

33-2015

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las doce horas y cuarenta y un minutos del día veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad por vicios de forma, de un modo general y obligatorio, del acuerdo de reforma constitucional n° 3, de 23-IV-2015, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 407, de 27-IV-2015 (Acuerdo n° 3), por el que se dio inicio a la reforma de los arts. 124 y 202 inc. 2° Cn.; según el demandante, en la aprobación de tal acuerdo se habría incurrido en contravención al art. 248 Cn. en relación con los principios de soberanía popular (art. 83 Cn.) y del gobierno representativo (art. 85 Cn.), que contendrían en su conjunto el principio de legitimación popular indirecta de la reforma constitucional.

El acuerdo impugnado establece en lo pertinente:

"Art. 1.- Refórmase el Art. 124 de la siguiente manera:

`Art. 124.- Los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa durarán en sus funciones cinco años y podrán ser reelectos; su período comenzará el primero de mayo del año en que deban tomar posesión de sus cargos. Los diputados y diputadas al Parlamento Centroamericano se renovarán en sus cargos en el período, forma y plazo fijados en el tratado respectivo y la ley. Los requisitos que deben cumplir unos y otros serán los determinados en la Constitución, el tratado respectivo y la ley.'

Art. 2.- Refórmase el inciso segundo del Art. 202 de la siguiente manera:

`Los miembros de los Concejos Municipales deberán ser mayores de veintiún años de edad, originarios o del domicilio del municipio por el que resulten electos; ocuparán el cargo por el período de cinco años y podrán ser reelectos. Los requisitos que deben cumplir tales funcionarios serán los determinados en la Constitución y en la ley.'

Art. 3.- Disposición transitoria:

`El período de los diputados, diputadas y miembros de Concejos Municipales electos para tomar posesión de sus cargos el día uno de mayo del año dos mil dieciocho, concluirá el día treinta de abril del año dos mil veintidós'.

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

Analizados los argumentos y considerando:

I. En el proceso los intervinientes expusieron lo siguiente:

1. El demandante fundamentó su pretensión de inconstitucionalidad en que el Acuerdo n° 3 viola el principio de legitimación popular indirecta de la reforma constitucional previsto en el art.

248 Cn. Su contenido más evidente es la exigencia constitucional de sincronía temporal y de legitimación popular entre la legislatura y reforma constitucional, la cual deriva de los principios de soberanía popular y gobierno representativo (arts. 83 y 85 Cn.). En ese sentido, afirmó que con la intervención de dos legislaturas en el procedimiento de reforma constitucional se está concediendo al ciudadano elector la oportunidad de decidir, mediante la elección de diputados, sobre el apoyo o rechazo a la reforma constitucional. Por ello, considera que para que una reforma constitucional refleje, con mayor fidelidad, la voluntad del pueblo, debe existir la efectiva posibilidad que el electorado intervenga, participe o se pronuncie, lo que únicamente es viable si el acuerdo de reforma constitucional precede –con el tiempo adecuado o debida anticipación– al proceso electoral".

Afirma que el decreto de reforma constitucional impugnado viola el principio recién acotado puesto que la Asamblea Legislativa del período 2012-2015 lo aprobó apenas 7 días antes de que finalizara su mandato. Debido a ello, la población no pudo pronunciarse sobre la reforma constitucional de forma tácita al elegir a la legislatura del período 2015-2018 ya que para entonces se encontraban firmes los resultados electorales que conformaban la legislatura encargada de ratificar el acuerdo. Con ello se rompe la sincronía temporal y legitimación popular entre la legislatura y reforma constitucional. Con base en ello, requiere que este tribunal declare la inconstitucionalidad del acuerdo objeto de control.

2. La demanda se admitió por auto de 6-VII-2016, y el examen de constitucionalidad del Acuerdo n° 3 se circunscribió a la supuesta vulneración al principio de legitimación popular de la reforma constitucional, específicamente, a la regla de sincronía temporal y legitimación popular entre legislatura y reforma constitucional derivable de los arts. 83, 85 y 248 Cn. En el mismo auto se solicitó a la Asamblea Legislativa que rindiera informe en el cual justificara la constitucionalidad del Acuerdo n° 3. Además, se corrió traslado al Fiscal General de la República, para que se pronunciara sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por el actor. Finalmente, se adoptó medida cautelar en el sentido que se suspendió el proceso de reforma constitucional tramitado por la Asamblea Legislativa, inhibiendo a la legislatura 2015-2018 de la posibilidad de ratificar el acuerdo impugnado.

