

66-2013

## Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las doce horas y treinta minutos del día uno de octubre de dos mil catorce.

El presente proceso fue promovido por el ciudadano Abelino Chicas Alfaro, quien solicitó se declare la inconstitucionalidad del *art. 34 inc. 2º del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*, aprobado por Decreto Legislativo nº 756, de 28-VII-2005, publicado en el Diario Oficial nº 198, tomo 369, de 25-X-2005 (en lo sucesivo: “RIAL”); y *por conexión*, del *Acuerdo de Junta Directiva nº 1722*, de 24-IV-2013, por el que se reconoce a los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, así como a la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, como nuevo grupo parlamentario denominado “Unidos por El Salvador” (en adelante “AJD nº 1722”); por vulnerar supuestamente el derecho al sufragio activo (art. 72 ord. 1º de la Constitución de la República, en lo sucesivo: “Cn.”), el carácter igualitario del voto (art. 78 Cn.), el principio de representación proporcional (art. 79 inc. 2º Cn.), el principio de la democracia representativa (art. 85 inc. 1º Cn.) y el principio del pluralismo político (art. 85 inc. 2º Cn.).

Han intervenido en el proceso, además de la Asamblea Legislativa y su Junta Directiva, los Diputados propietarios y la Diputada suplente mencionados, y extemporáneamente el Fiscal General de la República.

Los objetos de control en este proceso son los siguientes:

*Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa*

“Artículo 34 [inc. 2º]. Conformación de los grupos parlamentarios.

Los Diputados o las Diputadas que abandonen su grupo parlamentario no podrán obtener los beneficios administrativos adicionales que le corresponden a los grupos parlamentarios, salvo que el nuevo grupo lo conforme un número igual o mayor a cinco Diputados o Diputadas propietarios”.

*Acuerdo de Junta Directiva*

“Acuerdo de Junta Directiva nº 1722. --- La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, ACUERDA: Reconocer a los Diputados Propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y a la Diputada Suplente Elsa Dávila de Morales, integrantes de un nuevo Grupo Parlamentario denominado ‘Unidos por El Salvador’. El Coordinador del referido Grupo Parlamentario será el Diputado Manuel Rigoberto Soto Lazo, y el Coordinador Adjunto el Diputado Jesús Grande. COMUNIQUESE. --- ASAMBLEA LEGISLATIVA; PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los veinticuatro días del mes de abril del año dos mil trece”.

*Analizados los argumentos y, considerando:*

I. 1. Por auto de 21-V-2014, esta Sala admitió la demanda del referido ciudadano, para enjuiciar la constitucionalidad de los objetos de control anteriormente identificados y transcritos, por los motivos expuestos por el pretensor, los cuales se fundamentan en diversos parámetros de control. Al respecto se hacen las siguientes consideraciones:

A. Previo a desarrollar los motivos de inconstitucionalidad alegados por el actor, es necesario aclarar que el ciudadano Chicas Alfaro inicialmente demandó la inconstitucionalidad del art. 34 inc. 2º RIAL y de la *solicitud formal* que los Diputados propietarios Soto Lazo, Grande, Ochoa Pérez, Rivas Rivas, y Ramírez García, y la Diputada suplente Dávila de Morales hicieron a la Junta Directiva del Legislativo para que se les reconociera como grupo parlamentario. Posteriormente, mediante escrito de 9-V-2013, el actor *modificó uno de los objetos sometidos a control* y dirigió el reproche en contra del art. 34 inc. 2º RIAL y del *AJD n° 1722*, razón por la cual únicamente se expondrán los motivos de inconstitucionalidad relacionados con estos.

En síntesis, el peticionario desarrolló algunas nociones generales respecto de la finalidad del sistema electoral proporcional salvadoreño y su conformación (a partir de las circunscripciones territoriales, el esquema de cocientes y residuos, el sistema de listas cerradas y desbloqueadas, la identificación de los tipos de candidatos que pueden integrar tales listas, con especial énfasis en aquellos vinculados a partidos políticos), a las funciones del sufragio, a la igualdad electoral y al pluralismo político. Luego afirmó que la esencia de los objetos de control es dar el respaldo jurídico al fenómeno que denomina “transfuguismo político”, que a su juicio es inconstitucional. Para fundamentar tal afirmación, el demandante explicó las supuestas violaciones originadas por las disposiciones normativas objetadas, en función de cada uno de los parámetros de control propuestos en esta oportunidad.

B. En relación a la presunta violación del art. 72 ord. 1º Cn., el demandante sostuvo que toda persona tiene el derecho a ejercer el sufragio en su modalidad activa, con la finalidad de “decidir en cada elección la conformación de los órganos de representación política”; con ello se pretende por una parte expresar preferencias ideológicas y por otra aprobar ofertas electorales de los partidos políticos por medio de sus candidatos. Esta aprobación debe manifestarse en un resultado concreto, el que de ser falseado degradaría el derecho al voto a un “simple placebo”, ya que no tendría la trascendencia que la Constitución le ha otorgado.

En consecuencia, según el demandante, el transfuguismo (independientemente de la modalidad en que se produzca) se erige como una “burla” a la voluntad popular expresada en las urnas, al restar valor al sufragio activo y conculcar su carácter de derecho fundamental.

C. En segundo lugar, el ciudadano Chicas Alfaro explicó la supuesta transgresión al art. 78 Cn., disposición constitucional que describe las características, garantías y efectos del derecho al sufragio.

Al respecto afirmó que en el ejercicio del sufragio activo, todos los ciudadanos electores deben tener la misma posibilidad de incidir en la conformación de la Asamblea Legislativa. No obstante, el efecto pernicioso a lo anterior –según el demandante– se

origina porque el transfuguismo soslaya el carácter igualitario del voto. Y es que, quien ha votado por un diputado tráfuga, pierde real y concretamente la capacidad de incidir efectivamente en el sistema político, porque su voto perdió “peso” –*rectius*: valor– al elegir una opción dentro de la circunscripción territorial, que luego desaparece.

Sobre este último punto relacionó el número de votos y la aplicación de la fórmula correspondiente para la determinación del número de Diputados alcanzados por cada partido político en cada elección, concluyendo que, si dicho resultado posteriormente se modifica por “el juego parlamentario”, un determinado partido político con un número de votos específico pasa a tener menos Diputados de los que originalmente había obtenido, lo que produce que los votos valgan menos en comparación al resto de partidos que mantienen sus escaños intactos.

Insistió que el efecto anteriormente detallado es más grave cuando el tráfuga se pasa a un partido político contendiente y con representación legislativa, ya que este instituto político –con menos votos– tiene más Diputados que los obtenidos según el resultado eleccionario; situación que se empeora cuando dicho traslado se realiza a un partido político que no logró ningún Diputado o que ni siquiera participó en la contienda electoral. En tales casos, la representatividad es nula y su legitimidad democrática carece de sentido, si con ningún voto se logran escaños.

En consecuencia, a juicio del actor, la desigualdad se produce por efecto del transfuguismo y no por la fórmula, el tamaño de la circunscripción o por las listas cerradas y bloqueadas.

D. Al explicar la violación a la representación proporcional regulada en el art. 79 inc. 2º Cn., mencionó que la proporcionalidad del sistema electoral no solo se predica en relación con su adecuación a la densidad poblacional de cada circunscripción territorial, sino también con respecto a que los partidos contendientes logren un grado de representatividad que se corresponda con el caudal de votos obtenidos en una elección. Por ello la representación proporcional prevista en la Constitución alude también a las identidades ideológicas o políticas, en conexión con las cuales cada elector tiene la capacidad de incidir en los escaños.

En ese caso –continuó– cuando se presenta el transfuguismo, se produce un irrespeto a las proporciones logradas por el partido afectado, porque el número de los Diputados de un partido político se reduce en la Asamblea Legislativa, no obstante que la voluntad popular era distinta.

E. Finalmente, al exponer la supuesta violación a la democracia representativa y al pluralismo político (art. 85 incs. 1º y 2º Cn.) el actor arguyó que el transfuguismo vulnera la representación misma, pues quienes acceden al poder político mediante elecciones libres y competitivas abandonan el proyecto político que los postuló durante la campaña. Si el sistema político está en crisis, es porque los que son elegidos se distancian cada vez más del

electorado y persiguen su beneficio personal mientras desempeñan el cargo para el que fueron electos.

Aclaró que el sistema no pretende una identidad entre el representante y representado como en el Derecho Civil; más bien, la idea de legitimidad democrática se traslada a los representantes del pueblo que provienen de elecciones en las que, como candidato, se presentó con una oferta electoral afín ideológicamente, no con el número preciso de votantes, sino con un grado de representatividad alcanzado en las urnas.

De esta forma –insistió– el transfuguismo violenta el art. 85 incs. 1° y 2° Cn. El inciso 1°, ya que el tráfuga carece de legitimidad democrática, al abandonar la representatividad que alcanzó con un partido determinado: al final el Diputado se representaría a sí mismo. El inciso 2°, debido a que vulnera el pluralismo, en tanto que este se fragmenta en individualidades: de lanzarse o postularse aisladamente, el Diputado tráfuga no hubiese logrado el número de votos que lo llevó al cargo legislativo.

En este contexto, según el demandante, el tráfuga ya no representa el pluralismo social, pues no fue electo por su neutralidad ideológica, sino porque ofreció una orientación política que socialmente fue considerada relevante en términos numéricos, que fue justamente lo que le dio un caudal de votos necesarios para que representara a esa corriente política dentro de la Asamblea Legislativa, y no a sí mismo. Si el tráfuga quiere ser “independiente” ideológicamente, debió postularse como tal, pues ahora se permite este tipo de candidatura.

2. En otro orden de ideas, agregó algunas consideraciones acerca de la prohibición del mandato imperativo –art. 125 Cn.–, porque según el actor, dicha disposición constitucional puede ser utilizada como una especie de “escudo o bendición constitucional” para permitir el transfuguismo político, bajo la excusa de que no se puede someter a ningún Diputado a mandato imperativo. Para tal efecto propuso una serie de posibilidades interpretativas que, al invocarse la disposición normativa antes citada, pudieran avalar o permitir el transfuguismo.

*A. Los Diputados no están sometidos a mandato imperativo.* Bajo este argumento, no sería posible exigir al Diputado electo que se comporte con apego a determinado programa político o que obedezca ciegamente las directrices del partido político por medio del cual participó en las elecciones. De aceptar tal interpretación –según el demandante– dicha circunstancia genera una prerrogativa del cargo de Diputado, para no ser sancionado ni perseguido por expresar su propia visión de los problemas y temas que se debaten en la Asamblea Legislativa.

Añadió que si bien no hay mandato imperativo, si hay un *mandato representativo* que se traduce en la gestión de cargo de Diputado en aras del interés general sin estar sujeto a instrucciones, concluyendo que la prohibición del mandato imperativo, no significa que el diputado electo se representa a sí mismo.

B. El art. 125 Cn., expresa que los Diputados representan al pueblo entero. Con base en dicha concepción, según el actor, puede afirmarse que los Diputados no representan a la circunscripción territorial en la cual contendió por los votos, y con ello se considera que el haz de competencias legislativas se ejerce para tener validez en todo el territorio estatal; en otras palabras, los productos legislativos no se limitan a surtir efectos en la circunscripción espacial de la cual resultó electo, teniendo competencia legislativa para votar en asuntos de interés nacional. De esta forma “la vocación de los productos legislativos opera con respecto a todo el pueblo”.

Sin embargo, recalcó que hay una lectura más favorable a la democracia que puede derivarse de la frase “representan al pueblo entero”, la cual consiste en que los Diputados no pueden valerse de su cargo para provecho personal, su labor debe ser ejecutada con la diligencia debida, de manera que se busque el bien común y no el sectorial. Esta forma de entender el art. 125 Cn. no debería dar lugar a cubrir o permitir el transfuguismo legislativo, puesto que no es la intención del constituyente que un Diputado degenere su legitimidad democrática en una idea difusa de representar al pueblo entero como excusa de desvinculación ideológico partidaria.

C. Analizando la titularidad del escaño legislativo, el actor manifestó que el curul parlamentario no será ejercido por el representante legal o la junta directiva de un partido político determinado, sino por aquel candidato que haya sido electo. Sin embargo, la anterior idea no es motivo suficiente para avalar el transfuguismo, si se tienen en cuenta los siguientes aspectos relevantes:

a. Las listas de candidatos a Diputados son cerradas y desbloqueadas, lo que significa que el candidato se lanza con la cobertura de una bandera, con una *identificación ideológica que ubica al elector y lo encamina a tomar una decisión*. Se vota, según el demandante, por un proyecto político.

b. La fórmula de cocientes y residuos en El Salvador sirve para otorgar en abstracto un número de Diputados al partido (el tráfuga no lograría entrar si el total de votos del partido no sirvieran para determinar cuántos candidatos de cada lista serán los elegidos). De este modo, no es cierto que el candidato que resulta electo lo logre solo con sus votos; para ello es necesario que previamente se haya determinado cuántas veces ha logrado el cociente el partido político con el que se postula.

c. Las circunscripciones territoriales se determinan en abstracto de acuerdo con la población, y esta es la que al final se decanta por asignar proporcionalmente a cada partido el número de votos que servirá para nominar a sus candidatos. No son asignaciones individuales las que se hacen con el caudal de votos del partido, sino que se van *generando grados de representación política de corrientes ideológicas del pensamiento*, para luego ver quiénes son los que ocuparán los cargos legislativos. Por ello la competencia del

candidato son básicamente sus compañeros de lista; quien compite con los otros partidos es el partido mismo.

