

11-2005

Inconstitucionalidad

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

A sus antecedentes los escritos presentados por el señor Eugenio Chicas Martínez, en calidad de representante legal del Tribunal Supremo Electoral (en adelante TSE), por medio de los cuales solicita que se aclare, por una parte, si los efectos de la sentencia pronunciada en el presente proceso de inconstitucionalidad se tienen por cumplidos, y, por otra, si lo actuado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia es atentatorio de la plena realización de los fundamentos y efectos de la sentencia en cuestión. También se agrega la documentación que se anexa a tales libelos.

Previo a emitir la decisión que corresponde, es indispensable formular las siguientes consideraciones:

I. Al aplicar los mandatos contenidos en las disposiciones constitucionales, lo que la Sala de lo Constitucional hace es precisar el alcance de éstas, así como el sentido prescriptivo que debe dárseles.

I. A. Es oportuno destacar que el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional requiere de esta Sala la elaboración de criterios jurisprudenciales uniformes que, en la mayor medida de lo posible, suministren seguridad jurídica en relación con la interpretación y aplicación que se hace de las disposiciones constitucionales. Dicha labor obliga a entender a la *jurisprudencia constitucional* como una actividad racional y argumentativa creadora de *reglas constitucionales*, las cuales han de convertirse en un canon de obligatoria observancia para este Tribunal –autoprecedente– y para las otras entidades jurisdiccionales –precedentes verticales–, así como para los particulares y los poderes públicos, con el fin de poder dirimir los casos futuros, siempre y cuando estos guarden una semejanza relevante con los ya decididos.

En ese sentido, la mencionada concepción obliga a reafirmar nuestro sistema de fuentes del Derecho, toda vez que ha de aceptarse que la *jurisprudencia constitucional* es parte del mismo y, por tanto, de obligatoria observancia para los intérpretes y aplicadores del ordenamiento jurídico. *De ahí que los criterios jurisprudenciales en materia*

constitucional se erijan como una base normativa idónea y suficiente para fundamentar en ellos, jurídicamente, las resoluciones judiciales y administrativas.

Lo afirmado encuentra basamento en la necesidad de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico –lo cual es una exigencia del principio de seguridad jurídica–, ya que, ante la falta o exceso de previsión normativa o, en su caso, de indeterminación jurídica, es necesario que exista una “red de precedentes” mediante los cuales se *concrete* qué es lo que está ordenado, prohibido o permitido desde la perspectiva constitucional.

B. Ahora bien, para fundamentar el carácter de fuente del Derecho y, por tanto, la fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional, es oportuno evocar la útil distinción de los conceptos de *disposición* y *norma* que ha sido desarrollada por la Teoría del Derecho. De esta manera, por *disposiciones constitucionales* debe entenderse los enunciados o formulaciones lingüísticas expresadas en la Constitución, que es el objeto que, en principio, ha de ser interpretado por esta Sala; en cambio, las *normas o reglas constitucionales* se traducen en los significados prescriptivos o deónticos que se atribuyen a tales enunciados constitucionales mediante la interpretación.

En consecuencia, *las disposiciones constitucionales se expresan en el articulado completo de la Constitución; en cambio, las normas de esa misma naturaleza encuentran su génesis en la interpretación que de aquellas lleva a cabo este Tribunal como último intérprete constitucional –Improcedencia de 7-X-2011, Inc. 14-2011–.* Justamente, dicha actividad se verifica en la jurisprudencia emanada de esta Sala de lo Constitucional, en concreto, en la justificación de sus decisiones, esto es, en la *ratio decidendi*.

Por ello, se concluye que las normas, al igual que las disposiciones contenidas en la Constitución, tienen un mismo nivel jerárquico, por lo que es posible sostener el carácter vinculante de los significados que se atribuyen a los postulados constitucionales por medio de la interpretación. Tal circunstancia genera importantes consecuencias:

a. La primera de ellas se refiere a que este Tribunal, cuando adscribe una norma a una disposición constitucional, queda vinculado a ella, debido a que, por exigencia de la seguridad jurídica y del principio de igualdad, debe estar dispuesto a mantener, en lo sucesivo, el significado que atribuya a los enunciados constitucionales que interpreta –salvo que se produzcan circunstancias que habiliten el cambio del precedente–.

b. La segunda está referida al Legislador, quien está imposibilitado de volver a incorporar en el ordenamiento jurídico disposiciones que han sido declaradas inconstitucionales. Dicha aserción se cifra en que las sentencias que se emiten en los procesos de inconstitucionalidad tienen *efectos generales y obligatorios*.

c. Finalmente, *los aplicadores –jurisdiccionales o administrativos– deben cumplir con lo ordenado en las reglas adscritas a las disposiciones constitucionales, así como en los pronunciamientos contenidos en las sentencias estimatorias o desestimatorias de inconstitucionalidad, para lo cual han de adoptar las medidas necesarias para hacerlas cumplir, en aquellos casos en que la eficacia de la sentencia lo requiera –v. gr., cuando no implique solamente la expulsión del ordenamiento jurídico del objeto de control–*. Lo mismo sucede en los casos de la interpretación de los contenidos de los derechos fundamentales por medio de los procesos de amparo y *hábeas corpus*.