3. La Asamblea Legislativa rindió el informe dentro del plazo previsto en el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, y en él expresó lo siguiente:

A. Luego de transcribir el contenido del acuerdo de reforma impugnado y de resumir los argumentos expuestos por el demandante, sostuvo que "[l]os únicos requisitos que impuso el constituyente para llevar adelante una reforma constitucional se encuentran previstos en el art. 248 Cn. [...] [l]a Constitución, en ningún artículo señala un plazo dentro del cual debe emitirse el acuerdo de reforma constitucional o señala períodos dentro de los cuales deben abstenerse de emitir este tipo de acuerdos. Tampoco prevé, como señala el demandante, la participación directa del pueblo en la reforma constitucional y, si esa hubiera sido la intención del constituyente, lo habría plasmado así en el texto constitucional, como lo han hecho los constituyentes de otros países".

B. Además, dijo que "el 'principio de legitimación popular de la reforma constitucional' no existe en la Constitución, ni en la jurisprudencia ni en la doctrina. Es más bien una invención que ha ideado el demandante [...]. Si se interpreta de la manera que propone el demandante el art. 248 de la Cn., [...] se sacrificaría la facultad constitucional que tiene una Asamblea Legislativa, revestida de legitimidad democrática, de adoptar el acuerdo de reforma constitucional".

C. También sostuvo que, una vez informado de la postura de los miembros de la Asamblea Legislativa sobre el acuerdo de reforma constitucional, la idea de que el electorado tomaría este dato como elemento determinante para decidir en las elecciones posteriores constituiría un ideal ya que en la realidad no podría garantizarse que la población conozca la postura de todos los candidatos a diputaciones sobre un acuerdo de reforma constitucional, como tampoco puede garantizarse que cada uno de ellos adopte una postura al respecto, y agregó que "sería demasiado aventurado especular que el resultado— en alusión a un cuadro comparativo de los resultados electorales de las elecciones de los períodos 2012-2015 y 2015-2018—, habría cambiado si el acuerdo de reforma constitucional se hubiera tomado antes de las elecciones".

D. Finalmente, adujo que la reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en la legislatura anterior, y que el dictamen emitido en la legislatura actual cuenta con el aval de todos los partidos políticos, por lo que es válido afirmar que los ciudadanos, a través de sus representantes políticos legalmente electos, han dado aval a dicha reforma constitucional. Concluyó su informe expresando que "la Asamblea Legislativa solicita que en sentencia definitiva se declare que [en] el acuerdo de reforma constitucional N° 3, de fecha 23-IV-2015 en que se modifica el texto de los arts. 124 y 202 inc. 2° de la Constitución no existe la inconstitucionalidad alegada".

4. El Fiscal General de la República expresó que con base en los art. 85 inc. 1°, 86 inc.final, 72 ord. 1°, 80 inc. 1°, 125, 248 Cn., en principio se puede afirmar que el acuerdo de reforma constitucional a los arts. 124 y 202 inc. 2° se ha realizado acorde con los cánones constitucionales. Sin embargo, según las sentencias de 16-XII-2013 y de 10-VII-2012, Incs. 7-2012 y 29-2012, por su orden, aseveró que el sistema adoptado para reformar el texto constitucional es el de la deliberación y aprobación de dos Asambleas sucesivas, donde existe la intermediación de la voluntad popular, quien debe tener la oportunidad de pronunciarse sobre el tema al elegir a la nueva conformación de la Asamblea Legislativa que aprobará la ratificación de la reforma constitucional. Por tanto, concluyó que existe la inconstitucionalidad señalada por el demandante pues el Acuerdo n° 3 limita el principio democrático y anula la voluntad soberana del pueblo.

II. Expuestos los argumentos de los intervinientes, en la presente sentencia: (III) se abordará la competencia de este tribunal para ejercer el control de constitucionalidad sobre los acuerdos de reforma constitucional; luego, (IV) se analizará lo relativo al control ciudadano de las decisiones públicas y la noción de democracia constitucional; a continuación, (V) se tratará sobre la etapa informativa del procedimiento de reforma a las disposiciones constitucionales; y, finalmente, (VI) se analizarán los motivos de inconstitucionalidad expuestos por el demandante, los argumentos aducidos por la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República y se pronunciará el fallo correspondiente.

III. 1. El control de constitucionalidad sobre los acuerdos de reforma constitucional es un tópico que ha sido objeto de discusiones doctrinarias y teóricas en el Derecho Constitucional. En ese entorno, se han propuesto argumentos suficientes que apoyan la posibilidad de ejercer tal control, algunos de los cuales han sido retomados por este tribunal en la sentencia de 16-XII-2013, Inc. 7-2012, que son los siguientes:

A. En primer lugar, la limitación que la propia Constitución establece al poder constituyente derivado. No es un poder omnímodo pues sus atribuciones y competencias han sido establecidas por el poder constituyente originario y son delimitadas y perfiladas por este tribunal mediante la jurisprudencia constitucional. A diferencia del poder constituyente originario, el derivado es creado y regulado por la Constitución. En ejercicio del poder de reforma constitucional, ese órgano no puede sustituir o cambiar totalmente la Constitución ni puede cambiarla parcialmente en contravención al art. 248 Cn.

