, de 1-IX-1988, publicado en el Diario Oficial n° 165, Tomo n° 300, de 7-IX-1988, y modificado mediante el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, suscrito el 20-II-2008 y ratificado por Decreto Legislativo n° 578, de 3-IV-2008, publicado en el Diario Oficial n° 87, Tomo n° 379, de 13-V-2008; y, por conexión, los *arts. 2 inc. 2º, 16, 21 y 28 del RI-PARLACEN*, suscrito por la Asamblea Plenaria del PARLACEN en la sesión ordinaria realizada los días 26 y 27 de marzo de 2014; *de modo que tales disposiciones no podrán ser invocadas, aplicadas o utilizadas de forma alguna, para designar automáticamente a los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia, al concluir su mandato, como Diputados centroamericanos.* Por lo tanto, como efecto de esta sentencia, *el PARLACEN no está habilitado para aplicar, respecto de El Salvador, tales disposiciones.*

En virtud de lo anterior, El Salvador será representado en el mencionado organismo únicamente por los Diputados centroamericanos que han sido electos mediante sufragio universal, libre, directo, igualitario y secreto, tal como lo prescriben los arts. 78 y 80 inc. 1º Cn.

Ello implica que, al no reconocerse en esta sentencia que los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia, pasen a integrar de manera automática el PARLACEN como Diputados centroamericanos, estos *no gozarán, entre otras, de:* (i) iniciativa de ley, en materia relativa a la integración del istmo centroamericano, a que se refiere el art. 89 de la Cn. (art. 131 ord. 5º de la Cn.); (ii) derecho de voto (art. 103 del RI-PARLACEN, relacionado con los arts. 104 y 112 del mismo cuerpo jurídico); (iii) de los derechos establecidos en el art. 176 del RI-PARLACEN –por ejemplo, “d. Recibir por parte del PARLACEN, el pago de salario, honorario o dieta alguna...”–; (iv) pago de viáticos y

transporte (art. 177 del RI-PARLACEN); y (v) inmunidades y privilegios (art. 178 del RI-PARLACEN).

Asimismo, no surtirán efectos para El Salvador sus actuaciones en cuanto a: (i) ejercer las atribuciones (art. 14 del RI-PARLACEN) reconocidas a Diputados centroamericanos que han sido electos democráticamente; (ii) hacer uso del distintivo e identificación diplomática otorgada a los Diputados centroamericanos (art. 20 del RI-PARLACEN); (iii) representar a El Salvador para la realización de las atribuciones propias de la Asamblea Plenaria del PARLACEN (art. 42 del RI-PARLACEN); (iv) Conformar, sesionar y adoptar decisiones propias de la Junta Directiva del PARLACEN o de la Junta de Dirección Política de dicho organismo (arts. 43-56 del RI-PARLACEN); y (v) representar a El Salvador en la constitución de Grupos Parlamentarios, Bloques de Mujeres Parlamentarias, Bancadas Nacionales, Comisiones de Trabajo, Extraordinarias, Especiales o Permanentes (arts. 57-92 del RI-PARLACEN), incluidas las Delegaciones del PARLACEN ante la Asamblea Parlamentaria Euro Latinoamericana –EUROLAT– y Comité de Asociación Parlamentaria del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea –ADA–.

C. a. Ahora bien, mediante auto pronunciado el 29-V-2014, *este Tribunal decretó una medida cautelar*, por lo que *suspendió* provisionalmente, a partir de esa fecha, los efectos de los arts. 2 incs. 2º y 3º del TC-PARLACEN y 2 inc. 2º del RI-PARLACEN, en el sentido de que *el Presidente, Vicepresidente y los Designados a la Presidencia de la República de El Salvador, cuyo mandato concluyó el 1-VI-2014, debían abstenerse de ser juramentados y asumir los cargos como diputados centroamericanos y, por tanto, de integrar el PARLACEN*. En particular, se ordenó que *el PARLACEN –a través de sus órganos internos correspondientes– y el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se abstuvieran de extender credenciales, recibir la protesta de ley y dar posesión al Presidente, Vicepresidente y Designados a la Presidencia de la República de El Salvador, cuyo mandato concluyó el 1-VI-2014, como diputados al Parlamento Centroamericano*.

b. Sin embargo, este Tribunal advierte que la Presidenta del PARLACEN, Diputada Paula Rodríguez, juramentó al expresidente salvadoreño Carlos Mauricio Funes Cartagena, cuyo mandato concluyó el 1-VI-2014, como Diputado centroamericano, en una ceremonia realizada en la sala de sesiones de la Junta Directiva y a la cual asistieron Secretarios y Vicepresidentes representantes de la Junta Directiva. Dicha actuación es un *hecho notorio* para la sociedad salvadoreña.