C. En plena concordancia con lo expuesto, debe aclararse que el TSE es la máxima autoridad en materia electoral y, además, un organismo con plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral, razón por la cual –en principio– no está supeditado a ningún organismo del Estado –art. 56 del Código Electoral (CE)–. De igual forma, también es cierto que las resoluciones de dicho tribunal, pronunciadas en ejercicio de sus atribuciones, son de acatamiento forzoso para las autoridades civiles, militares, partidos políticos y ciudadanos a quienes tales decisiones se dirigen –art. 57 CE–.

Sin embargo, de acuerdo con lo antes mencionado, y en virtud de lo establecido en los arts. 208 inc. 4º frase segunda, 235 y 246 inc. 2º Cn., el TSE es un organismo estatal que no sólo se encuentra sometido a lo regulado explícitamente en la Constitución, sino también a los mandatos prescriptivos o *reglas constitucionales* que hayan sido puestos de manifiesto en los fundamentos jurídicos contenidos en las sentencias pronunciadas por esta Sala.

II. Acotado lo anterior, es necesario formular ciertas consideraciones generales sobre la validez y eficacia de las decisiones del TSE, con el fin de determinar si, para los efectos constitucionales, la decisión por la que tal tribunal canceló a los Partidos Demócrata Cristiano y Conciliación Nacional, es válida y eficaz en relación con la regla constitucional formulada por esta Sala en la Sentencia de 29-IV-2011, Inc. 11-2005, relativa a que se debía iniciar el proceso de cancelación de los partidos políticos que no alcanzaron el

porcentaje mínimo establecido en la legislación que regulaba el evento electoral en cuestión.

I. El acto administrativo se conceptualiza como una declaración unilateral de voluntad, juicio, conocimiento o deseo realizada por la Administración en el ejercicio de la potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria.

Una de las características fundamentales de los actos administrativos es que se realizan en el *ejercicio de una potestad legal*, por lo que no basta con que el acto sea formalmente emitido por una autoridad competente de la Administración Pública, sino que además la materia sobre la que verse su contenido sea del mismo carácter.

La relevancia jurídica de los actos administrativos reside en que, al ser expresión de una potestad, producen los efectos jurídicos que tal potestad tiene como propios –modificar o mantener situaciones jurídicas–. Desde esta perspectiva, el carácter de acto administrativo viene determinado por una disposición previa que fija sus alcances, con base en el principio de legalidad de la Administración Pública y esos efectos se consolidan mediante su validez y eficacia.

A. Con respecto a la validez, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad desde el momento en que se crean, y se entiende que la carga de desvirtuarla corresponde al administrado que resulte afectado por él. De esta forma, están configurados por una serie de elementos que determinan su validez, tales como la competencia, presupuestos de hecho, procedimiento, etcétera, establecidos por el ordenamiento jurídico.

Siendo que parten de un todo, dichos elementos poseen independencia entre sí, de tal manera que en un mismo acto pueden concurrir elementos válidos y elementos viciados, pero bastará la presencia de un elemento viciado para que el acto mismo se repute ilegal (Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de 29-X-1998, ref. 108-M-96).

B. Por su parte, la *eficacia* de los actos administrativos se conceptualiza como la producción de los efectos en la realidad según los ámbitos materiales que le corresponden, definiendo derechos y creando obligaciones de forma unilateral. Dentro de sus ámbitos de validez, la eficacia también se suele referir al tiempo o al momento a partir del cual el acto administrativo produce esos efectos.

En ese sentido, *la eficacia es consecuencia del privilegio de autotutela de la Administración* –por medio de la cual la misma Administración tiene potestad para hacer ejecutar sus actos– y se desarrolla mediante la ejecutividad –cualidad de producir efectos jurídicos desde el momento en que se emite– y la ejecutoriedad de los actos –posibilidad de hacerlos efectivos de manera forzosa–.