B. En segundo lugar, el control constitucional sobre los acuerdos de reforma a la Constitución se justifica por las funciones que esta sala está llamada a desempeñar en la democracia constitucional salvadoreña. Según se expresó en la Inc. 7-2012, el control que este tribunal cumple en los procesos de reforma constitucional tiene la finalidad de: (i) preservar la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos; (ii) resguardar el principio democrático frente a los abusos de las mayorías para proteger a las minorías; y (iii) proteger los derechos fundamentales como garantía para el desarrollo del verdadero debate democrático.

C. Finalmente, no es de la esencia del control de constitucionalidad que el objeto de análisis pertenezca al sistema de fuentes del Derecho. La Constitución admite dos supuestos de control sobre objetos que aún no forman parte del sistema jurídico. El primero es el caso del control previo de constitucionalidad en el proceso de formación de ley (arts. 138, 174 y 183 Cn.). En este supuesto, el objeto de control está constituido por un proyecto de ley que aún no ha sido incorporado al sistema de fuentes del Derecho. El segundo es precisamente el control constitucional que se ejerce sobre los acuerdos de reforma constitucional (arts. 183 y 248 Cn.). En este caso, el examen de constitucionalidad recae sobre un acuerdo legislativo de aprobación, cuya eficacia y efectos dependen de su ratificación por la siguiente legislatura.

2. En un Estado Constitucional de Derecho no deben permitirse zonas exentas de control constitucional pues reconocer tal posibilidad implicaría una forma de negar la supremacía –fuerza jurídica inmediata, directa y vinculante– de la Constitución (sentencia de 25-VI-2014, Inc. 163-2013). Esta concepción de la Constitución como norma jurídica se proyecta en dos dimensiones complementarias entre sí (sentencia de 13-V-2011, Inc. 7-2011). Por un lado, su vinculatoriedad para todos los poderes públicos –fuente *de* derecho– pues, al ser creada por el poder constituyente, pretende la racionalización democrática del pueblo que se autogobierna (resolución de 11-VIII-2005, Inc. 52-2005). Y, por el otro lado, su positividad porque, al determinar la validez del Derecho producido en los distintos ámbitos en que se ejercitan las potestades normativas –fuente *del* derecho–, la Constitución también es el origen primario del mismo, y define las líneas básicas, formales y materiales sobre la producción jurídica (sentencia de 23-X-2007, Inc. 35-2002).

IV. 1. Entre el carácter obligatorio de la jurisprudencia constitucional y el control ciudadano de las decisiones públicas existe una estrecha relación. Para comprenderlo, se debe partir de una visión integral de la jurisprudencia establecida en la sentencia de Inc. 7-2012 y en las sentencias

que más adelante serán relacionadas. La razón es que en la mencionada decisión se explicitó *el contenido de la etapa informativa en el proceso de reforma constitucional, la cual tiene un fin referendario, lo que supone una forma de control ciudadano de las decisiones públicas que son tomadas en relación con la modificación o supresión de una parte del texto constitucional. Es decir, que la jurisprudencia de este tribunal ya había sentado un precedente vinculante que obligaba a permitir un espacio de control ciudadano de las decisiones de la Asamblea Legislativa en relación con la reforma constitucional.*

Un presupuesto indispensable para que exista control ciudadano de las decisiones públicas consiste en la existencia de mecanismos de participación ciudadana efectivos en el contexto de una sociedad democrática y pluralista. La participación ciudadana no aparece de manera espontánea en un régimen democrático; el Estado debe construir las condiciones que permitan efectivizarla. En este sentido, todo sistema político necesita como requisitos para consolidarla, entre otros: (i) el respeto a los derechos fundamentales y sus garantías, en especial la libertad de expresión, de información, de acceso a la información pública y de asociación y reunión; (ii) la existencia de canales institucionales o sociales y de marcos jurídicos que reglamenten dicha participación; (iii) la existencia de mecanismos jurídicos para que los ciudadanos tengan acceso a la información relevante, para tomar una decisión consciente, deliberada e informada; y (iv) la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas y los resultados de su participación ya que la realización de actos participativos estériles conlleva al desaliento del ejercicio de este derecho fundamental.

2. Ahora bien, la participación ciudadana está ligada al control ciudadano de las decisiones públicas porque es una condición necesaria de esta clase de control. Este último elemento encuentra su fundamento normativo en los arts. 83, 85 inc. 1 y 1 inc. 1 Cn., en lo atinente al principio de soberanía popular, democrático y representativo y a la concepción personalista que se expresa en la Constitución.