D. Finalmente explicó la figura de la lista cerrada desbloqueada, como argumento que suele esgrimirse para indicar que en El Salvador se vota por rostro, pero que según el actor no es argumento suficiente para legitimar el transfuguismo. Si el candidato que fue electo pretende ejercer su representación como “Diputado independiente”, debió competir bajo tal esquema desde el inicio. De lo anterior derivó que el voto por rostro se vale de todos los votos del partido, porque se debe saber anticipadamente cuántos escaños ha ganado el partido con la suma de todos los candidatos de la lista, es decir, el tránsfuga se aprovecha del financiamiento estatal para hacer campaña como alguien de un partido, así como de los votos de sus compañeros de lista para contabilizar el total de los votos válidos para acumularlos, busca más cocientes y, finalmente, cuando ya se sabe cuántos Diputados le corresponden a cada partido, se toman en cuenta las marcas individuales.

E. Por todo lo anterior, el pretensor concluyó que el art. 125 Cn., no puede interpretarse de forma literal y aislada, de forma tal que se vulnere el sistema democrático, representativo, pluralista, de elecciones libres y competitivas, con igualdad y libertad en el ejercicio del sufragio.

Indicó que ninguna disposición constitucional puede interpretarse como contradictoria con el resto, pues la Constitución es un sistema unitario y coherente de postulados democráticos, de principios republicanos y de valores humanistas que se interrelacionan entre sí, sin que pueda prevalecer la interpretación individualista de la prohibición del mandato imperativo. No se puede ser democrático y, al mismo tiempo, socavar la representación política con interpretaciones aisladas e individualistas.

Precisó que en la Constitución hay suficientes razones para negar la pretendida cobertura que el art. 125 Cn. da al transfuguismo, y que no se trata de un problema ético (como suele señalarse), sino de un problema jurídico y constitucional, que trasciende al Diputado tránsfuga y al partido político afectado.

3. Con respecto al efecto de una eventual sentencia estimatoria, el demandante indicó que el efecto tradicional del proceso de inconstitucionalidad es el equivalente a la “derogación” del objeto de control, con los consiguientes efectos que conlleva. En ese orden de ideas –según el peticionario– debe analizarse si dicho fin se vería satisfecho con la simple “anulación” de los objetos sometidos a enjuiciamiento –art. 34 inc. 2º RIAL y AJD nº 1722–, ya que los efectos contrarios a la Constitución podrían subsistir, inclusive después de la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición reglamentaria y del acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

Al respecto apuntó que negar a los Diputados la posibilidad de “abandonar” el partido que los propuso en la elección y de formar una fracción política, podría dar a

entender que el Diputado tráfuga debe afiliarse a otro partido o no formar fracción legislativa alguna, opciones que deben ser rechazadas.

Así, tanto si una vez electo el Diputado se cambia a un partido que está representado en el Legislativo, ingresa a uno nuevo (que no participó en las elecciones) o ingresa a uno que haya participado en las elecciones, pero que no logró ningún escaño; o si forma una fracción política de independientes; todos son casos en que las violaciones constitucionales que alega, siguen subsistiendo. De modo que el problema no se resuelve restringiendo al tráfuga ni forzándolo a mantenerse como “independiente”. No hay opción legítima que permita al tráfuga mantenerse en un cargo que adquirió por representación, cuando ésta desaparece. En esta condición, el Diputado carece de partido, de representación y de voluntad electoral manifestada en las urnas, sin cociente ni residuo, sin igualdad de votos y sin pluralismo ideológico ofrecido en la campaña.

Por lo expuesto, el ciudadano Chicas Alfaro, solicitó que de estimarse la pretensión de inconstitucionalidad, la misma sea extensiva hacia los cinco Diputados propietarios tráfugas y de la Diputada suplente de la actual legislatura, para que se abstengan de realizar cualquier acto parlamentario, pues carecen de representatividad legítima. Se trata de Diputados cuya propia actuación revocó su propio mandato representativo.

El demandante acotó que como efecto inmediato de lo solicitado, al revertir la elección de los Diputados tráfugas, habrá que devolverse al partido perjudicado el número de escaños que logró en la elección, mediante el nombramiento de los suplentes respectivos, en claro apego y respeto a la voluntad ciudadana manifestada en las urnas.

4. En el mismo auto de 21-V-2014, se ordenó la intervención de la Asamblea Legislativa (como órgano emisor del art. 34 inc. 2º RIAL) y de la Junta Directiva (como autoridad productora del AJD nº 1722), requiriéndose a dichas autoridades el informe al que se refiere el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (en lo que sigue: “LPrCn”).

Teniendo en consideración que se trata del mismo proceso, pretensión y que las argumentaciones serían coincidentes, las autoridades demandadas rindieron de forma conjunta el informe solicitado, por medio de escrito presentado el 4-VI-2014, en el que desarrollan los motivos por los cuales se justifica la constitucionalidad de la disposición reglamentaria y acuerdo objetados. En dicho informe se detallan las siguientes consideraciones:

A. En lo pertinente, la Asamblea Legislativa y su Junta Directiva realizan una serie de consideraciones sobre el auto de admisión de la demanda del presente proceso, en las cuales dichas autoridades consideran que esta Sala realizó un prejuzgamiento, al inferir que el demandante “expuso claramente los motivos de inconstitucionalidad con base a los cuales justifica su validez”; en ese orden, describen el ámbito de enjuiciamiento y las

posibles consecuencias que pueden generarse del presente proceso, con respecto a algunos precedentes emitidos por este Tribunal.

a. Sobre el primero de los argumentos expuestos, las autoridades demandadas manifestaron que la Constitución de la República y la LPrCn establecen que el proceso de inconstitucionalidad debe tramitarse conforme a todo proceso contradictorio, en el que se presupone la imparcialidad del juzgador.

En tal sentido, dijeron que el presunto prejuzgamiento realizado no debe pasar inadvertido, pues denota cierta inclinación por parte de este Tribunal, asumiendo “que solo falta la eficacia de la sentencia”. Enfatizaron que lo anterior se ha realizado anticipadamente, sin considerar la resistencia que pueda presentarse. Es más, afirmaron que los objetos de control se encuentran excluidos del control abstracto de constitucionalidad debido a razones históricas, jurídicas, políticas, científicas y culturales.

Ahora bien –agregaron–, algunas afirmaciones hechas por el demandante son inexactas y falsas ya que no responden a una realidad objetiva, como por ejemplo que el ciudadano vota por opciones ideológicas, recordando que ahora el elector vota por rostro, es decir, por persona, en atención a lo dispuesto en el Código Electoral; asimismo arguyeron que el votante no pierde su capacidad de incidir en el sistema político, ya que el elector delega en el Diputado su representación, el cual tiene la obligación de ser independiente conforme al art. 125 Cn. Con relación a esto último, basándose en las últimas reformas al Código Electoral, y a lo dicho por esta Sala en la sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009, especificaron que la titularidad de los votos no es de los partidos políticos, sino de los candidatos al permitirse el voto por rostro.

Por tanto –según las entidades demandadas–, el aceptar las premisas formuladas por el demandante resulta absolutamente incompatible con las candidaturas independientes, así como con la independencia constitucional de los Diputados.

b. Adujeron que las afirmaciones fácticas realizadas por el actor implican el desconocimiento expreso del contenido e interpretación del art. 125 Cn., lo que implica que los argumentos expuestos por el actor intentan demostrar o defender una falsedad, con la intención de convencer de ello. Para sostener su posición, alegaron que el peticionario manifestó que “el escaño no pertenece al partido político”, porque con la aplicación del sistema electoral de cocientes y residuos (que determina el número de escaños obtenidos de forma abstracta por los institutos políticos en contienda), el Diputado tráfuga no lograría ser electo, lo cual indica que todos los Diputados electos lo son por el sistema de residuos.

Basándose en el sistema de lista cerrada y desbloqueada, es insostenible que los Diputados estén obligados a permanecer en el partido político sin importar su independencia, la cual tiene rango constitucional.

c. Por otra parte, añadieron que el art. 34 inc. 2º RIAL, es una disposición jurídica desarrollada en el marco del *principio de autonomía de los parlamentos*, lo que se deriva de

la separación de funciones, por el cual el Órgano Legislativo tiene las facultades suficientes para dictar sus propias normas de funcionamiento interno. Aseveraron que dentro de esta clase de normas internas, se encuentran aquellas destinadas a regular aspectos de orden meramente logístico administrativo –v.gr. el acondicionamiento de oficinas con muebles, equipos técnicos materiales, etc.– necesarios para la función parlamentaria.

Desde esta perspectiva, adujeron que al momento de emitirse la disposición impugnada, se consideró que aquellos casos de divisiones internas, abandonos, separaciones o expulsiones de Diputados de sus respectivos partidos políticos, debían ser regulados de alguna forma para el desarrollo normal de las actividades legislativas. Por tanto, la disposición objetada del RIAL se fundamenta en la necesidad de optimizar y racionalizar el uso de los recursos materiales, por lo que para el acceso a los mismos, se estableció un mínimo de cinco Diputados y a ello responde la prohibición de gozar de “beneficios administrativos adicionales”.

d. En relación con el acuerdo objetado, sostuvieron que la permanencia en un partido político es un derecho fundamental enmarcado en el derecho de asociación, lo cual implica también la posibilidad de renunciar o abandonar al mismo, ya que no puede obligarse a un individuo a permanecer en contra de su voluntad en una asociación, tal como lo señala el art. 7 Cn., cuyo desarrollo legal se encuentra en el art. 6 inc. 2º de la Ley de Partidos Políticos.

Apuntaron que los Diputados que conforman el grupo parlamentario reconocido en el AJD n° 1722, no se han pasado a otro partido político, ni han formado uno nuevo, sino que para efectos de trabajar organizadamente conformaron un grupo denominado “Unidos por El Salvador”. Consecuentemente explican que la finalidad de la disposición es normar un requisito para el adecuado otorgamiento de recursos materiales y administrativos para el desempeño eficiente de las labores legislativas de los parlamentarios.

e. Con respecto a la supuesta transgresión al sufragio activo, señalaron que tal violación no existe, debido a que la función parlamentaria reviste características especiales que son garantizadas por la Constitución de la República. En ese orden, acotaron que la interpretación de la *prohibición del mandato imperativo* realizada por el demandante, es limitada e incorrecta, ya que eventualmente el instituto político que propuso al Diputado electo, podría abandonar la “oferta política” o la “preferencia ideológica”; por lo que si se obliga al Diputado a permanecer en el partido político, estaría indefectiblemente obligado a la obediencia y permanencia partidaria, traicionando al pueblo entero.

Resaltaron que los partidos políticos presentan planes u “opciones ideológicas”, las cuales son aspiraciones que el instituto político realizaría de llegar a ocupar la mayoría necesaria para aprobar las medidas que tiendan al cumplimiento de lo ofrecido; sin embargo, por el hecho de que el partido político no pueda llevar a cabo sus propuestas, esto

no constituye una desfiguración o burla al pueblo en su derecho al sufragio en su modalidad activa.

Por ello expusieron la necesidad de recordar que los Diputados, una vez electos, representan al pueblo entero y ejercen su función parlamentaria, prescindiendo de las directrices u órdenes de los partidos políticos o de los votantes de la circunscripción territorial en la que fueron electos, pues únicamente se obligan al bien común y a todo aquello que convenga más a la generalidad de la población.

f. En otro orden, al desarrollar el carácter igualitario del voto, los demandados explicaron que esta característica puede verse desde dos puntos de vista; el primero de ellos consiste en que dicho carácter está vinculado con el ciudadano y no con el partido político, por lo que desde esta perspectiva debe rechazarse aquel voto que se encuentre en función de parámetros diferenciados injustificados. Desde el segundo punto de vista, está relacionado con el establecimiento de circunscripciones territoriales con el objetivo de que todos los electores tengan la misma incidencia para la configuración del órgano representativo; por tanto, la voluntad del elector manifestada en la elección sobrevive por el abandono que un Diputado haga del partido que lo postuló, pues tal prerrogativa no es para los partidos políticos, por lo que es un absurdo considerar que un partido tendría más Diputados con menos votos.

Concluyeron en este apartado, que los Diputados representan al pueblo en su conjunto, no están ligados a la disciplina partidaria, sino sujetos al bien general, por lo que a criterio de la parte demandada, los partidos políticos no pueden despojar a un representante de su mandato.

B. Al tratar específicamente el tema de la prohibición al mandato imperativo, contenido en el art. 125 Cn., la Asamblea Legislativa y su Junta Directiva, aludieron al significado, alcance y elementos concomitantes que devienen del mismo. Para argumentar la pertinencia del tema, expusieron algunas nociones del desarrollo histórico y doctrinario de tal proscripción, hasta llegar a lo que ahora se conoce como *mandato representativo que origina la representación política*.

Del informe de las autoridades demandadas se infiere que existe la necesidad de una representación política para el ejercicio del poder público, el cual se ha desarrollado por medio de los partidos políticos, sin embargo, bajo la figura del mandato imperativo se garantiza el rechazo de toda intromisión indebida en las facultades legislativas de cada uno de los Diputados. Explicaron que dicha concepción fue acogida por el constituyente de 1950, y según las autoridades demandadas, la prohibición del mandato imperativo permite que los Diputados tomen postura frente a sus electores y ante los partidos políticos.