En efecto, la mencionada juramentación se hizo del conocimiento público el 24-VI-2014 a través de la información oficial alojada ese día en el sitio web <http://www.parlacen.int>, y difundida en los medios de comunicación escritos en sus ediciones digitales e impresas. Por lo tanto, tales circunstancias constituyen hechos notorios

o evidentes que no requieren ser probados según el art. 314 n° 2 del Código Procesal Civil y Mercantil, de aplicación supletoria a los procesos constitucionales.

c. Teniendo en cuenta que esta Sala suspendió los efectos de los arts. 2 incs. 2° y 3° del TC-PARLACEN y 2 inc. 2° del RI-PARLACEN desde el 29-V-2014, cualquier acto de aplicación de los mismos es ineficaz, pues no puede producir ninguna consecuencia jurídica válida en El Salvador.

En razón de ello, la juramentación del expresidente Carlos Mauricio Funes Cartagena no surte ningún efecto jurídico en El Salvador, por lo que no podrá representar al Estado en dicho organismo, ni se le reconocerán los derechos y prerrogativas inherentes al cargo de diputado centroamericano.

d. Finalmente, teniendo en cuenta que el incumplimiento de la medida cautelar emitida por este Tribunal podría ser constitutivo de un hecho delictivo, y siendo que fue del conocimiento público la desobediencia a la resolución judicial por parte del expresidente Funes Cartagena, corresponde a la Fiscalía General de la República realizar las investigaciones al respecto, y promover la acción correspondiente.

Por tanto,

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

Falla:

1. *Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio*, el art. 2 incs. 2° y 3° del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, pues, al establecer que los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de la República integrarán automáticamente el PARLACEN al concluir sus mandatos, sin la necesidad de someterse a un proceso electoral específico, se priva a los ciudadanos salvadoreños de la capacidad de decisión sobre quiénes serán sus representantes en un organismo supranacional, irrespetando el mandato establecido en el art. 80 inc. 1° de la Cn., según el cual los Diputados del PARLACEN son funcionarios de elección popular, es decir, electos mediante sufragio universal, directo, libre, igualitario y secreto (art. 78 Cn.).

2. *Decláranse inconstitucional por conexión, de un modo general y obligatorio*, el art. 2 inc. 4° del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, pues complementa la disposición cuya inconstitucionalidad se constató en el presente proceso, por lo que comparte el vicio de contraste con el art. 80 inc. 1° de la Cn.

La anterior declaratoria de inconstitucionalidad deja sin efecto, por conexión, los arts. 2 inc. 2°, 16, 21 y 28 del Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano por complementar las disposiciones del Tratado Constitutivo del PARLACEN y otras instancias políticas, que se declaran inconstitucionales por la presente sentencia.

3. Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se constata en el presente proceso no podrán ser invocadas, aplicadas o utilizadas de forma alguna, para designar automáticamente a los Presidentes, Vicepresidentes o Designados a la Presidencia como Diputados centroamericanos. Por lo tanto, como efecto de esta sentencia, el PARLACEN no está habilitado para aplicar, respecto de El Salvador, tales disposiciones.

En virtud de ello, el Estado salvadoreño no podrá ser representado en el mencionado organismo comunitario por los exfuncionarios mencionados, por no haber sido electos mediante sufragio universal, libre, directo, igualitario y secreto, tal como lo prescriben los arts. 78 y 80 inc. 1° Cn., con las consecuencias detalladas en esta sentencia.

Las inconstitucionalidades decretadas surten plenos efectos jurídicos en el país, sin perjuicio de considerar que tales disposiciones conservan su vigencia para los otros Estados partes del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas.

4. Teniendo en cuenta que esta Sala suspendió los efectos de los arts. 2 incs. 2° y 3° del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas y 2 inc. 2° del Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano desde el 29-V-2014, cualquier acto de aplicación de los mismos, es ineficaz, pues no puede producir ninguna consecuencia jurídica relevante en El Salvador. En razón de ello, la juramentación del expresidente Carlos Mauricio Funes Cartagena no surte ningún efecto en El Salvador, por lo que no podrá representar al Estado en dicho organismo comunitario, ni se le reconocerán los derechos y prerrogativas inherentes al cargo de diputado centroamericano, por lo cual las atribuciones que le corresponderían como tal, realizadas por el mencionado ciudadano no tienen ningún efecto en El Salvador, en concordancia con lo que se ha expuesto en la presente sentencia.

5. *Hágase del conocimiento* del Fiscal General de la República la presente sentencia para los efectos legales correspondientes.

6. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes y al Parlamento Centroamericano.

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