A. En la sentencia de 194-2015, Inc. 76-2011, esta sala sostuvo que el principio de soberanía popular está previsto en la segunda frase del art. 83 de la Cn., según el cual: "[l]a soberanía reside en el pueblo [...]". Esto significa que el pueblo es el titular del poder soberano, en el sentido de que todas las normas jurídicas y cargos públicos que ejercen poder real provienen directa o indirectamente de la voluntad popular. Así, la soberanía popular implica que la gestión de los asuntos públicos afecta a la generalidad, y en esa medida tiene interés en ella. De ahí que el

destino de la sociedad debe ser decidido por todos sus integrantes. En otras palabras: las decisiones generales que afectan el destino colectivo debe tomarlas el pueblo; todos los cargos que ejercen poder público deben ser de elección popular o derivados de los cargos de elección popular; y las decisiones las toma la mayoría a partir de sus intereses, pero con respeto a las minorías (sentencia 9-VII-2014, Inc. 52-2014).

B. En la misma sentencia de Inc. 76-2011, este tribunal expuso que el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1° de la Cn.) demanda de los representantes un compromiso con el pueblo, que es quien los elige. Ellos 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. Por tanto, deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. Este sistema se da mediante elecciones que fomentan que los ciudadanos ejerzan un control sobre los actos de sus representantes y reducen las posibilidades de que estos procedan por su cuenta en forma arbitraria.

El carácter democrático de la forma de gobierno establecida en la Constitución supone la participación de todos los sectores sociales, culturales, económicos y políticos en la conformación del consenso sobre cualquier tema relacionado a la gestión pública o sobre el que los ciudadanos puedan tener algún interés, bien sea directamente o por medio de sus representantes. Dentro de ese círculo cobran relevancia los derechos fundamentales, en concreto los derechos políticos.

El fortalecimiento de la democracia se logra por medio de la apertura del mayor número posible de canales de participación o de control de las actuaciones públicas. En ese sentido, la etapa informativa a la que se hizo alusión en la sentencia de Inc. 7-2012 se encuentra justificada en términos democráticos. *Si bien en el momento de elegir a sus representantes la población aprueba anticipadamente los actos de su gestión, esta preaprobación no se puede extremar hasta el punto de que el pueblo se niegue a sí mismo la posibilidad de refrendar la decisión de sus representantes de reformar la Constitución debido al significado democrático, axiológico e integrador que tal cuerpo normativo posee para la sociedad.* Sería inaceptable y carecería de sentido catalogar al gobierno como democrático y representativo si los representantes negaran o impidieran la posibilidad de que aquellos a quienes representan incidan, al menos implícitamente, sobre las decisiones que toman en su nombre. Más aún cuando el tema sobre el que se debe decidir es el de la reforma constitucional, que tiene mayor trascendencia que casi cualquier otro.

Es decir, no se legitima racional ni democráticamente la existencia de valladares irrazonables al control ciudadano de las decisiones públicas que toman sus representantes en el contexto de lo constitucionalmente permitido.

La representatividad cobra sentido solo cuando es ejercida para expresar los intereses del pueblo en armonía con los valores e ideología que este posee. En ese orden de ideas, *se debe garantizar a los representados el escenario idóneo para decidir la conformación subjetiva del ente que los habrá de representar, esto es, la posibilidad de conocer qué valores poseen los candidatos que ejercerán su representación y qué postura escogerán sobre los temas que son trascendentes para el pueblo, entre los cuales figura la reforma constitucional. Esta información debe ser proporcionada con antelación suficiente a los electores con el objeto de permitir la deliberación individual de cada uno de ellos sobre la misma y la adopción de decisiones conscientes y razonadas, lo cual se expresa por medio del voto para elegir a los funcionarios de elección popular.*

C. Los mecanismos de control ciudadano de las decisiones públicas –y en particular, la aprobación o rechazo de los proyectos que proponen los candidatos a diputados, incluida su postura en relación con la reforma constitucional– también tienen fundamento en la concepción personalista del Estado salvadoreño. La negación de la posibilidad de participación a los ciudadanos por medio del voto sobre cualquier tema trascendente para ellos, sobre todo el de la reforma a la Constitución, desconoce que ellos son el fin del Estado y no un medio o instrumento al servicio de este. Y esta participación y control solo es viable cuando se conoce el contenido del tema sobre el que se participa o controla y si se parte de la premisa insoslayable de la instrumentalidad del Estado en favor del ser humano.