C. En otro contexto, sostuvieron que los partidos políticos representan una especie de asociación, la cual se origina del ejercicio de un derecho fundamental –art. 7 Cn.– y tiene un carácter eminentemente voluntario, lo que conlleva una libertad positiva y

negativa; desde el primer punto de vista, la libertad de asociación implica la posibilidad de formar o fundar –crear asociaciones o ingresar a las ya creadas–; a *contrario sensu*, como una libertad negativa implica la facultad de abstenerse de su ejercicio o abandonar las asociaciones a las que se pertenecía.

Tal consideración es fundamentada según los legisladores en el art. 20.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por tanto, los términos “tránsfuga” y “transfuguismo” son inconstitucionales cuando se dirigen a aquellos que ejercen su derecho a libertad asociativa.

D. Arguyeron también que existe una atentatoria intromisión en el gobierno y condición de la Asamblea Legislativa, pues el art. 131 ord. 1º Cn. faculta a tal órgano de Estado para la creación de un reglamento autónomo, reconociendo que dicha autonomía no importa una carencia de relación y dependencia con la Constitución. Por tanto, la idea de promover la inconstitucionalidad y su eventual declaratoria, a juicio de las autoridades demandadas, consumarían una cadena de atentados en contra de la institucionalidad y la democracia republicana.

E. Finalmente explicaron que a su juicio, la jurisprudencia no constituye fuente del derecho objetivo, haciendo alusión a los objetos de control y la resolución emitida el 3-II-2010, Amp. 590-2009. Afirmaron que el precedente antes citado, constituyó un asunto de mera legalidad, para lo cual transcriben la mayor parte de argumentos expuestos por este Tribunal.

De igual modo, señalaron que a su juicio existe una coincidencia argumentativa respecto de la resolución precitada con el presente proceso, por tanto consideran que debe producirse las mismas consecuencias procesales, ya que no existe un cambio sustancial que permita emitir una opinión diferente.

5. En auto de 9-VI-2014, se ordenó la intervención del Fiscal General de la República (en adelante “FGR”), requiriéndose a dicho funcionario el informe al que se refiere el art. 8 LPrCn. Pese a que le fueron conferidos cinco días hábiles para ello, en el presente caso, el mencionado funcionario no rindió la opinión sino hasta el 18-VI-2014, habiendo transcurrido el plazo establecido para tal efecto.

A. Al respecto, esta Sala estima insoslayable desarrollar algunas consideraciones acerca del principio de preclusión y los efectos producidos en el proceso de inconstitucionalidad.

Tal como se indicó en la resolución de 9-I-2013, Inc. 87-2012, el proceso constitucional está destinado a brindar protección objetiva a la Constitución, y se concreta por medio de una serie de etapas relacionadas entre sí, de tal manera que cada una de ellas es presupuesto de la siguiente, las cuales están destinadas a realizar determinados actos procesales. Dicho aspecto justifica la idea de preclusión, con arreglo a la cual los actos

procesales deben llevarse a cabo dentro de la oportunidad señalada por la ley o por resolución judicial para que produzcan los efectos que están llamados a cumplir.

Al respecto, esta Sala en la resolución del 23-X-2013, Amp. 373-2010, estableció que el principio de preclusión está relacionado con la necesaria aceleración del proceso, así como con la lealtad procesal de las partes, pues a través de él van quedando firmes las distintas etapas del proceso, sin posibilidad de hacerlo retroceder injustificadamente o con claras intenciones de perjudicar el derecho de la otra parte.

Precisamente, aquí es donde cobra importancia, en toda su extensión, la noción de las cargas procesales, ya que, de no realizar el acto respectivo en el momento establecido por la ley o el tribunal, se pierde la posibilidad de hacerlo después, pues se prohíbe el retroceso en la estructura del proceso de inconstitucionalidad.

Para lograr un desarrollo eficaz en un proceso regido también por los principios de economía, celeridad y perentoriedad, es posible identificar, sin ánimo de exhaustividad, tres formas en que la preclusión puede operar: (i) *por el vencimiento del plazo establecido en la ley o por una decisión judicial dentro del cual debe ejercerse un derecho o carga procesal*; (ii) por la realización de una actuación incompatible con la que está pendiente de ser realizada (v. gr., el cumplimiento de una prestación impuesta por una sentencia cuando aún está pendiente el plazo para impugnarla hace perder la oportunidad para recurrirla); y (iii) por la ejecución de una facultad procesal antes del vencimiento del plazo legal para ello (por ejemplo, presentar un escrito de subsanación o de revocatoria en el primer día cuando aún faltan dos para que el plazo correspondiente expire).

En tales circunstancias el acto que ha sido realizado por el Fiscal General tendrá que mantenerse como válido, aunque no surtirá los efectos que con él se pretendían obtener, debido a que, al haber precluido la oportunidad para llevarlo a cabo, el tribunal tendrá que abstenerse de considerar lo que por medio de aquel se solicitaba.

B. En el presente caso, la resolución por la cual se requirió la opinión del Fiscal General de la República fue notificada el 9-VI-2014, concediéndosele un plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente de la notificación, para que se pronunciara en los términos a que se refiere el art. 8 L Pr Cn; empero, la misma fue presentada hasta el 18-VI-2014, en consecuencia, la presentación de la opinión es *extemporánea*, de acuerdo con el art. 5 inc. 2º LPrCn y el principio de preclusión procesal, y por lo tanto, no podrá ser considerada jurisdiccionalmente.

6. Por auto de 25-VI-2014, esta Sala consideró necesario conceder audiencia a los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y a la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, para que se pronunciaran sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por el ciudadano Abelino Chicas Alfaro; traslado que fue contestado por los parlamentarios dentro del plazo otorgado.

A partir de lo anteriormente expuesto y analizando cada uno de los escritos presentados por los Diputados, este Tribunal advierte que los mismos son idénticos en estructura y contenido, por tanto, se expondrán de forma conjunta los fundamentos jurídicos argüidos por los referidos funcionarios.

A. Después de realizar algunas consideraciones previas, relativas a los objetos de control y los parámetros de control, los Diputados sostuvieron que el *art. 34 inc. 2° RIAL es inconstitucional*, pero no por los argumentos expuestos por el demandante— ya que los mismos adolecen de una correcta interpretación constitucional derivada de la jurisprudencia en materia electoral emanada de este Tribunal— sino por los fundamentos jurídicos expuestos por ellos.

Inicialmente manifestaron que el objeto de control principal no promueve el transfuguismo, porque tal disposición jurídica se encuentra dentro de un cuerpo normativo creado bajo el amparo de la potestad reglamentaria de organización interna de la Asamblea Legislativa —art. 131 ord. 1° Cn.—, y que solo tiene un propósito organizador.

a. Empero, según los Diputados la disposición objetada establece que los grupos parlamentarios “deberán estar integrados por los Diputados y las Diputadas del partido por medio del cual fueron electos”, lo cual evidencia que la disposición reglamentaria tiene por finalidad organizar las funciones administrativas parlamentarias. Ahora bien, afirmaron que el art. 34 inc. 2° RIAL, se extralimita en tal propósito, ya que crea una distinción *sin justificación razonable y objetiva* entre diputados que integran los grupos parlamentarios según el partido político por el cual fueron electos y aquellos diputados que por “alguna razón” no se encuentran dentro de un grupo parlamentario, lo que castiga la disidencia de estos últimos, limitando y obstaculizándoles el ejercicio de sus funciones legislativas.

b. Acotaron que la disposición no se refiere de forma expresa a “grupos parlamentarios” sino a grupos integrados por diputados que proceden de un mismo partido político mediante el cual fueron electos, quedando sujetos los Diputados a las directrices que gire el coordinador del grupo, en cuanto a los beneficios administrativos contenidos en el art. 35 RIAL, para los grupos parlamentarios —v.gr. la asignación de recursos, la proposición de Diputados para la integración de comisiones legislativas y misiones oficiales—; por lo que explicaron que los Diputados una vez electos, no se encuentran sujetos a mandato imperativo alguno y no representan los intereses de un partido político o sector; por tanto, en el objeto de control conmina al Diputado a no separarse del bloque y seguir la directrices de este.

c. Precisaron que la gravedad de la redacción del art. 34 RIAL se acentúa en el inciso 2°, ya que establece un trato *discriminatorio*, entre un grupo parlamentario conformado por Diputados que fueron electos por medio de un determinado partido político, y aquellos grupos parlamentarios conformados por Diputados que han disentido o han sido expulsados de aquellos partidos políticos que los propusieron como candidatos al

cargo representativo que ostentan, por lo que de conformidad a la Constitución – sostuvieron– no existe una categorización de los Diputados, según la cual gocen de mayores privilegios aquellos que se encuentren unidos al grupo parlamentario del partido político que los postuló como candidatos.

Agregaron que en la toma de decisiones el Diputado debe estar totalmente libre, sin presiones de índole político partidario ya que representa al pueblo entero y no a un instituto político determinado; en consecuencia, la conformación de grupos parlamentarios no es para votar en bloque, sino para cohesionar la afinidad de ideologías y corrientes de pensamiento. Bajo la perspectiva anteriormente descrita, arguyeron que el peso de la decisión de un diputado no varía si se encuentra en un grupo parlamentario o no, pero la disposición normativa impugnada impone al Diputado el castigo de perder los beneficios adicionales que le corresponde a los grupos parlamentarios, por lo que insistieron que el trato discriminatorio para el Diputado que es expulsado o presionado para salir de un determinado grupo parlamentario, derivaría en una “burla” al mandato representativo que le fue conferido.

d. Respecto del AJD n° 1722, los Diputados explicaron que en su opinión, tal acto normativo *no es inconstitucional*, porque la creación de grupos parlamentarios mixtos, donde los Diputados se unen por ideologías afines y objetivos comunes, potencia el principio de pluralismo político y de soberanía popular, ya que los diputados se apartan del grupo parlamentario formado por el partido por medio del cual fueron postulados, para representar los intereses del pueblo y no de un partido o instituto político determinado.

B. Al realizar un análisis de los argumentos expuestos por el pretensor referentes a los parámetros de control, lo hicieron en los siguientes términos:

a. Después de citar los argumentos del ciudadano Chicas Alfaro, relacionados con la supuesta infracción del art. 34 inc. 2° RIAL y el AJD n° 1722 al sufragio activo –art. 72 ord. 1° Cn.–, explicaron que el transfuguismo no burla la voluntad popular ni el derecho al sufragio activo, ya que según su criterio, esta Sala ha interpretado que en las elecciones, lo ciudadanos eligen entre las distintas opciones que ofrecen los partidos políticos, sin embargo, votar por la bandera de un partido político no implica *per se* el voto del partido, sino que expresa la aceptación de la lista que contiene todos los postulados por él, cumpliendo la finalidad de canalizar la participación y voluntad de los ciudadanos en los actos del Estado, al postular a sus candidatos a Diputados.

Asimismo agregaron que en el sistema de lista cerrada y desbloqueada, cuando el elector marca la bandera no está votando por el partido, sino por los candidatos propuestos, cuyos votos se contabilizan a los preferidos por las mayorías, de conformidad a la interpretación que según los demandantes realizó esta Sala en la sentencia de 7-XI-2011, Inc. 57-2011; en consecuencia, los partidos políticos no pueden reemplazar al pueblo como sujetos pasivos de la representación institucionalizada y en quienes reside la voluntad

electoral. En ese orden, recalcaron que los Diputados gozan de representación popular no por el partido político, sino por la preferencia de los electores, expresada mediante el sufragio activo.

Ahora bien, los Diputados propietarios Soto Lazo, Grande, Ochoa Pérez, Rivas Rivas y Ramírez García, y la Diputada suplente Dávila de Morales, arguyeron que el art. 34 inc. 2° RIAL falsea, distorsiona y lesiona la voluntad popular del pueblo, el derecho al sufragio activo de los ciudadanos y la igualdad entre Diputados, porque impide que los legisladores disidentes realicen eficazmente el mandato representativo que les fue conferido, ya que se crea un trato discriminatorio entre los Diputados que se mantienen en el grupo parlamentario del instituto político que los postuló y los que han disentido del mismo –lo cual indirectamente afecta el derecho al sufragio pasivo, porque no permite ejercer su cargo en igualdad de condiciones de conformidad a los arts. 3 y 72 ord. 3° Cn.–

En ese orden, afirmaron que la filiación partidaria no es un requisito para optar a una diputación por medio de un partido político, porque consideraron que el constituyente buscó preservar el mandato representativo en contraposición al mandato imperativo que obligaría al Diputado a velar por los intereses del partido político en detrimento de los intereses de toda la población, por tanto, concluyeron que el diputado que se separa de la línea partidaria de su grupo parlamentario fortalece su mandato representativo, sin que esto dañe la incidencia del ciudadano en la configuración y voluntad del Órgano Legislativo.

b. Respecto a la vulneración que los objetos de control realizan al carácter igualitario del sufragio activo –art. 78 Cn.–, los Diputados afirmaron que la decisión del legislador de separarse de la línea partidaria, para atender los intereses del pueblo no implica que el elector que votó por el Diputado disidente pierda su peso para incidir en el sistema político, porque aún subsiste la representación política del ciudadano; en ese sentido, aseveraron que de aceptarse tal premisa, también debe aceptarse que, si un grupo parlamentario se aparta de la ideología que desarrollan y votan junto con otros grupos, implicaría una traición y una pérdida del peso del sufragio del ciudadano.

c. Al referirse a la representación proporcional –art. 79 inc. 2° Cn.– manifestaron que este Tribunal ha sostenido que tal sistema eleccionario contempla la mediación de los partidos políticos quienes utilizan el sistema de listas cerradas desbloqueadas, el cual permite al elector modificar total o parcialmente el orden de los candidatos propuestos por un partido mediante el voto preferencial, por lo que según interpretan de la sentencia Inc. 57-2011 ya citada, el voto por la bandera no se suma al partido político sino al candidato o candidatos, porque “el escaño pertenece al candidato electo”, quien en el ejercicio de sus funciones representará al pueblo entero, por lo que resulta incorrecto argumentar que la disidencia del partido político, conlleve que éste reduzca su número de diputados en la Asamblea Legislativa.

d. Finalmente, los Diputados que conforman el grupo parlamentario “Unidos por El Salvador”, al desarrollar los motivos por los cuales la disposición reglamentaria vulnera el art. 85 incs. 1° y 2° Cn., hicieron referencia a la teoría de la democracia representativa, afirmando que la representatividad del Diputado no deviene de la identidad con el partido político que lo postuló, sino del pueblo entero al que representa; en ese sentido, transcribieron los componentes de la democracia representativa que se definieron en la sentencia 29-VII-2010, Inc. 61-2010, agregando las consecuencias jurídicas que derivan del mandato libre.