En vista de la ejecutoriedad, todos los actos administrativos son capaces de producir sus efectos sin necesidad de la concurrencia de una declaración por autoridad distinta a la que dicta el acto.

En cuanto al inicio de la producción de los efectos del acto, se sostiene que los actos favorables al administrado producen sus efectos desde que son emitidos; mientras que aquellos que le perjudican y disminuyen su esfera jurídica, comienzan a producirlos a partir del instante en que le son notificados (Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de 18-XI-1998, ref. 131-C-97).

Sobre la *eficacia de los actos administrativos*, en principio, puede afirmarse que esta puede ser *inmediata*, es decir, su efecto se presume desde la fecha en la que los actos son emitidos, salvo que se disponga lo contrario por el ordenamiento jurídico o por la misma Administración.

2. Ahora bien, de acuerdo con el régimen contenido en el Código Electoral, la validez de los actos proferidos por el TSE no está condicionada a la decisión que eventualmente se pronuncie en un determinado recurso interpuesto en contra de aquéllos. De esta forma, *las actuaciones del TSE se reputan válidas, sin que para ello sea indispensable la decisión que se emita en los mecanismos por los cuales se pretende controlar la regularidad de aquéllas, dentro del mismo procedimiento administrativo interno.*

III. 1. Para los efectos de la presente decisión, es oportuno hacer una referencia a los motivos de inconstitucionalidad y a la fundamentación que justificó las decisiones que tuvieron lugar en los procesos de Amp. 312-2004 y 313-2004, los cuales fueron promovidos –el primero– por el “Partido Demócrata Cristiano” (PDC), y –el segundo–, por el Instituto Político “Partido de Conciliación Nacional” (PCN), contra actos del TSE que consideraron que infringían los derechos a la seguridad jurídica, propiedad, asociación, debido proceso y defensa –con incidencia en el principio de pluralismo político–.

En dichos procesos, se estableció por medio del escrutinio final declarado firme por el TSE, que el PDC y el PCN participaron en las elecciones presidenciales del año 2004 y que, en ellas, ambos institutos políticos no alcanzaron el porcentaje mínimo de votos requeridos por la ley, por lo que el TSE estimó que los mencionados partidos no tenían derecho a seguir subsistiendo y ordenó de oficio iniciar el proceso de cancelación.

En las sentencias emitidas por la Sala, ambas de 17-XII-2004, se declaró ha lugar los amparos solicitados por los partidos políticos PDC y PCN, por la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, ya que el TSE omitió motivar debidamente el inicio del procedimiento de cancelación de dichos institutos políticos. También, se consideró que el acto reclamado –la resolución oficiosa que ordenaba el inicio del procedimiento de cancelación de los partidos– se basaba en una “fundamentación diminuta” en relación con su importancia para el futuro de los destinatarios, puesto que, por un lado, no se citaron todas las disposiciones legales involucradas y, por el otro, no se hizo mención expresa de la o las causales del art. 182 CE que resultaban directamente aplicables.

Finalmente, se dijo que tales decisiones no contenían ninguna consideración relativa a las disposiciones constitucionales que, eventualmente, podrían estar afectando o condicionando la aplicación de la normativa secundaria, siendo que con la motivación se debería lograr el “convencimiento” de los involucrados sobre la “justicia y corrección de las decisiones”.

2. Posteriormente a las decisiones emitidas en los procesos de amparo ya relacionados, el TSE en sendas resoluciones de 6-I-2005, dispuso que no iniciaría el procedimiento de cancelación de los partidos PDC y PCN, por lo que tales institutos se mantendrían como Partidos Políticos legalmente inscritos con los derechos inherentes a tal calidad.

En los apuntados pronunciamientos, el TSE afirmó que, en vista de que los partidos PCN y PDC –este último en coalición con el Partido Centro Democrático Unido (CDU)– intervinieron en el proceso de elección presidencial efectuada el día 21-III-2004, ambos debían obtener como mínimo el tres y el seis por ciento, respectivamente, del total de los votos válidos emitidos en tal elección, para conservar su personalidad jurídica como partidos políticos.

Agregó que, en relación con el PDC, el seis por ciento equivalía a la cantidad de 139,078 votos, pues según el acta de escrutinio final respectiva se emitieron 2.317,981 votos válidos y tal partido –en coalición con el CDU– obtuvo 88,737 votos válidos; en cambio, con respecto al PCN, afirmó que el tres por ciento era igual a la cantidad de 69,539 votos y, no obstante ello, dicho instituto político obtuvo 61,781 votos. En ambos casos, el TSE sostuvo que tales cantidades de votos equivalían a un porcentaje inferior al requerido legalmente.