3. Lo expuesto sobre el control ciudadano de las decisiones públicas se encuentra ligado al concepto de democracia constitucional en tanto que en ella existen elementos de la democracia formal, es decir, la toma de decisiones en función de la voluntad de la mayoría, pero además existen elementos sustanciales que las mayorías deben respetar y que son sustraídos de lo debatible. Estos últimos aparecen reflejados en la Constitución. La democracia sustancial, a diferencia de la democracia formal –con la cual se complementa–, no responde únicamente a las preguntas de *quién* decide y *cómo* decide, sino que pretende brindar respuesta a la pregunta de *qué* puede ser decidido (sentencia de 14-XI-2016, Inc. 67-2014). En ese entendido, no es concebible una justificación puramente aritmética de las decisiones que se tomen. No basta con

que se trate simplemente de la decisión de la mayoría o de la unanimidad. También debe tomarse en cuenta el contenido de la decisión adoptada y su compatibilidad con la norma fundamental y con el sustrato ideológico que subyace bajo la misma.

Este tribunal sostuvo en sentencia de 29-V-2015, Inc. 32-2015, que la democracia no es simple suma aritmética de votos. Para hablar de una democracia constitucional se necesita que el consenso sea la regla general y la ventaja aritmética de una mayoría la excepción. Esto quiere decir que no es suficiente con que una decisión sea mayoritaria para ser legítima. Además debe adoptarse con intervención de las minorías en un proceso abierto al libre debate y transparente, para que pueda darse intervención a quienes tienen una opinión disidente sobre los asuntos a tratar. El concepto de pueblo, en el que reside en última instancia la soberanía y de la cual emana la Constitución, es heterogéneo y plural.

V. 1. En la sentencia de Inc. 7-2012, esta sala esbozó el esquema del procedimiento de reforma constitucional a partir de una interpretación armónica de sus disposiciones, que es el que sigue: (i) iniciativa para la reforma de la Constitución; (ii) fase de diálogo y deliberación pública en la adopción del acuerdo por el que se da impulso a la reforma a la Constitución; (iii) fase de aprobación del acuerdo mediante el cual se reforma la Constitución; (iv) fase informativa de la reforma constitucional; (v) fase de diálogo y deliberación pública para la adopción del decreto en el que se decide ratificar el acuerdo de reforma constitucional; (vi) fase de aprobación del decreto legislativo mediante el cual se ratifica el acuerdo de reforma constitucional; y (vii) publicación del acuerdo de ratificación de reforma de la Constitución. Interesa destacar en esta sentencia *la fase informativa*.

El objeto de ella es que el acuerdo en el que se aprueba la reforma de la Constitución sea publicitado. *Se debe garantizar un intervalo de tiempo adecuado para que la ciudadanía se informe de las alternativas en juego y de la exacta dimensión de la reforma constitucional sometida a su consideración. El fundamento de ello es asegurar que el cuerpo político de la sociedad salvadoreña se exprese limpia y transparentemente en relación con la conformación de la Asamblea Legislativa que deberá decidir si ratifica o no el acuerdo de reforma.* En ese sentido, como el sistema adoptado por nuestra Constitución para la reforma de su texto es el de la deliberación y aprobación de dos legislaturas sucesivas, existe entre una y otra una elección de diputados, la cual, por esa circunstancia, adquiere un evidente significado referendario: el cuerpo electoral se podrá pronunciar sobre el tema al elegir a la nueva Asamblea Legislativa que, en su

caso, decidirá la ratificación de la reforma constitucional. Esto tiene una relevancia capital ya que se pretende evitar que la Asamblea Legislativa se aparte de la voluntad del pueblo –titular del poder político, como indican los arts. 83 y 86 inc. 1° frase P Cn.–.

Si la naturaleza de la Constitución no es otra que la de un pacto fundacional dirigido a garantizar la paz y la convivencia de todos los extremos sociales y permitir la convivencia social entre sujetos ideológicamente distintos –o contrapuestos–, entonces se debe permitir el acuerdo o la posibilidad de disentir de todas las fuerzas políticas, sociales, culturales, económicas y académicas. En términos más simples: si la Constitución es la norma que establece el marco inicial de las reglas del juego político, social, jurídico y económico, el proceso de modificación de esas reglas debe incluir la participación de todos los actores.

2. Lo que se pretende con la etapa informativa es que los potenciales electores puedan discernir cuál es la opinión individual que tiene cada candidato a diputado o cada partido político. Esto se debe a que el voto puede recaer sobre un partido o sobre un candidato a título individual. De tal forma que en las ofertas electorales de los candidatos o los partidos debe incluirse su posición sobre las reformas constitucionales a aprobar o ratificar durante su período legislativo.