Por tanto, la opinión de los Diputados es que el art. 34 inc. 2° RIAL transgrede lo regulado en el art. 85 incs. 1° y 2° Cn., porque afecta negativamente el mandato libre que es uno de los componentes de la democracia representativa, pues obliga a los Diputados a someterse a la línea partidaria, so pena de perder sus beneficios administrativos adicionales que les corresponden a los grupos parlamentarios.

Por todo lo expuesto, los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, solicitaron a esta Sala que declare la inconstitucionalidad de la disposición reglamentaria objetada y que se desestime el efecto que pretende el ciudadano Abelino Chicas de despojárseles de sus atribuciones legislativas.

II. Expuestos los motivos de inconstitucionalidad argüidos por el demandante, analizado el informe justificativo por parte de la Asamblea Legislativa y de la Junta Directiva de dicho Órgano de Estado, y los argumentos expuestos por los Diputados vinculados al proceso, se procederá a enunciar los motivos de inconstitucionalidad para fijar con precisión cuál es el problema jurídico que será resuelto en esta oportunidad (1) y luego se indicará el orden lógico que seguirá esta Sala para fundamentar su fallo (2).

I. A. De un análisis integral de la demanda, esta Sala advierte que el peticionario considera que los objetos sometidos al control constitucional, regulan y autorizan el fenómeno del *transfuguismo político*. Tal circunstancia –según el ciudadano Chicas Alfaro– lesiona la función y el carácter igualitario del sufragio activo, lo cual indefectiblemente tiene un impacto negativo en el principio de representación proporcional, democracia representativa y pluralismo político establecidos en la Constitución de la República.

Al respecto, la Asamblea Legislativa y la Junta Directiva, así como los Diputados propietarios y la Diputada suplente que están vinculados con el presente proceso, consideran que las argumentaciones del demandante son inaceptables, porque el art. 125 Cn. establece la prohibición del mandato imperativo, lo que garantiza al legislador ser independiente en la toma de sus decisiones y no correr el riesgo de ser destituido como Diputado, por el partido político con el cual participó en las elecciones ni por el cuerpo electoral que lo eligió; agregando que los objetos de control son una manifestación directa

del derecho a la libre asociación y de la facultad reglamentaria autónoma que tiene el Órgano Legislativo.

Asimismo, los legisladores relacionados con este caso consideran que el art. 34 inc. 2º RIAL garantiza el mandato representativo, porque permite apartarse de la disciplina del partido político que los postuló al cargo que ostentan y garantiza la posibilidad de gozar de los beneficios adicionales al crear una nueva fracción legislativa que les permita ejercer su mandato en la Asamblea Legislativa.

B. Ahora bien, de forma concreta el art. 34 inc. 2º RIAL establece como regla general la prohibición de obtener beneficios administrativos adicionales para aquellos Diputados que abandonen su grupo parlamentario; como excepción, se establece que podrán acceder a tales prerrogativas cuando se constituya un nuevo grupo parlamentario, con un número igual o mayor a cinco legisladores propietarios, lo que *presupone de hecho un abandono* por parte de los Diputados al grupo parlamentario del partido político por el cual accedieron al cargo. En ese orden de ideas, al presentarse la solicitud voluntaria de integración a otro grupo legislativo, tal solicitud es autorizada, en este caso, por medio del AJD n° 1722, produciéndose una conexión jurídica entre el referido acuerdo y la disposición reglamentaria impugnada, porque el Acuerdo es una concreción de aquella disposición.

C. En consecuencia, esta Sala advierte la *importancia y necesidad* de analizar la contradicción internormativa evidenciada por el demandante y establecer si realmente se producen las violaciones constitucionales señaladas; por lo que el problema jurídico a resolver en esta oportunidad consiste en *determinar si el reconocimiento legislativo del abandono voluntario de un Diputado –electo por el cuerpo electoral, de una lista propuesta por un instituto político– que constituya o ingrese a un grupo parlamentario distinto del partido político por el cual fue electo, lesiona la finalidad esencial y el carácter igualitario del sufragio activo, y a los principios de representación proporcional, democracia representativa y pluralismo político (arts. 72 ord. 1º, 78, 79 inc. 2º, 85 incs. 1º y 2º Cn.)*.

2. Así delimitado *el thema decidendum*, para proporcionar el marco conceptual adecuado al caso concreto, el Tribunal abordará brevemente algunas consideraciones relevantes, según el siguiente *iter* lógico, para: (III) hacer una breve aclaración sobre la competencia de este Tribunal para controlar la constitucionalidad del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y los acuerdos de su Junta Directiva; (IV) una referencia al carácter vinculante de los precedentes constitucionales, en especial la resolución de 3-II-2010, Amp. 590-2009; (V) un análisis sintético de la finalidad del derecho al sufragio activo y el carácter igualitario del voto, y de los principios de representación proporcional, democracia representativa y pluralismo político; (VI) un estudio doctrinal y del Derecho comparado del fenómeno político denominado por el pretensor como “*transfuguismo*” y sus

consecuencias en el sistema político democrático; (VII) resolver sobre los motivos de inconstitucionalidad expuestos por el demandante, la defensa planteada por la Asamblea Legislativa y su Junta Directiva, y los argumentos alegados por los Diputados vinculados; por último (VIII) las modulaciones y el efecto de la presente sentencia, y emitir así el fallo correspondiente.

**III.** A continuación, se hará mención de la competencia de esta Sala para realizar en este proceso el control de constitucionalidad sobre *la normativa interna del Órgano Legislativo y de los actos parlamentarios que deriven de ella*.

1. Tal como se sostuvo en la resolución pronunciada el día 25-VI-2012, Inc. 23-2012, los Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales, en tanto instancias que ejercen el control de constitucionalidad de la acción estatal, entre otras funciones están destinados a: (1) dar plena existencia al Estado Constitucional de Derecho; (2) asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución; (3) garantizar la protección de los derechos constitucionales; y (4) preservar en toda circunstancia la defensa de la Constitución.

Por su carácter de norma jurídica fundamental, la Constitución vincula a todos los sujetos de derecho, es decir, tanto a particulares como a los poderes públicos, incluido el Legislativo y sus Diputados, quienes no pueden emitir actos normativos abstractos y concretos o realizar actuaciones contrarias a los contenidos constitucionales. Lo anterior configura la esencia del Estado Constitucional de Derecho.

Así, el control jurídico de constitucionalidad está condicionado por los siguientes presupuestos esenciales: (i) una Constitución con fuerza normativa; (ii) una instancia judicial independiente con facultades decisorias, con efectos obligatorios para todos; (iii) la posibilidad amplia de impugnar las disposiciones jurídicas secundarias; y (iv) el sometimiento de todo el aparato normativo estatal al control de constitucionalidad – sentencia de 26-IX-2000, Inc. 24-97–.

2. En relación con lo apuntado, el art. 183 Cn. prescribe que: “[l]a Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será 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”.

Al respecto, en el proceso de inconstitucionalidad el control no puede ejercerse exclusivamente sobre las fuentes del Derecho que el art. 183 Cn. establece de modo expreso, es decir, solo sobre “leyes, decretos y reglamentos”. Esta Sala ha interpretado que también tiene competencia para realizar el examen de los actos concretos que se realizan en aplicación directa de la Constitución y que pudieran afectar su contenido (tal como se sostiene desde la resolución de 3-XI-1997, Inc. 6-93). El argumento para realizar el examen de estos actos se basa en que dicho cuerpo jurídico es el que establece los límites formales

y materiales al ejercicio de la competencia para su producción. Dado que *en el ordenamiento jurídico salvadoreño no deben existir zonas exentas de control constitucional, se exige que tales actos queden sometidos a la fiscalización de este Tribunal.*

*Ahora bien, el art. 174 inc. 1º Cn., permite afirmar con claridad que sólo este Tribunal tiene competencia para invalidar con carácter general y obligatorio, disposiciones jurídicas –generales, impersonales y abstractas–, actos de aplicación de las mismas, cuando produzcan un agravio de trascendencia constitucional, así como actos que, sin ser de aplicación directa de la Constitución, sean una derivación conexa con disposiciones de carácter general, y que por tanto también estarán sujetas al control constitucional.*

3. En ese orden, como se dijo en la sentencia de 14-X-2013, Inc. 77-2013, resulta pertinente señalar que, según la interpretación de los arts. 174 y 183 Cn., la Sala de lo Constitucional es un órgano jurisdiccional especializado cuya finalidad es controlar, en última instancia, la constitucionalidad de los actos que los órganos estatales emiten en el ejercicio de sus funciones, y excepcionalmente los particulares. En caso de que uno de estos actos transgreda los contenidos de la Constitución, debe ser invalidado para reparar la infracción constitucional.

*Por tanto, aunque la Constitución de la República establece la autonomía parlamentaria para la integración interna del Órgano Legislativo por medio del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa –art. 131 ord. 1º Cn.–, el cual contiene disposiciones y reglas de organización carentes de eficacia jurídica externa y que tienen el carácter de generales, impersonales y abstractas (interna corporis acta), dicho Órgano de Estado y su reglamento encuentran sus límites en los preceptos constitucionales.*

*En consecuencia, esta Sala tiene competencia precisamente para resguardar el respeto a la Constitución y para ejercer el control de constitucionalidad sobre dicho Órgano, así como de toda derivación material o jurídica de este, tal como el AJD n° 1722; por tanto, el argumento de las autoridades demandadas, de los Diputados Propietarios y de la Diputada suplente, es insostenible para cuestionar la competencia de esta Sala, por la supuesta autonomía del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.*

En consecuencia, en este caso concreto la Sala tiene competencia para ejercer el control constitucional, tanto del RIAL como del AJD n° 1722, por la trascendencia constitucional de su contenido y de los efectos de su aplicación.

IV. Sobre el carácter vinculante de los precedentes constitucionales, en especial la resolución de 3-II-2010, Amp. 590-2009, invocado por las autoridades demandadas, esta Sala hace las siguientes consideraciones:

1. A. En un Estado Constitucional de Derecho, la *seguridad jurídica* y la *igualdad* son principios que deben ser respetados por cualquier autoridad pública administrativa,

legislativa y judicial. En el caso de las autoridades jurisdiccionales, dichos principios pueden ser optimizados a través de diversos mecanismos, los cuales tienen entre otras funciones, alcanzar la *predictibilidad de las resoluciones judiciales*.

Esta predictibilidad se concreta a partir del principio *stare decisis* (estarse a lo decidido por el tribunal), el cual establece que ante supuestos análogos, la decisión de un Tribunal debe ser igual; es decir, que debe recibir una respuesta jurisdiccional similar, a fin de poder garantizar el derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica por medio del respeto al precedente o autoprecedente constitucional a través de la jurisprudencia dictada por esta Sala.

En ese sentido, del art. 10 L Pr Cn deriva que la declaratoria de inconstitucionalidad de un cuerpo normativo o disposición impugnada tiene los mismos efectos *erga omnes* (contra todos) que los del objeto de control; es decir, que tiene plenos efectos frente a funcionarios y particulares –resolución de Improcedencia de 7-VII-2005, pronunciada en el proceso de Inc. 31-2005–.

Así, la jurisprudencia de esta Sala –v.gr. sentencia de 14-I-2000, Inc. 10-94– ha reiterado su postura a favor de la fuerza vinculante del *autoprecedente*; es decir, el originado por el mismo tribunal, que lo obliga a someterse a sus propias decisiones surgidas en los procesos que ha conocido anteriormente, circunstancia que responde tanto al principio *stare decisis*, como al principio de igualdad consagrado en el art. 3 Cn.

B. Sin perjuicio de lo anterior, tal como se sostuvo en la sentencia de fecha 25-VIII-2010, pronunciada en el proceso de Inc. 1-2010, aunque el precedente –y, de manera más precisa, el autoprecedente– posibilita la precomprensión jurídica de la que parte toda interpretación, la continuidad de la jurisprudencia puede flexibilizarse o ceder bajo determinados supuestos. No obstante, para ello se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis crítico de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada.