De acuerdo con lo anterior, el TSE dio trámite oficiosamente al procedimiento de cancelación de cada uno de los partidos en cuestión, según la resolución de 20-IV-2004. Como consecuencia, tanto el PDC como el PCN promovieron las demandas de amparo que originaron las sentencias a las que se ha hecho referencia en el párrafo anterior de este Considerando, *cuyo efecto restitutorio debió ser el inicio del procedimiento de cancelación de manera motivada*, pues no se dijo nada sobre los aspectos sustanciales, sino solamente sobre el vicio de forma alegado.

Sin embargo, y en atención al argumento citado por el TSE en dicha oportunidad –referido a que todos los funcionarios tienen que respetar los preceptos constitucionales con base en los arts. 235 y 245 Cn.–, el mencionado organismo electoral decidió abstenerse de iniciar el procedimiento de cancelación de los partidos PDC y PCN, pues a su entender dicha situación atentaría contra el pluralismo político y pondría en grave riesgo el único mecanismo con el que cuenta el pueblo salvadoreño para ser representado.

IV. Establecido el contexto anterior, en el caso que nos ocupa, es preciso recordar parte de lo acotado por este Tribunal en la Sentencia pronunciada en este proceso.

I. A. Entre otros aspectos, se planteó que el caso que en esa oportunidad se sometió a consideración de esta Sala tuvo como sustento fáctico previo, la elección presidencial de 21-III-2004, declarada firme por Decreto del TSE, de 3-IV-2004, publicado en el D. O. n° 67, de 14-IV-2004.

Se agregó que, según acta de escrutinio final autorizada por el TSE, de 26-III-2004, en dicho evento se dieron los siguientes resultados electorales: el partido ARENA obtuvo un total de 1.314, 436 votos, equivalentes al 57.71 % del total de votos válidos; el partido FMLN obtuvo 812,519 votos válidos, equivalentes al 35.68 %; el partido PCN obtuvo un

total de 61,781 votos, equivalentes al 2.71 % del total de votos válidos; y la coalición CDU-PDC obtuvo 88,737 votos válidos, equivalentes al 3.9 %.

B. Ante estos resultados, y como efecto de la inconstitucionalidad del art. 1 inc. 2° del D. L. 586/2005, se ordenó que el TSE debía iniciar el proceso de cancelación de los partidos políticos que no alcanzaron el porcentaje mínimo establecido en la legislación que regulaba el evento electoral en cuestión, contemplado en el art 182 CE. Resultados que, se entendió, eran coherentes con las intenciones de voto democrático y con la finalidad de representación orgánica e institucional que los partidos debieron acreditar para poder subsistir, lo cual no fue alcanzado por ninguno de ellos, producto de la voluntad electoral.

A diferencia de ello, el Decreto impugnado pretendió desconocer y anular la voluntad del electorado –como soberano–, ya consolidada con el resultado de las elecciones mencionadas; y, con efectos retroactivos en una materia que no es de orden público, habilitó a los partidos que no obtuvieron el porcentaje mínimo establecido en la ley, a subsistir a un escrutinio democrático en el que el cuerpo electoral optó por el rechazo implícito a su oferta electoral.

También se aclaró que, lo que atendía a un verdadero orden público, como necesidad de estabilidad institucional y democrática, era respetar los resultados electorales, por aquellos partidos políticos que no superaron la barrera de representación mínima para subsistir como tales.

2. En suma, atendiendo a que en el Decreto relacionado se omitió consignar expresamente que se trataba de una materia de orden público, así como del análisis de las justificaciones rendidas por la autoridad demandada en este proceso, se concluyó que la regulación impugnada no era materia de orden público, no obstante sus efectos retroactivos; y se declaró la inconstitucionalidad del inc. 2° del art. 1 del D. L. n° 586, de 19-I-2005, publicado en el Diario Oficial n° 23, de 2-II-2005, por violación al art. 21 Cn.

Algunos de los efectos de dicha declaratoria fueron los siguientes: (i) *que el TSE debía iniciar el procedimiento de cancelación de los partidos políticos que no alcanzaron los porcentajes establecidos por el CE en las elecciones presidenciales del año 2004; y (ii) que tales partidos no podían beneficiarse de los requisitos establecidos en el mencionado inc. 1° del art. 1, D. L. 586/2005, sino que deberían inscribirse con los mismos requisitos que se exigían a los demás partidos políticos en la fecha de la sentencia.*

Justamente, porque el Decreto 586/2005 operó como un impedimento normativo que no permitió la aplicación de la legislación electoral que correspondía en cuanto a la cancelación de partidos, al declararse su inconstitucionalidad –precisamente por el carácter retroactivo del Decreto impugnado–, la Sentencia pronunciada en este proceso adquirió esa virtualidad retrospectiva al remover el obstáculo legal y permitir la aplicación del CE que estaba vigente en el momento de los resultados electorales.