El escenario idóneo para publicitar el acuerdo de reforma y la postura del candidato a diputado es la campaña electoral. Durante ella, cada candidato lleva a cabo su propaganda electoral. El rasgo esencial y definitorio de la propaganda electoral es su finalidad de captación de votos y no las palabras o el modo –explícito o implícito, directo o indirecto– con que ese objetivo se persigue. De esta manera, cualquier mensaje destinado objetiva y razonablemente a posicionar una oferta electoral o un candidato en la preferencia de los electores –o, en sentido inverso, a devaluar la oferta electoral o el candidato rivales– constituye propaganda electoral para los efectos de la limitación temporal que establece el art. 81 Cn. –dos meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de diputados–, así como para el ámbito de aplicación del art. 218 Cn. (sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014). Entonces, si en la campaña electoral se busca captar votos, al elector no puede negársele un conocimiento real, efectivo y pleno de las pretensiones del candidato ni del criterio decisorio sobre la reforma constitucional que este tendría si llegase a ser electo.

Ahora bien, la duración de la etapa informativa no puede ser fijada de acuerdo con parámetros temporales estáticos. Más bien, lo que se debe procurar es la razonabilidad de su duración. Para determinar esta razonabilidad debe atenderse, entre otras cosas, al nivel de

publicidad que se le dé al acuerdo de reforma, a la suficiencia de los mecanismos de difusión adoptados, la complejidad del asunto sometido a reforma constitucional y el plazo que se haya brindado a la población para su conocimiento. Las razones que justifican lo expuesto son las siguientes: (i) no todos los temas son igualmente complejos ni son sometidos a conocimiento público con igual intensidad; (ii) una concepción finalista de la etapa informativa parece indicar que lo que se pretende con ella solamente es garantizar la apertura de la posibilidad de conocer el contenido del acuerdo de reforma constitucional y la posición del candidato a diputado en relación con él. Si esto es así, entonces lo preceptivo no es la observancia de plazos fijos, sino la materialización de actuaciones que consigan el fin propuesto.

El art. 81 Cn. provee de una referencia temporal de la duración de la etapa informativa. Si durante la propaganda electoral el candidato persigue la captación de votos, es natural que ello se consiga por medio de la presentación de una plataforma electoral que deberá comprender su postura sobre la reforma constitucional, previamente aprobada.

Entonces, partiendo de esa premisa, resulta relevante la prescripción citada, la cual establece que "[l]a propaganda electoral s[o]lo se permitirá [...] dos meses antes, cuando se trate de Diputados". Esos dos meses de propaganda electoral sirven como el escenario idóneo para que se posibilite el cumplimiento de la etapa informativa. Debe quedar claro que este término de 2 meses no es un precepto invariable en relación con ella y que no se abandona la idea del plazo razonable. Lo que se pretende es establecer un concepto temporal referencial sobre su duración.

VI. 1. A continuación se analizarán los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el demandante y los argumentos expuestos por el Fiscal General de la República y la Asamblea Legislativa. El demandante alegó la violación al principio de legitimación popular indirecta de la reforma constitucional, previsto en el art. 248 Cn. en relación con los arts. 83 y 85 Cn. Ello se produjo por la inobservancia de la fase informativa del procedimiento de reforma constitucional puesto que la legislatura del período 2012-2015 aprobó el Acuerdo n° 3 el 23 de abril de 2015, es decir, 7 días antes de la finalización de su mandato. El Fiscal General de la República concurrió con los argumentos expuestos por el actor.

Por su parte, la Asamblea Legislativa adujo que: (i) los únicos requisitos que impuso el constituyente para llevar adelante una reforma constitucional se encuentran previstos en el art. 248 Cn. en forma expresa; (ii) la Constitución no prevé la participación directa del pueblo en la reforma constitucional; (iii) el principio de legitimación popular en la reforma constitucional es

inexistente tanto en la Constitución como en la jurisprudencia y la doctrina y limita las facultades de reforma constitucional que la Asamblea Legislativa posee; (iv) es "ideal" pensar que los electores considerarán que la posición de los candidatos a diputados en relación con la reforma constitucional es determinante para decidir sobre su elección. Con base en ello, sostiene que resulta "especulativa" la afirmación de que el cumplimiento de la fase informativa en el procedimiento de reforma constitucional habría variado los resultados de las elecciones del período 2015-2018; y (v) el Acuerdo n° 3 está democráticamente legitimado porque fue aprobado por unanimidad por la legislatura anterior y porque el dictamen emitido por la legislatura actual cuenta con el aval de todos los partidos políticos.

2. Ninguno de los argumentos aducidos por la Asamblea Legislativa para justificar su actuación es aceptable. Todos parten de tesis erradas o se construyen con premisas equivocadas.

A. El primero de ellos parte de una interpretación literal del art. 248 Cn. Para razonar que los únicos requisitos que debe cumplir el proceso de reforma constitucional son los previstos en esta disposición, habría que aceptar una falsa identidad entre disposición y norma; negar cualquier categoría no contenida de forma expresa en el texto de la Constitución –ej., los derechos implícitos–; desconocer que la Constitución es un cuerpo normativo unitario y armónico y que por tanto muchas de sus normas derivan de más de una disposición; y entender que el criterio literal o gramatical es el único criterio interpretativo aplicable a la Constitución.