2. Con relación a lo anterior, atendiendo a las alegaciones hechas por el demandante y las autoridades demandadas, y por la misma naturaleza de la pretensión, este Tribunal advierte la necesidad de hacer referencia a la resolución de 3-II-2010, Amp. 590-2009, la cual fue pronunciada por la configuración subjetiva actual de esta Sala, *considerándose que los argumentos expuestos en dicha providencia judicial fueron los pertinentes para resolver el problema jurídico planteado en tal oportunidad*.

Esta *aclaración* se realiza porque las autoridades demandadas expusieron que esta Sala había resuelto una controversia jurídica semejante al caso *sub iudice* –refiriéndose a la Improcedencia de 3-II-2010, Amp. 590-2009–. Empero, al analizar integralmente lo resuelto en dicha oportunidad, se concluye que los argumentos expuestos *no tienen una vinculación objetiva con la confrontación normativa que se resuelve en esta sentencia*.

La anterior aclaración se fundamenta en diversas diferencias entre el proceso de amparo y el de inconstitucionalidad. Primero, respecto del objeto de control en el amparo antes relacionado, se pretendió que esta Sala conociera del agravio que ocasionaba el contenido material del: (a) acuerdo número 389, de fecha 31-X-2009, emitido por la Asamblea Legislativa, mediante el cual se reformó el Protocolo de Entendimientos de la Legislatura 2009-2012; y (b) el acuerdo número 428, de fecha 6-XI-2009, promulgado por dicha autoridad, a través del que se reformó el acuerdo legislativo número 389. En cambio, en el presente proceso de inconstitucionalidad, se busca juzgar la regularidad jurídica del art. 34 inc. 2º RIAL y el AJD n° 1722, este último objeto de control, que si bien es un acuerdo de la Junta Directa de la Asamblea Legislativa, *por conexión es una derivación de la norma reglamentaria antes citada*.

En segundo lugar, considerando los tipos de control, el amparo es catalogado como un proceso de tutela constitucional concreta, pues sus presupuestos procesales de procedencia requieren vincular el agravio con alguna esfera de autonomía subjetiva reconocida por la Constitución como derecho fundamental; por el contrario, en los procesos de inconstitucionalidad, dada su naturaleza abstracta, es indiferente la afectación subjetiva en la esfera de derechos del pretensor. En ese orden de ideas, el precedente en análisis, no reflejaba la existencia de algún agravio de trascendencia constitucional de carácter individual para los peticionarios, lo cual se contrapone a la necesidad de contrastar la existencia de un agravio abstracto a la Constitución, propia del proceso de inconstitucionalidad como el presente.

En tercer lugar, como una derivación de lo anterior, debe hacerse alusión a las causales de improcedencia explicitadas en la resolución de 3-II-2010, Amp. 590-2009; tal referencia es ineludible debido a que *para incoar un proceso de amparo, debe existir – como ya se dijo– un agravio con trascendencia constitucional y quien pretenda iniciarlo debe estar legitimado activamente para ello*; presupuestos que no se cumplieron en dicha oportunidad. Como lo interpretó este Tribunal en el precedente mencionado, el presunto agravio que se quería evidenciar derivaba de la interpretación y aplicación de la regulación infraconstitucional correspondiente (RIAL), lo cual, carecía de trascendencia constitucional al ser un acto de mera legalidad e implicaba invadir las atribuciones que la normativa respectiva había delegado en otros Órganos; *en consecuencia, faltaba un legítimo interés propio, directo y concreto de los peticionarios*.

Todo lo contrario ocurre en el presente proceso, porque al haber una legitimación “popular”, como lo manifiesta la jurisprudencia de esta Sala en la sentencia de 13-XII-2005, Inc. 58-2003, puede promoverse por los ciudadanos de forma personal – comprobando la calidad de tal mediante la presentación de su Documento Único de Identidad– ya sea en cumplimiento del deber establecido en el art. 73 inc. 1º ord. 2º Cn., o bien en razón de un interés propio y directo; por tanto, *considerando que todo ciudadano*

*está legitimado para iniciar un proceso de inconstitucionalidad en aras de la defensa objetiva de la Constitución, es intrascendente la existencia de un agravio concreto.*

Finalmente, los efectos de un proceso de amparo e inconstitucionalidad son diferentes. En el primer caso, los efectos *inter partes* únicamente generan derechos y obligaciones respecto de las partes procesales y terceros vinculados directamente al objeto del proceso; en cambio, en el control concentrado de constitucionalidad se genera un pronunciamiento de carácter general y obligatorio –efecto *erga omnes* (art. 183 Cn.)–, el cual produce consecuencias jurídicas para todos los poderes públicos y para los ciudadanos.

Con las diferencias antes descritas, puede apreciarse que en el presente caso el objeto de controversia es verificar el contraste internormativo identificado por el demandante y el consiguiente agravio abstracto a la regularidad jurídica constitucional, aspectos que constituyen elementos diferenciadores objetivos que lo convierten en un problema jurídico diferente al que se pretendió someter a control de este Tribunal en el Amp. 590-2009, porque es evidente que *lo que se pretende realizar en esta oportunidad es el control de constitucionalidad de la normativa por medio de la cual se crean grupos parlamentarios* –no realizar una interpretación del RIAL que permite la conformación de grupos parlamentarios– y los efectos derivados de dicha regulación, con la finalidad de restaurar el orden constitucional violentado –y no restablecer un interés propio o individual–.

3. En definitiva, en el precedente se afirmó que esta Sala no es competente para conocer “si los Diputados que dejan de pertenecer a un partido político o grupo parlamentario, se encuentran habilitados para conformar otra fracción política”, *porque se trataba de actos de aplicación de la normativa reguladora del Órgano Legislativo (RIAL), que en esa ocasión no fue impugnado, como sí sucede en este proceso, en el cual la impugnación contra dicha normativa es directa, y el conocimiento del AJD n° 1722, es por conexión*; no se trata, entonces, que en el proceso de amparo relacionado esta Sala haya habilitado o reconocido la validez constitucional del traslado de un Diputado a otro grupo parlamentario, sino que sólo se determinó que no es competencia del tribunal verificar la adecuada aplicación de la normativa reglamentaria que rige al Legislativo, en un proceso de amparo.

Por tanto, se impone la necesidad de controlar toda disposición normativa infraconstitucional que afecte directa o indirectamente la identidad y eficacia material de la posición, incidencia, y estructuración del Órgano Legislativo, desde un punto de vista político electoral en la configuración que fue el resultado auténtico de la voluntad de los votantes al momento de la emisión del sufragio activo.

V. Al aclarar la competencia de esta Sala y realizar la interpretación que desarrolla y garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en la actividad política del Estado, es indefectible estructurar un marco teórico con respecto a los parámetros de control sugeridos

por el demandante, para dimensionar los alcances del derecho al sufragio activo y el carácter igualitario del voto, así como de los principios de representación proporcional, democracia representativa y pluralismo político.

1. Los *derechos políticos* se han caracterizado como *derechos de participación* que generan un conjunto de condiciones positivas para posibilitar que el ciudadano participe en la vida política; es decir, que son derechos que representan todos los instrumentos que posee el ciudadano para participar activamente en la vida pública o, si se quiere, el poder político con el que cuenta aquél para *participar, configurar, incidir y decidir en la vida política del Estado*.

Dentro del catálogo de derechos políticos que establece la Ley Suprema, se encuentra el que goza todo ciudadano a ejercer el *sufragio en su vertiente activa* –art. 72 ord. 1º Cn.–; es decir, la facultad constitucional de elegir a las personas que se desempeñarán en los órganos representativos de gobierno. Tal derecho descansa sobre tres elementos: el principio de soberanía popular, la democracia como forma de gobierno y la representación política. A partir de sus fundamentos, tal como se dijo en la sentencia del 29-VII-2010, Inc. 61-2009, 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 entender como un *procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente, a fin de designar a quienes ejercerán de manera transitoria el poder político* (sufragio electoral).

En ese orden, *el ejercicio de todo cargo público de elección popular se legitima constitucionalmente por la realización de elecciones libres, democráticas y periódicas, en las que se garantice al cuerpo electoral la posibilidad real y efectiva de poder elegir, configurar e incidir en la estructura interior de los órganos de representación política estatal, por medio de la emisión del sufragio activo*.

Con lo expuesto, se concluye que el voto no puede tener únicamente *relevancia formal* en el momento de su emisión en las elecciones legislativas, sino que debe tener y mantener *eficacia material* que se produce y se extiende desde el inicio del período en que se ejercerá el cargo de elección popular, hasta su finalización.

2. Pero para considerar que el voto cumple con las finalidades anteriormente descritas, la Constitución de la República lo ha dotado de una serie de *garantías* que permiten evitar cualquier vulneración al contenido esencial del derecho y la desnaturalización de la finalidad esencial del mismo; en ese sentido, ninguna autoridad o funcionario público o persona particular puede conculcar el carácter directo, libre, igualitario y secreto del sufragio (art. 78 Cn.).

Con respecto al carácter igualitario del sufragio activo, éste implica que el voto de todos los ciudadanos tiene la misma influencia (“igualdad cuantitativa”); la igualdad tiene incidencia en la organización electoral, específicamente en lo relativo al tamaño de las

circunscripciones electorales. Como regla general, para garantizar la igualdad del voto, las circunscripciones deben distribuirse de tal forma que se logre una relación entre la decisión del electorado y el número de representantes que se asignan a cada circunscripción territorial departamental, tomando como base la población –sentencia de Inc. 61-2009, ya citada–.

Sobre ello, en la jurisprudencia constitucional se ha afirmado que el principio democrático exige que cada ciudadano tenga igual parte en la estructuración y actividad del poder al concurrir en la formación de la voluntad colectiva –sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002–. Esa participación igualitaria se traduce en la fórmula “una persona, un voto”. De esta manera, todos los ciudadanos se encuentran en las mismas condiciones para el ejercicio del sufragio, independientemente de las diferencias sociales, económicas o culturales que existan entre ellos. De ahí que se encuentra prohibida toda forma de sufragio reforzado –plural, múltiple o familiar– con el cual se pretenda asegurar la influencia de grupos sobre el poder político.

*Esta valoración igual de todos los ciudadanos en el ejercicio del sufragio no se agota con el acto de emisión del voto, sino que se extiende hasta el resultado electoral. Desde esta perspectiva, el sufragio igualitario significa que el voto de un elector debe tener la misma fuerza que los demás en la conformación de los órganos de representación –sentencia de 7-XI-2011, Inc. 57-2011–. Es más, la idea fundamental que subyace a este principio es la de asegurar que los votos emitidos tengan igual eficacia.*

En definitiva, la igualdad del sufragio reconocida en el art. 78 Cn. exige que, por una parte, cada elector tenga un voto y, por otra, que el voto posea el mismo valor en la adjudicación de los escaños legislativos.

Ahora bien, en la elección para Diputados de la Asamblea Legislativa de acuerdo con el sistema proporcional que la Constitución ha reconocido, la formalización de la igualdad del sufragio garantiza no sólo el mismo valor numérico, *sino también el mismo valor de resultado de los votos*; es decir, que el voto posea el mismo valor en la obtención de los escaños legislativos, *lo que implica que debe respetarse la voluntad del electorado que se consolida en el resultado de las elecciones* –sentencia de 29-IV-2011, pronunciada en el proceso de Inc. 11-2005–.

El derecho al sufragio –desde el punto de vista activo y su carácter igualitario– tiene una doble finalidad, debido a que permite, por una parte, la elección de los representantes en el órgano de representación y por otra, que el cuerpo electoral incida en la configuración de dicho órgano; es decir, en la correlación de fuerzas político partidarias y no partidarias, lo que implica el respeto de la voluntad soberana expresada en el voto, de la cual se extrae la real decisión sobre la permanencia o sustitución de quienes ejercerán el poder público; por tanto, puede deducirse que en la medida en que se produzca una extensión de la eficacia del sufragio activo, habrá una mejora de la participación y representación política del

pueblo, el cual no puede ser considerado como el centro abstracto de imputación jurídica, sino como un verdadero titular del poder soberano (art. 83 Cn).

3. El sistema de representación proporcional para la elección de Diputados al Órgano Legislativo –art. 79 inc. 2° Cn.–, implica el reconocimiento de circunscripciones territoriales departamentales a las cuales se asigna un determinado número de escaños según el número de habitantes en dicha demarcación espacial, los cuales serán obtenidos por los candidatos con afiliación partidaria o por los candidatos no partidarios, en la medida que reciban el voto mayoritario de los ciudadanos electores; es decir, que las diferentes opciones políticas –partidarias y no partidarias– estén representadas en la Asamblea Legislativa en la proporción más aproximada al número de votos obtenidos en la elección.

En ese orden, al realizar una interpretación sistemática de los arts. 72 ord. 1° y 79 inc. 2° Cn., puede afirmarse que el sufragio igual se produce al momento de la elección, pues se debe buscar una correlación entre el número de representantes asignados a determinado territorio en relación con el número de habitantes, garantizándose que todos los votos sean iguales en proporción a la incidencia poblacional.

Además de la extensión cuantitativa antes enunciada, la implementación del sistema proporcional eleccionario tiene una justificación cualitativa que, según el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, se concretiza en la garantía para la expresión del *pluralismo político* y la *defensa del derecho de la expresión de las minorías*, esencial a todo el sistema democrático.