3. A. En relación con la primera de las reglas constitucionales apuntadas, esta Sala considera que *las resoluciones en virtud de las cuales se cancelaron los partidos PDC y PCN, emitidas el día 1-VII-2011 por el TSE, son válidas, puesto que dicho organismo se limitó a dar cumplimiento a un mandato prescriptivo contenido en la sentencia pronunciada en este proceso, al cual se encuentra subordinado como cualquier otra entidad pública.*

Asimismo, *la validez de dicha resolución no está condicionada a la emisión de una providencia en un eventual recurso posterior con el cual se revise o controle su regularidad, dentro del mismo procedimiento administrativo interno.* Y es que, en tanto aplicador administrativo de las diversas fuentes del Derecho –entre ellas los fundamentos jurídicos contenidos en las sentencias constitucionales–, *el TSE ha cumplido con lo que esta Sala ordenó, para lo cual llevó a cabo la adopción de las medidas necesarias para tal efecto: pronunciar una decisión de cancelación conforme a la ley.*

B. Por otra parte, el sentido de la aludida regla constitucional es que *tanto el PDC como el PCN fueron cancelados desde el momento de la emisión de dicho acto, emitido por el TSE en la resolución del 1-VII-2011.* En efecto, *si tales partidos políticos no podían beneficiarse de los requisitos establecidos en el art. 1 inc. 1° del D. L. 586/2005, por orden de la sentencia pronunciada por esta Sala el 29-IV-2011, era porque, en el momento en que se emitió el mencionado decreto, tales partidos políticos ya habían recibido un rechazo tácito a su oferta electoral, lo cual, conforme a la normativa vigente en ese momento, llevaba a su cancelación por parte del TSE.*

En ese orden de ideas, dado que el art. 1 inc. 2° del D. L. 586/2005 fue expulsado del ordenamiento jurídico, la consecuencia inevitable que debía producirse era la cancelación de los partidos políticos PDC y PCN, para lo cual en la Sentencia pronunciada en este proceso, se ordenó lo pertinente al TSE, entidad que declaró la cancelación de los

partidos PDC y PCN. De modo que, con ello, se entiende que *dichos institutos políticos ya están legalmente cancelados*.

Conviene aclarar que los alcances de este pronunciamiento no implican en ningún sentido una validación de las resoluciones del TSE, emitidas con fecha 20-IX-2011 – mediante las cuales se resolvieron los recursos de revocatoria interpuestos por los mencionados institutos políticos–, respecto de si se han adecuado o no a la legalidad; pues ello no es competencia de esta Sala, ya que no se trata de materia constitucional.

V. El representante legal del TSE también ha solicitado a esta Sala que establezca si lo actuado por la Sala de lo Contencioso Administrativo es atentatorio de la plena realización de los fundamentos y efectos de la Sentencia pronunciada en este proceso.

Sobre este punto, es preciso recordar que el enjuiciamiento constitucional que se pretendía con la iniciación del presente proceso de inconstitucionalidad ya se verificó y, por tanto, dicho trámite ya finalizó. De modo que ya no es posible emitir una nueva decisión sobre actuaciones distintas a las que originalmente se plantearon.

Por ello, la cuestión relativa a la mayoría legal que se requiere para la adopción de las decisiones que el TSE debe suscribir en el ámbito de conocimiento de los recursos que se interponen ante él, es un aspecto sobre el que esta Sala no puede emitir una decisión o aclaración. Por tal motivo, se deberá declarar sin lugar lo solicitado por el TSE.

VI. Por tanto, con base en las consideraciones que anteceden y lo establecido en las disposiciones legales citadas, esta Sala **RESUELVE**:

1. *Tiénese por aclarado lo solicitado por el señor Eugenio Chicas Martínez, en calidad de representante legal del Tribunal Supremo Electoral, en el sentido de que los partidos políticos PDC y PCN ya están legalmente cancelados, a raíz de la decisión emitida por ese tribunal y, por lo tanto, no están habilitados para ejercer ningún derecho inherente a la condición de partido político.*

2. *Sin lugar* la solicitud de que este Tribunal establezca si las actuaciones que la Sala de lo Contencioso Administrativo emite en el ámbito de sus competencias, es atentatorio de la plena realización de los fundamentos y efectos de la Sentencia de Inc. 11-2005.

3. *Notifíquese.*

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