No es cierto que disposición y norma sean lo mismo: una es el texto constitucional y la otra es el significado de ese texto (resoluciones de 23-VIII-1999, 27-X-2010 y 5-IV-2013, Inc. 14-98 y Amps. 408-2010 y 592-2010). Tampoco lo es que no existan elementos constitucionales fuera de los que expresamente consigna el texto constitucional. La mejor muestra de ello son los derechos implícitos, que precisamente se caracterizan porque el enunciado formal de la norma no los estatuye expresamente (sentencia de 26-VI-2003, Amp. 242-2001). De igual forma, si se pretende aducir que todas las normas constitucionales derivan de una sola disposición, se pasa por alto que la Constitución no es la mera suma de textos sin ningún tipo de ligamen que no pueden ser interpretados de forma aislada. Como todo cuerpo normativo, las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas de forma íntegra, sin exclusión de ninguna que sea relevante. Y, finalmente, el criterio gramatical no es el único criterio de interpretación de la Constitución ni es el más idóneo. Si bien los cánones tradicionales de la interpretación jurídica cumplen un papel complementario en la interpretación de las disposiciones constitucionales, lo

cierto es que no ofrecen todas las razones necesarias para fundamentar un significado constitucional (sentencia de 14-X-2013, Inc. 77-2013).

B. El argumento referido a que la Constitución no prevé la participación directa del pueblo en la reforma constitucional corre igual suerte que el anterior porque parte de las mismas tesis. Sin embargo, debe subrayarse el error conceptual en que incurre la Asamblea Legislativa. Ni en la sentencia de Inc. 7-2012 ni en ninguna otra que haya sido pronunciada por este tribunal se ha afirmado que la Constitución exija participación directa del pueblo en la reforma constitucional. En la mencionada sentencia se alude al significado referendario de la fase informativa y de la elección con la que se conforma la legislatura que habrá de ratificar el acuerdo de reforma. *Lo que se procura es la difusión de la información relevante que esté ligada a la reforma constitucional: el contenido del acuerdo de reforma que se ha aprobado, la postura que los candidatos a diputados o partidos políticos tienen en relación con él y las implicaciones que la ratificación de la misma podría tener en relación con el sistema constitucional que se encuentre vigente en el momento del que se trate. Por ello, la participación del pueblo en la reforma resulta ser indirecta ya que únicamente se manifestará en forma implícita a través del voto.*

C. El tercer argumento aducido por la Asamblea Legislativa tampoco es sostenible. La "inexistencia" del *principio de legitimación popular en la reforma constitucional*, entendido este principio en forma sintética como la posibilidad de que la ciudadanía se pronuncie sobre la reforma constitucional en forma implícita por medio de un voto racional e informado sobre las alternativas en juego, no es tal y como la pretende plantear la autoridad demandada: no se trata de un principio inexistente, sino que sencillamente no es de aquellos que aparecen consignados en forma expresa por la Constitución. Más bien, deriva de un análisis integral de la misma, como ocurre con otros principios.

Con la mencionada exigencia no se sacrifica la facultad constitucional que tiene la Asamblea Legislativa, revestida de legitimidad democrática, de adoptar y ratificar el acuerdo de reforma constitucional. La facultad de reforma constitucional permanece incólume dado que los diputados continúan siendo capaces de accionar el proceso de reforma, deliberarlo, decidirlo y eventualmente ratificarlo. La fase informativa no es un "sacrificio" a la competencia del Legislativo de adoptar un acuerdo de reforma constitucional, sino que es una etapa del procedimiento de reforma constitucional que garantiza la incidencia de los ciudadanos en la misma por medio de su voto. Esto tiene una especial relevancia ya que se pretende evitar que la

Asamblea Legislativa se aparte de la voluntad del pueblo. Esta etapa aparece como una garantía de protección de las minorías, que se configura como un tipo de control que el electorado puede ejercitar sobre sus representantes en lo atinente a las reformas de la Constitución (Inc. 7-2012).

D. Tampoco es aceptable el que resulte "ideal" pensar que los electores considerarán que la posición de los candidatos a diputados en relación con la reforma constitucional es determinante para decidir sobre su elección. Es claro que lo que busca la tesis que propone la Asamblea Legislativa es descalificar la necesidad de la fase informativa bajo la idea de su supuesta ineficacia. Aceptarlo implicaría derivar la inexigibilidad de normar sobre la etapa informativa sobre la base de una hipotética apatía de los electores o los candidatos respecto del deber de estos últimos de exteriorizar su postura sobre la reforma constitucional. Esta es una idea errada. Las normas de toda clase contienen un ideal regulativo que puede o no ser acatado por sus destinatarios, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que correspondan; sin embargo, la función que las prescripciones jurídicas están llamadas a desempeñar no es otro que el establecimiento de las condiciones necesarias que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales que protegen y exigir a los obligados el cumplimiento de las reglas, principios y valores que contienen.