En definitiva, la Constitución de la República ordena la máxima representación proporcional en la medida que las posibilidades fácticas y jurídicas lo permitan, para atribuir a cada sector de la población electoral un número de representantes, en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es asegurar que cada circunscripción territorial cuente con una representación en proporción a su número de habitantes.

Por lo antes expuesto, puede afirmarse que el sistema de representación proporcional, no sólo incide en la forma en que se realizan las elecciones, sino también en el resultado de las mismas, ya que se pretende que a partir de elecciones libres, periódicas y democráticas, todos los ciudadanos tengan igual oportunidad de elegir a sus representantes para configurar proporcional y pluralmente al órgano de representación política, porque así lo exige la Constitución de la República y así lo ha decidido todo el cuerpo electoral.

En consecuencia, toda disposición jurídica infraconstitucional –abstracta o concreta–, que transgreda las implicaciones normativas derivadas de la estructura proporcional eleccionaria para Diputados, que directa o indirectamente afecten el resultado establecido por los ciudadanos electores, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

4. Descrita la importancia del sufragio activo, el carácter igualitario del mismo y el sistema proporcional y su función ulterior en el proceso de elección de los Diputados,

corresponde ahora conocer las implicaciones constitucionales del principio de la democracia representativa y el principio del pluralismo político.

Como se interpretó en la sentencia de 13-V-2011, Inc. 7-2011, el art. 85 inc. 1º Cn. establece un sistema de democracia representativa en la que el pueblo elige a sus representantes mediante elecciones periódicas y libres para atribuirles la facultad de tomar decisiones fundamentales para el país. Los delegados del pueblo se rigen por el marco jurídico establecido por el soberano y deben velar por los intereses de la comunidad que los eligió.

El gobierno democrático y representativo a que se refiere el artículo 85 inc. 1º Cn. *demandada de los elegidos o representantes, un compromiso con el pueblo; 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 deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. Este sistema se dinamiza mediante las elecciones que posibilitan que los ciudadanos, por una parte, ejerzan un mayor escrutinio y control público sobre los actos de sus representantes y, por otra, reduzcan las posibilidades de que éstos procedan en forma arbitraria.*

A lo anterior, hay que agregar que en la sentencia de 6-IX-2013, Inc. 16-2012, se explicitó que, además del carácter igualitario del sufragio, el sistema proporcional y representativo, la Constitución de la República exige para la configuración del Órgano Legislativo, que el *sistema político debe ser pluralista –art. 85 inc. 2º Cn.–, en el que coexistan todas las corrientes del pensamiento político-ideológico, con la finalidad que en la toma de decisiones que afectan directa o indirectamente al pueblo, exista interrelación y consideración de las distintas concepciones e ideas que configuran el órgano representativo por antonomasia, garantizando al ciudadano la eficacia de su voto, en la medida que el resultado de la elección se haya determinado.*

Por tanto, no es una forma de gobierno en la que únicamente deciden las mayorías, sino que deben tener representación todos los sectores, aun las minorías parlamentarias, las cuales deben tener asegurada su participación; en ese sentido, el pluralismo es un principio legitimador de la democracia representativa.

Como conclusión de lo expuesto, este Tribunal puede afirmar que constitucionalmente debe haber un entendimiento de la representación política, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, de lo cual se colige que la eficacia material del resultado de las elecciones a partir del sistema electoral proporcional, garantiza la democracia representativa y el pluralismo político en la Asamblea Legislativa; consiguientemente, toda disposición normativa o comportamiento voluntario que transgreda directa o indirectamente la posibilidad real de elegir a los candidatos o que perjudique la pluralidad de corrientes de pensamiento político que inciden en la Asamblea Legislativa, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en el primer caso –disposición

normativa— o debe ser prohibida la separación voluntaria —conducta del Diputado— para el restablecimiento del orden constitucional y el respeto de los derechos políticos fundamentales.

VI. Al haber sentado las bases de los parámetros de control, interesa desarrollar un estudio doctrinario y de Derecho comparado acerca del fenómeno político denominado “transfuguismo”, con el objeto de advertir sus consecuencias en el sistema político democrático.

1. Desde la *teoría moderna*, el fenómeno identificado por el pretensor como “*transfuguismo*” se configura por las *alteraciones que puede sufrir uno o varios grupos parlamentarios durante una misma legislatura, relacionadas a su composición por el cambio o traslado de Diputados de un grupo parlamentario a otro*. En dichas alteraciones se comprenden los *cambios parlamentarios voluntarios que se producen por el retiro de un Diputado que fue electo en una lista ofrecida por un partido político con el fin de declararse “independiente”; o bien el cambio de Diputados de un grupo parlamentario a otro*. En el primer caso, una determinada composición representativa sufre un cambio en su integración parlamentaria; y en el segundo no se altera la composición de un sólo grupo sino de dos, pues implica la *disminución de integrantes de un grupo parlamentario y, correlativamente, un incremento en la integración del grupo receptor*.

A. De la aplicación de los supuestos mencionados al caso en estudio, el que interesa es aquel que en el cual el Diputado voluntariamente abandona el grupo parlamentario en el que originalmente resultó electo, ya que así se ha delimitado en los términos del debate. A partir de una concepción integral del fenómeno, pueden apreciarse dos presupuestos para su configuración:

a. El primero se refiere a la *calidad de representante o cargo público representativo* —es decir, aquel que tiene una legitimidad democrática directa—, *que se proyecta en aquella persona que actúa en su calidad de Diputado, como encargado de hacer efectivo el derecho de los representados —ciudadanos electores— a la participación en los asuntos públicos*.

En virtud de lo anterior, existe la necesidad de realizar la siguiente delimitación: las personas que ostentan cargos de representación popular y cambian voluntariamente de grupo parlamentario y que mudan su ideología después de finalizada una determinada legislatura no se consideran tráfugas, porque su conducta se enmarca dentro de la libertad ideológica y libertad asociativa en general y política reconocidas en la Constitución de la República —arts. 7, 72 ord. 2º y 85 inc. 2º—.

b. El segundo presupuesto es la *relación del candidato con el partido político por medio del cual participó en las elecciones y del cual fue parte de la oferta electoral*. De aquí se deriva el grado de relación con el partido político, ya que al afiliarse a un partido y aceptar voluntariamente ser incluido en la lista de candidatos que ofrece dicho partido al

electorado, adquiere compromisos de carácter político ideológico, entre los que pueden mencionarse: (i) la observancia de un mínimo razonable del ideario político legislativo que desarrollará el partido; (ii) el fomento y defensa de una determinada ideología política desde una visión de la realidad nacional; y (iii) la puesta en marcha de la plataforma electoral ofrecida a los electores; elementos que concurrieron para la conformación de su oferta electoral y que pudieron incidir para que en el ciudadano elector se creara la convicción de que ese candidato sería la mejor opción política que podría representarlo en el Legislativo.

B. a. Al atender la naturaleza intrínseca del transfuguismo político en la misma legislatura, este Tribunal, sin ánimo de exhaustividad, considera que el mismo puede derivarse o verse influido, entre otras causas, por: el cambio de orientación político-ideológica de los partidos; por la desaparición o crisis interna de los mismos; por la búsqueda de mejores posiciones políticas, o por intereses económicos o de otra índole – transfuguismo retribuido–; por discrepancia con la dirigencia del partido; o por la mutación ideológica del Diputado.

b. Cabe señalar de forma especial los casos de expulsión de un Diputado, por parte del partido político. La Constitución de la República y las leyes relacionados, establecen la potestad de autoorganización de los partidos políticos, lo cual permite a tales asociaciones regular las causas y procedimientos de expulsión de sus miembros, sin perjuicio del control judicial de la regularidad estatutaria de las decisiones de expulsión; sin embargo, *el ser expulsado de un partido político crea en el Diputado la obligación de mantenerse como independiente, por lo que no se encuentra habilitado para ingresar a otro grupo parlamentario o afiliarse a otro partido político, puesto que debe seguir desarrollando, desde su propia visión, el programa político que ofreció durante la campaña electoral, a fin de no burlar o desconocer la voluntad del electorado.*

C. Similar es el caso de quien, por razones ideológicas o de otra índole, decide dejar de pertenecer al partido político que lo postuló, en ejercicio de su libertad de asociación garantizada por el art. 7 Cn. *En tal caso, tiene la obligación de continuar formando parte del grupo parlamentaria en el que originalmente resultó electo, para no defraudar la voluntad de los ciudadanos votantes, y no puede afiliarse a otro partido político durante la misma legislatura.*

D. En coherencia con los anteriores supuestos, el Diputado que llegó al cargo sin ser postulado por algún partido político, igualmente debe conservar esa calidad durante la legislatura para la cual fue electo, pues de la misma manera que en los casos anteriores, se considera que el cambio de grupo parlamentario implica un fraude al elector que votó por él, precisamente por su carácter no partidario.

Esta Sala ha determinado que la infracción o vulneración de una norma constitucional puede ser directa o indirecta. En el primer caso, se realiza una conducta –

activa u omisiva— que contradice el contenido imperativo de la disposición; y en el segundo caso, *se realizan conductas artificiosas o simuladas, que formalmente o en apariencia indican su cumplimiento, pero que en definitiva se apartan del mandato*; esta segunda forma de irrespeto del contenido de una norma constitucional corresponde al llamado *fraude a la Constitución*. En estos casos, la defensa del ordenamiento jurídico, mediante la garantía del respeto, el cumplimiento o la eficacia de todas sus disposiciones, junto a una idea de coherencia del sistema normativo, es la que obliga a rechazar o invalidar el resultado fraudulento o contrario al derecho en su conjunto (resoluciones de 21-III-2013 y 10-II-2014, Incs. 49-2011 y 8-2014, respectivamente).

*El Diputado que bajo el argumento del ejercicio de su derecho de asociación de carácter negativo y en supuesto cumplimiento de la prohibición del mandato imperativo – arts. 7 inc. 1º segunda parte y 125 Cn., contradice el mandato de la voluntad soberana, altera el resultado electoral determinado por el pueblo que lo eligió.*

Por tanto, para efectos constitucionales y desarrollando una depuración de los supuestos fácticos anteriormente descritos, puede concebirse de manera general que el *fraude al elector* se puede manifestar mediante: (i) *el transfuguismo*, que implica el abandono voluntario de una posición política representativa, adoptando una distinta de la que se ofreció y fue decidida así por los electores, para ingresar a otro grupo parlamentario existente o creando uno nuevo; (ii) la situación que se produce cuando un Diputado *abandona* el grupo parlamentario del partido político que lo postuló para el cargo, y *se declara “independiente”*, bajo el argumento de hacer uso de la garantía establecida en el art. 125 Cn., o de ejercitar el derecho asociarse a un partido político –art. 7 y 72 ord. 2º Cn.–; (iii) la situación del Diputado que *es expulsado* de su partido político e *ingresa a un grupo parlamentario existente o crea con otros Diputados un nuevo grupo parlamentario* autónomo; y (iv) la situación del Diputado que *ingresa a un partido político que no participó y por lo tanto no contó con el apoyo político en las elecciones correspondientes*. Todos los supuestos anteriores constituyen un fraude a la Constitución, y por lo tanto producen efectos nocivos al sistema político democrático.

E. Al comprender el contexto, contenido y alcance del transfuguismo y otras formas de fraude al elector, se advierten una serie de efectos para todo el sistema democrático diseñado por la Constitución de la República. En ese orden, las consecuencias sustanciales del transfuguismo repercuten sobre algunos de los pilares fundamentales de estructuración de la representación política buscada por los ciudadanos, de la forma que a continuación se explica:

a. Los candidatos electos por una lista de un partido político –por el cual aceptaron y accedieron libremente y sin ninguna coacción participar en las elecciones legislativas– que lo abandonan voluntariamente, para constituir o ingresar a otro distinto, *falsean –por su propia conducta– la voluntad de los electores que buscan la representación política*, ya que

el transfuguismo durante la misma legislatura para la cual se es electo es, sin duda, una especie de fraude político que va en detrimento del concepto de democracia representativa, acogido por nuestra Constitución, porque al determinarse la proporcionalidad inicial en el Órgano Legislativo, por traslado de Diputados de un partido a otro, se estaría burlando la finalidad esencial del sufragio de carácter activo.

b. La jurisprudencia constitucional salvadoreña ha caracterizado a los institutos políticos como *instrumentos cualificados de la representación política*, es decir, herramientas útiles para el desarrollo y mejora de la representación política, *por tanto, el traslado de Diputados electos en la lista de un partido político a otro, debilita el sistema de partidos*, porque sin perjuicio que estos sean mecanismos de organización y estructuración de representación política, estas organizaciones son el resultado del ejercicio del derecho de asociarse para constituir partidos políticos –art. 72 ord. 2º Cn.– y forman parte –en la medida que la Constitución dispone– del sistema democrático y pluralista del país.

c. Si constitucionalmente puede concebirse que toda autoridad, funcionario u órgano de carácter representativo, debe contribuir a la gobernabilidad democrática del país y promover el análisis de la realidad nacional de acuerdo a su visión, los órganos representativos deben basar su tarea de gobernar en la existencia de mayorías estables en la búsqueda de consensos para la toma de las grandes decisiones que afecten a la generalidad de la población; así, *el transfuguismo en las dimensiones antes apuntadas, y otras formas de fraude al elector, perjudica la gobernabilidad democrática, porque cambian la configuración inicial establecida por el pueblo en las urnas*. En ese contexto, la creación de mayorías parlamentarias no diseñadas por el cuerpo electoral, perjudica la gobernabilidad al no considerarse la representación política de las minorías y los distintos sectores sociales, esencial en todo Estado democrático de Derecho.