Precisamente la falta de certeza sobre si la fase informativa incidirá o no en los resultados electorales es lo que hace imposible su rechazo pues tan especulativo es suponer que los resultados electorales del período 2015-2018 habrían variado en caso de que el Acuerdo n° 3 hubiera sido objeto de difusión durante la campaña electoral, como también lo es afirmar que el resultado se habría mantenido igual en ese mismo escenario. *Lo único que la fase informativa pretende es establecer el entorno idóneo para la información y decisión sobre el tema y no la imposición del deber del elector de documentarse efectivamente sobre él.*

E. Finalmente, el razonamiento por el cual la Asamblea Legislativa sostiene que el Acuerdo n° 3 está democráticamente legitimado por haber sido aprobado por unanimidad por la legislatura anterior y porque el dictamen emitido por la legislatura actual cuenta con el aval de todos los partidos políticos, también es errado. La autoridad demandada pretende utilizar un concepto de democracia que no es adecuado ni suficiente pues solo toma en consideración la mayoría con la que se aprobó el acuerdo de reforma constitucional y no el contenido del mismo ni la forma en que se adoptó la decisión. En una democracia constitucional, la norma fundamental garantiza que las mayorías y el juego político se encuentren regidos por las reglas, principios y valores que

emanan de ella. La simple justificación aritmética de las decisiones no es motivo suficiente para legitimarlas cuando estas no han sido tomadas con arreglo a los preceptos constitucionales.

El ente legislativo ha desconocido la etapa informativa en el procedimiento de reforma constitucional (arts. 83, 85 inc. 1 y 248 Cn.) pues aprobó el acuerdo de reforma apenas 7 días antes de que la legislatura 2015-2018 iniciara sus funciones. Para entonces, los resultados electorales ya eran firmes, por lo cual era imposible que los ciudadanos pudieran incidir en la conformación de la legislatura encargada de la ratificación. Y si ello es así, entonces el proceso de adopción del acuerdo de reforma constitucional no cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución, ni está democráticamente justificado.

3. Partiendo de lo expuesto en las líneas anteriores, se puede afirmar que en el Acuerdo n° 3 existe la *inconstitucionalidad por vicios de forma alegada por el demandante*. Esto se debe a la inobservancia de la etapa informativa del procedimiento de reforma constitucional, que deriva de los arts. 83, 85 inc. 1° y 248 Cn., y sobre la cual esta sala ya se había pronunciado en la Inc. 7-2012. Vale aclarar que, no obstante ha sido por medio de esta sentencia que se ha puntualizado el alcance actual de dicha etapa informativa, desde la mencionada sentencia resultaba evidente que ella comprendía cuanto menos el período anterior a la declaratoria de firmeza de los resultados electorales.

La fecha en la que la actual Asamblea Legislativa inició sus funciones y la fecha de las elecciones por medio de las cuales resultó electa no requieren prueba por tratarse de hechos que gozan de notoriedad general (art. 314 ord. 3° del Código Procesal Civil y Mercantil). Entonces, al dar por establecidos estos hechos, se concluye que el Legislativo ha incurrido en una infracción constitucional. Al haber aprobado la reforma constitucional a solamente 7 días de la finalización del período de la legislatura 2012-2015, se anuló absolutamente la fase informativa debido a que los resultados electorales del período 2015-2018 ya eran firmes. La población no tuvo la posibilidad de pronunciarse sobre la reforma aprobada por medio de su voto. Con ello se produjo una transgresión a los arts. 83, 85 y 248 Cn. y a la jurisprudencia constitucional sentada en la Inc. 7-2012. Y esto produce como efecto inevitable la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado, por lo que así se deberá declarar.

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citada, y el art. 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta sala

Falla:

1. *Declárase inconstitucional por vicio de forma*, de un modo general y obligatorio, el acuerdo de reforma constitucional n° 3, de 23-IV-2015, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 407, de 27-IV-2015, mediante al cual se pretende modificar los arts. 124 y 202 inc. 2° Cn. Lo anterior, debido a que se contravienen los arts. 83, 85 inc. 1° y 248 Cn. por haberse omitido la fase informativa que permita al pueblo decidir, oportunamente, apoyar o no a los candidatos a la Asamblea Legislativa que respalden la mencionada reforma constitucional. En consecuencia, la legislatura 2015-2018 queda inhibida para ratificar dicho acuerdo.

2. *Cese la medida cautelar adoptada* por auto de 6-VII-2016, pues en la presente sentencia se declara inconstitucional el mencionado acuerdo de reforma constitucional.

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

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del mismo.

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