Pero este cambio no solo perjudica a la solidez de los gobiernos, sino que incluso puede afectar también la operatividad de la oposición, ya que si consideramos que en todo régimen democrático la tarea del gobierno y de la oposición son esenciales, debilitar a esta última con el traslado de Diputados a otros partidos diferentes del suyo, indudablemente crea disfunciones del sistema político democrático.

d. En principio, los ciudadanos rechazan que los Diputados electos en una determinada lista de candidatos ofertados por un partido, se trasladen a otro distinto, lo que conduce a la *falta de credibilidad en los representantes, y consiguientemente un deterioro de la cultura político democrática*, creándose tensiones originadas por el incumplimiento de estos últimos de la voluntad del cuerpo electoral, lo que indefectiblemente causa que el ciudadano vea modificada la expresión de su voluntad política sin su intervención, al tiempo que se pone de manifiesto su indefensión ante tales comportamientos.

2. En otro orden, tal como el demandante y las autoridades demandadas han advertido, es necesario hacer una interpretación del art. 125 Cn., el cual establece: “Los

Diputados *representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo*. Son inviolables, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan”. Es decir, que se plantea la necesidad de analizar la relación entre el elegido, el elector y el ejercicio de la representación política delegada en el Diputado.

A. En primer lugar, el actor ha sostenido que la disposición constitucional podría utilizarse como una *cobertura teórico-jurídica del fenómeno del transfuguismo, el cual no debe ser permitido*. Por su parte, la Asamblea Legislativa y su Junta Directiva, consideraron que por medio de la prohibición del mandato imperativo, *se erige una garantía constitucional para la independencia del legislador en sus funciones parlamentarias*.

B. Ahora bien, es importante observar que *el Diputado no puede recibir ninguna clase de mandato que implique el cumplimiento de obligaciones* –como en el Derecho Privado–, pues en el parlamentarismo moderno se tiene como objetivo impedir que grupos políticos, económicos, gremiales, etc., determinen la voluntad del legislador, incidiendo ulteriormente en el Órgano Legislativo.

En esa línea de ideas, en un sistema de listas cerradas y desbloqueadas –como el actual–, y con base en la formula de cocientes y residuos, *al momento de la elección no cabe hablar exclusivamente de votos recibidos por candidatos partidarios singularmente considerados, ni de votos otorgados sólo al partido político, sino de una interrelación de éstos –candidatos y partidos–, que establece los resultados de la operación prevista para determinar, entre las listas, los escaños que corresponden a cada partido y quiénes serán los candidatos electos, según el voto mayoritario recibido por cada uno de ellos*.

*Por tanto, no existe una relación de subordinación, sino una relación de coordinación entre el Diputado y el partido político para la efectiva realización del mandato, que no es más que desempeñar la representación política del pueblo en general*.

En efecto, el acceso, permanencia o cesación de un cargo público representativo depende de la voluntad de los ciudadanos en elecciones periódicas y no de la voluntad de los partidos –aunque estos últimos tienen la obligación de permitir en la elaboración de su lista, la representación de los distintos sectores que se expresan por medio del partido, tal como se sostuvo en la sentencia de 22-VIII-2014, Inc. 43-2013 (caso *Ley de Partidos Políticos*)–.

C. Según *la teoría de la soberanía popular* el pueblo, como titular del poder soberano, confiere un mandato a otra persona, el representante, para ejercerla en su nombre. Existe, entonces, un verdadero mandato libre, puesto que de un lado se encuentra el pueblo –que es el mandante– y de otro, el mandatario –que es el legislador–. El efecto de tal mandato consiste en producir una representación, de tal suerte que las manifestaciones de la voluntad emanada del Órgano Legislativo, deben entenderse emanadas del pueblo o soberano.

Por lo anterior, el mandamiento que realmente reciben los Diputados electos es de carácter representativo, es decir, que una vez electos, representan al pueblo entero y no al partido que los propuso como candidatos.

D. Al interpretar el art. 125 Cn., se deduce que cada Diputado representa por sí mismo al pueblo entero y no a los partidos que lo han postulado, ejerciendo un mandato de carácter general y no para cuestiones concretas. Se trata de un mandato libre, puesto que el representante opina y decide lo que le parece conveniente al interés general, no estando sujeto a ninguna orden, instrucción ni mandato imperativo.

El mandato imperativo se contraviene cuando el representante desatiende la voluntad del pueblo que lo ubicó por medio del sufragio activo, en una posición político electoral determinada en el marco de las elecciones libres, democráticas y periódicas, para incidir materialmente en la estructuración política y la emisión de la voluntad del Órgano Legislativo; esta transgresión al mandato representativo se produce cuando se da una de las circunstancias señaladas en el Considerando VI 1 D de esta sentencia.

Por tanto, toda disposición normativa que tienda a autorizar o habilitar la incorporación de un Diputado a otro grupo parlamentario distinto del partido político con el que participó en las elecciones legislativas, violenta la finalidad ulterior del sufragio activo, que es la única forma legítima para determinar la estructuración orgánica de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, la vigencia de la disposición infraconstitucional que regule la constitución o ingreso a un grupo parlamentario distinto a aquél en el que se resultó electo, transgrede el carácter igualitario del voto y el valor del mismo, al disminuirse o aumentarse el número de representantes atribuidos a determinada posición político electoral, respecto a la configuración parlamentaria que hizo el electorado, afectando consecuentemente la representación proporcional, base de la democracia representativa y del pluralismo político.

3. Por otra parte, el fenómeno del transfuguismo político ha sido objeto de control jurisdiccional por otros Tribunales Constitucionales, los cuales centran su argumentación en el respeto que debe tener el Diputado a la voluntad del ciudadano elector.

A. Así, el Tribunal Constitucional Español, en su sentencia 119/1990, de 21-VI-1990, ha señalado que: “Los Diputados son representantes del pueblo [...] considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (y por tal ha de ser tenido mientras no haya una decisión judicial en contrario) en el que puede haberse incluido de modo tácito o expreso [...]. La fidelidad a este compromiso político, no guarda ninguna relación con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente, el deber de sujeción a la Constitución [...]”.

B. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia C-303/10 del 28-IV-2010, al referirse a los aspectos concomitantes al fenómeno del transfuguismo, sostuvo: “[D]icho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina “electoral volatility”, denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores”.

En ese orden, en la sentencia antes relacionada dicha Corte agregó una consideración directa, referida esencialmente a la persona que realiza el traslado a otro partido político: “El político que cambia de partido o movimiento político no solo defrauda al elector, sino que cuestiona la legitimidad democrática de su mandato representativo, por la simple razón que el partido o movimiento de acogida no lo tuvo en su lista única al momento de la elección y por ende, los ciudadanos no tuvieron oportunidad de apoyarlo, en tanto integrante de esa agremiación política”.

C. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, al motivar la sentencia de 30-IV-2003, referencia 2003-02865, en el proceso de inconstitucional promovido por un diputado partidario que posteriormente se declaró independiente y que pretendió conformar un grupo parlamentario unipersonal, desestimó la pretensión, aduciendo que: “[...] los Diputados acceden al cargo a través de los partidos políticos, y conservan con relación a esos partidos un vínculo de representatividad [...]”.

D. Como una aproximación jurisprudencial que explica la relación entre el partido político y el candidato electo como Diputado, se ha dicho por este Tribunal, en la resolución de 26-VI-2000, Amp. 34-A-96 (*Avilés Cerna v. Asamblea Legislativa*): “[...] si bien el diputado es propuesto por un partido político, lo único que le debe a éste, es una lealtad de atenerse al programa electoral presentado y por el cual los electores aprobaron al haberlo elegido. Lo cual no implica que tenga la obligación de sujetarse a las decisiones ni intereses de su partido. Esto es así, porque los diputados son representantes del pueblo en su conjunto; contrario a lo que sucede en el derecho privado, cuando el representante – llámese mandatario– cuida los intereses especiales de su mandante y está sujeto a sus instrucciones”.

Con las anteriores premisas y por todo lo expuesto en el presente Considerando, este Tribunal hace las siguientes afirmaciones, a fin de enmarcar los límites de la relación entre el candidato que es electo como Diputado, y el partido político que lo integró en sus listas y que lo presentó dentro de su oferta electoral: (i) no obstante que no es un requisito estar afiliado a un partido político para acceder al cargo de Diputado, el candidato que acepta participar –voluntariamente– en las listas ofrecidas por un instituto político en las elecciones, asume una vinculación político-ideológica con dicha organización, al menos

durante el período de la legislatura para la cual fue electo; (ii) la relación entre el candidato y el ideario político partidista, es uno de los elementos a considerar por los ciudadanos, quienes buscan su representación política por medio del candidato que consideran que desarrollará de mejor forma su visión política; (iii) dicho nexo no solo se vincula a nivel político partidario, sino que revela importancia jurídico constitucional, a efecto de defender y garantizar la finalidad esencial del sufragio activo –la representación política del pueblo– ante cualquier tipo de vulneración, incluida la que puede provenir de los mismos representantes; y (iv) en definitiva, que exista una conexión entre el partido político y el candidato electo, no significa que este último no pueda desempeñarse con total libertad e independencia, pues así lo exigen y garantizan los arts. 73 ord. 2º, 83, 86 inc. 1º, 121, 125, 235 y 246 Cn.

*En conclusión, es insostenible constitucionalmente que los Diputados de la Asamblea Legislativa, bajo el argumento de ampararse en la prohibición del mandato imperativo (art. 125 Cn.) y su independencia parlamentaria, transgredan el vínculo jurídico político de su adscripción partidista por la cual fueron electos; es decir, que es deber del Diputado respetar el mandato representativo conferido por el pueblo –que lo eligió por ofertar una programa político y defender un plataforma ideológica–, lo cual no lo exime de realizar su función legislativa conforme al bien común y a la Constitución de la República.*

VII. Habiendo establecido las anteriores premisas normativas, jurisprudenciales y doctrinales, corresponde ahora resolver los motivos de inconstitucionalidad expuestos por el demandante, la defensa planteada por la Asamblea Legislativa y la Junta Directiva, y los argumentos de los Diputados vinculados al presente proceso, para resolver el problema jurídico identificado en esta oportunidad.

I. En esencia –respecto del primer parámetro de control– el pretensor considera que el transfuguismo incide de forma negativa en la representación política del elector –art. 72 ord. 1º Cn.–, la cual deviene del resultado concreto de la elección legislativa; dicha transgresión constitucional se origina porque la excepción establecida en el art. 34 inc. 2º RIAL, regula el requisito cuantitativo para la creación de un nuevo grupo parlamentario, al cual pueden ingresar aquellos Diputados que fueron electos en las listas postuladas por los partidos políticos.

A. El cuerpo electoral, por medio de una de las modalidades de participación política –el sufragio activo–, expresa la voluntad popular, la cual debe ser respetada por los poderes públicos, los partidos políticos y los particulares, ya que legitima constitucionalmente el acceso a todo cargo público representativo, en el que se incluye el de Diputado (art. 121 Cn.).

B. Sobre ello, puede afirmarse que existe una mayor ponderación a favor de la representación política del ciudadano y de una mínima limitación en el derecho de

asociación del Diputado, ya que no puede perderse de vista que el derecho fundamental de los ciudadanos para participar e incidir en la estructuración de los órganos de representación política, no puede desconocerse por el incumplimiento de los deberes inherentes al cargo representativo.

En esa lógica, los cambios de adscripción política no se hallan prohibidos en la Constitución de la República, pero tampoco una sola disposición –art. 125 Cn.– debe interpretarse aisladamente en contra de todo el sistema democrático representativo concebido por la Ley Suprema; es decir, pues, que está justificado que el ejercicio del derecho de asociación sea objeto de limitación, porque ello responde a una fundamentación objetiva, razonable y legítima: el elector emite el sufragio activo por el programa político que oferta el candidato, que guarda relación directa con el partido que lo incluyó en las listas de votación, lo cual tiene una trascendencia política para la democracia representativa.

Sin embargo, quienes se apartan del programa electoral de la candidatura en la que fueron elegidos por los ciudadanos, traicionan el compromiso ideológico con el electorado, rompen la confianza entre representados y representantes que crea la elección, e inciden arbitrariamente en la estructuración interna de la Asamblea Legislativa –facultad que únicamente le corresponde al pueblo–, infringen la conexión inescindible entre la voluntad del electorado y la representación en los asuntos públicos; en ese sentido, *el argumento de los Diputados asociados al grupo parlamentario “Unidos por El Salvador”, relativo al trato discriminatorio entre legisladores es inadmisibile, porque el trato diferenciado se justifica respecto a los Diputados que aun respetan sus adscripción político partidaria y la voluntad del electorado.*

C. La disposición jurídica impugnada permite que los Diputados que abandonan voluntariamente el grupo parlamentario en el cual resultaron electos, puedan integrar un nuevo grupo parlamentario, lo que implica un irrespeto y desconocimiento a la voluntad del pueblo, titular del poder soberano. Todo lo anterior, lleva a considerar a este Tribunal que *el art. 34 inc. 2º RIAL y por conexión el AJD n° 1722 –al ser un acto de aplicación de aquél–, son inconstitucionales, y así deberá ser declarado en la presente sentencia, ya que contravienen la finalidad del sufragio en su modalidad activa, la cual es incidir efectivamente en la conformación y estructura de los órganos de representación política – art. 72 ord. 1º Cn.–*

2. Corresponde realizar algunas aproximaciones sobre el transfuguismo y los otros parámetros de control sugeridos por el ciudadano Chicas Alfaro, con la finalidad de exponer las *consecuencias jurídicas que emana de la disposición impugnada sobre igualdad del sufragio activo.*

Al examinar la disposición jurídica impugnada, a la luz de carácter igualitario del voto –art. 78 Cn.–, debe realizarse una precisión: todos los ciudadanos deben tener igual

oportunidad de incidir en el resultado electoral, y por consiguiente, en la estructura interior de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, dado el sistema de listas cerradas y desbloqueadas, los Diputados con *afiliación partidaria* que resultan electos, son depositarios de un caudal de votos por parte de los ciudadanos, los cuales tienen la opción de identificar concretamente al candidato que consideran que los representará de una mejor forma; es necesario considerar que el efecto inmediato que produce el art. 34 inc. 2° RIAL, es que reconoce como válida la deslealtad político legislativa del Diputado –consistente en abandonar el grupo parlamentario en el cual resultó electo, para su posterior incorporación a otro grupo parlamentario–, lo que provoca una desigualdad no justificada.

En ese contexto, el argumento planteado por los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, respecto de que el voto no pierde valor porque subsiste la representación, *carece totalmente de fundamento*, porque la pérdida del carácter igualitario del voto no es de su valor cuantitativo, sino del valor cualitativo, es decir, de su eficacia. La afectación implica que el ciudadano ha dejado de ser representado por la persona que eligió, lo cual debe compararse con aquellos ciudadanos que aún son representados por el Diputado que ha respetado su vinculación con la oferta político electoral que lo propuso como candidato.

*En consecuencia, la permisión normativa de la disposición impugnada para crear un nuevo grupo parlamentario, además de ser un fraude a la voluntad del elector, lesiona el carácter igualitario del sufragio activo, porque posibilita que los Diputados que abandonan un grupo parlamentario conformen otro nuevo, originándose una desigualdad del voto, porque no cumple el objetivo de incidir materialmente en la configuración de la Asamblea Legislativa, lo cual difiere de aquellos votos que si cumplen con tal finalidad.*

Por lo expuesto, esta Sala considera que *el art. 34 inc. 2° RIAL, y por conexión jurídica material el AJD n° 1722, también son inconstitucionales, y así deberá declararse en la presente sentencia porque contravienen el art. 78 Cn., al permitir que la garantía del carácter igualitario del sufragio activo, sufra una conculcación en cuanto a la posibilidad de incidir en la composición del Órgano Legislativo.*

3. Como se había anticipado, para efectos constitucionales, la *representación proporcional que establece el art. 79 inc. 2° Cn.*, no puede analizarse desde un punto de vista estrictamente eleccionario, es decir, que se agote con el establecimiento de circunscripciones territoriales y la asignación de escaños, según su relevancia poblacional.

Del principio de representación proporcional surge la exigencia constitucional que la Asamblea Legislativa se encuentre conformada de manera tal que las fuerzas políticas – en la medida cuantitativa y cualitativa que determinó el cuerpo de electores al emitir el sufragio activo– garanticen, por una parte, que todo ciudadano se encuentre debidamente

representado y, por otra, que en el Órgano Legislativo se encuentren las visiones político-ideológicas relevantes sobre la realidad del país, para que contribuyan en la toma de las decisiones que tengan incidencia en la generalidad de la población.

Bajo estas premisas, cabe aclarar que la elección para Diputados al Parlamento es por personas, tal como lo sostienen los Diputados del grupo parlamentario “Unidos por El Salvador”; pero en el caso particular de aquellos legisladores con adscripción política partidaria, éstos *no pueden transgredir el vínculo ideológico asumido voluntariamente con el partido político, porque deliberadamente se identificaron con el programa político de aquella organización que los incluyó en sus listas y que fue uno de los elementos que los llevaron a ser electos en los cargos públicos representativos. De incumplirse tal deber, el diputado tráfuga debilita una posición jurídico-política electoral, a la cual el pueblo le otorgó su representación proporcional determinada en el resultado.*

En consecuencia, *cuando el Diputado voluntariamente abandona el partido político por el cual participó en las elecciones y se declara independiente, crea o se asocia a otro grupo parlamentario, violenta la representación proporcional de las fuerzas políticas, ya que existe una segregación individual y, por consiguiente, una reducción de la representación delegada por el pueblo; y por otra parte, existe un aumento de la representación en otra fuerza política, que no fue dictado por el cuerpo electoral, por tanto, existe una alteración arbitraria a la representación graduada por el elector.*

Esta alteración no se produce cuando se conforman grupos parlamentarios integrados por Diputados de distintos partidos o por no partidarios, sobre temas específicos de interés nacional o general (v. gr., grupos parlamentarios ambientalistas, de mujeres, etc.), en cuyo caso su actuación tiene legitimación constitucional mientras no desconozcan la voluntad del electorado al que se deben, y se mantengan integrando el grupo parlamentario en el cual resultaron electos como consecuencia del sufragio de los electores.

En definitiva, este Tribunal concluye que *el art. 34 inc. 2º RIAL y por conexión el AJD nº 1722 son inconstitucionales, y así deberá declararse en la presente sentencia, ya que transgreden la finalidad estructural del art. 79 inc. 2º Cn., al regularizar la conformación de grupos o fracciones parlamentarias que no devienen de los partidos políticos que participaron en las elecciones y que no gozan de la representatividad.*

Por lo tanto, es igualmente inconstitucional que los partidos políticos acojan en su grupo parlamentario a los Diputados tráfugas, porque ello deviene también en el irrespeto y desconocimiento de la voluntad del pueblo expresadas en las urnas el día de la elección.

4. En relación con la conformidad constitucional de los objetos de control con el art. 85 incs. 1º y 2º Cn., debe partirse de la premisa que nuestra democracia es representativa, lo cual implica la necesidad de expresar la voluntad soberana mediante concretas personas físicas delegadas en los cargos públicos con legitimación directa en los órganos

representativos, los cuales deben proyectar –en la medida que el pueblo decida– todas las corrientes de pensamiento político-ideológicas.

A. Así, como regla general en nuestro ordenamiento jurídico constitucional la democracia representativa, implica la posibilidad que todo ciudadano pueda participar, por medio de los representantes, en la vida pública y en el proceso de toma de decisiones fundamentales del país. En una democracia representativa, la voluntad deriva del pueblo hacia los órganos del Estado y no al revés, de los órganos del Estado hacia el pueblo.

B. Este Tribunal ha sostenido en las sentencias de 6-IX-2001 y 21-VIII-2009, Incs. 27-99 y 24-2003, respectivamente, que el principio de pluralismo tiene dos dimensiones: la primera referida al *pluralismo ideológico*, el cual en contraposición al totalitarismo, implica favorecer la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones, a partir de la convicción de que ningún individuo o sector social es depositario de la verdad, y que ésta sólo puede ser alcanzada a través de la discusión y del encuentro entre posiciones diversas; y por otro, *el pluralismo político*, el cual, en contraposición al estatismo, implica el reconocimiento y protección a la multiplicidad de grupos e instituciones sociales que se forman natural y espontáneamente entre el individuo y el Estado, las cuales, aunque no forman parte de la estructura gubernamental, sí influyen en la formación de las decisiones políticas fundamentales.

C. Con base en lo anterior, es viable afirmar que el art. 34 inc. 2° RIAL permite, por una parte, que la representación política se vea deformada, porque regulariza la deslealtad política, lo que produce que la legitimación provenga del Diputado hacia sus electores, algo que es contrario a la democracia representativa. *En consecuencia, el art. 34 inc. 2° RIAL y por conexión el AJD n° 1722, devienen en inconstitucionales, porque vulneran el art. 85 inc. 1° y 2° Cn.*, al alterar la representación de los diferentes sectores que se expresaron en las urnas, y así deberá ser declarado en la presente sentencia.

**VIII.** Finalmente, teniendo en consideración la facultad de este Tribunal de *juzgar y hacer ejecutar* lo juzgado en materia constitucional –arts. 172, 174 y 183 Cn.–, corresponde determinar los efectos de la presente sentencia.

1. La sentencia estimatoria en un proceso de inconstitucionalidad implica una incidencia directa sobre la validez constitucional del objeto de control y, al mismo tiempo, una proyección sobre su vigencia, en cuanto que el eventual pronunciamiento definitivo que emita esta Sala versará específicamente sobre la constitucionalidad de su forma o contenido, situación que encuentra su materialización en la expulsión de la disposición del ordenamiento jurídico (resolución del 2-VII-2012, Inc. 41-2012).

En consecuencia, puede afirmarse que la finalidad del proceso de inconstitucionalidad es la depuración del ordenamiento jurídico, para lo cual expulsa de éste las disposiciones cuya inconstitucionalidad constata. Por ello, con arreglo al art. 183

Cn., las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de un precepto legal tienen efectos generales y provocan la invalidación de la disposición inconstitucional.

Ahora bien, el demandante solicitó a este Tribunal “[...] se revierta la elección de los referidos diputados tránsfugas a través del nombramiento de los suplentes respectivos, en claro apego y respeto de la voluntad soberana manifestada en las urnas”. Sobre ello, este Tribunal considera que *el demandante no expresó ningún argumento directo para revertir la elección de los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, porque entre los objetos de control –art. 34 inc. 2º RIAL y el AJD nº 1722– y el acto político-electoral por el cual los referidos Diputados fueron electos, no existe una conexión o vinculación jurídica ni material; por tanto, la petición del demandante deberá ser declarada sin lugar en cuanto a la separación de los mencionados Diputados del Órgano Legislativo.*

2. Sin embargo, como consecuencia del fallo que habrá de pronunciarse en este caso, a partir de la presente sentencia el Órgano Legislativo, los diferentes grupos parlamentarios y los Diputados individualmente considerados, deberán observar los siguientes parámetros a fin de respetar la voluntad del electorado en la conformación de cada legislatura:

A. Los Diputados no están habilitados para abandonar la posición política representativa en el grupo parlamentario que les corresponde por decisión soberana del pueblo, adoptando una posición distinta de la que se ofreció y fue decidida así por los electores, con el fin de ingresar a otro grupo parlamentario existente o crear uno nuevo; por tanto, la Asamblea Legislativa ni la Junta Directiva de la misma, podrán reconocer a grupos parlamentarios surgidos al margen de la voluntad popular, que impliquen un fraude al electorado, en cuanto a la configuración legislativa surgida de las urnas.

B. Los Diputados no podrán abandonar el grupo parlamentario del partido político que lo postuló para el cargo, ni declararse independientes bajo el argumento de hacer uso de la garantía establecida en el art. 125 Cn., o de ejercitar el derecho de asociarse a un partido político –art 7 y 72 ord. 2º Cn.–; por tanto, los Diputados que estén integrando un grupo parlamentario diferente a aquél en que resultaron electos, no podrán continuar en el mismo.

C. Los Diputados que sean expulsados de sus partidos políticos o renuncien de los mismos, no podrán ingresar a un grupo parlamentario existente, ni crear con otros Diputados un nuevo grupo parlamentario autónomo.

D. Los Diputados no podrán ingresar al grupo parlamentario de un partido político que no participó en las elecciones correspondientes, y que por lo tanto no contó con el apoyo del electorado.

**Por tanto,**

En atención a las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y arts. 9, 10 y 11 L Pr Cn, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

**Falla:**

1. *Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el art. 34 inc. 2º del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, aprobado por Decreto Legislativo n° 756, de 28-VII-2005, publicado en el Diario Oficial n° 198, tomo 369, de 25-X-2005, por contravenir los arts. 72 ord. 1º, 78, 79 inc. 2º y 85 incs. 1º y 2º de la Constitución de la República, al desconocer la voluntad del electorado en la configuración de los distintos grupos parlamentarios, lo cual genera una desigualdad en la representación proporcional decidida por los votantes y produce una afectación al pluralismo político.*

2. *Declárase inconstitucional por conexión el Acuerdo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa n° 1722, de 24-IV-2013, por el que se reconoce a los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y a la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, como nuevo grupo parlamentario denominado “Unidos por El Salvador”, porque dicho Acuerdo constituye una aplicación derivada de una disposición normativa inconstitucional. Por lo tanto, dicho grupo parlamentario carece de legitimidad constitucional por haber alterado la configuración parlamentaria resultante de la voluntad popular.*

3. *Declárase sin lugar la petición del demandante, en el sentido de separar de la Asamblea Legislativa a los Diputados propietarios Manuel Rigoberto Soto Lazo, Jesús Grande, Sigifredo Ochoa Pérez, Santos Adelmo Rivas Rivas y Claudia Luz Ramírez García, y la Diputada suplente Elsa Dávila de Morales, pues el demandante no expresó ningún argumento directo para revertir su elección, y porque entre los objetos de control – art. 34 inc. 2º RIAL y el AJD n° 1722– y el acto político-electoral por el cual los referidos Diputados fueron electos, no existe una conexión o vinculación jurídica ni material.*

4. Conforme a la facultad de hacer ejecutar lo juzgado –art. 172 Cn.–, esta Sala vigilará el cumplimiento y eficacia de los efectos jurídicos de la presente decisión.

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

6. *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 medio.