

1-2020

Pérdida de derechos de ciudadanía

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las doce horas con siete minutos del cinco de octubre de dos mil veinte.

El presente proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía ha sido iniciado por demanda presentada a esta sala por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, a fin de que este tribunal declare la pérdida de los derechos de ciudadano del señor José Jaime Lozano Durán, con base en el art. 75 ord. 4° Cn.

Analizada la demanda, se hacen las siguientes consideraciones:

I. Causal de pérdida de los derechos de ciudadanía.

“Art. 75 Cn. Pierden los derechos de ciudadano:

4° Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin;”

II. Argumentos del demandante.

El ciudadano Anaya Barraza argumenta que la Constitución ha previsto como un supuesto de pérdida de los derechos de ciudadanía (art. 75 ord. 4°) el atentar contra uno de los pilares fundamentales del sistema político, democrático y constitucional salvadoreño, como lo es la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República, que constituye una de las cláusulas pétreas de la normativa constitucional. Añade que el ciudadano José Jaime Lozano Durán, quien se encontraba participando como precandidato a diputado en las elecciones internas del partido político Nuevas Ideas en el departamento de San Salvador, presentó de manera reiterada como parte de sus propuestas electorales el apoyar la reelección del actual Presidente de la República. Dichas manifestaciones fueron realizadas, según el actor, por medio de las redes sociales Twitter y LinkedIn, así como de la plataforma de videos YouTube, de lo cual adjunta las capturas de pantalla, en el caso de los primeros, y un archivo del video, en el caso del segundo.

Con base en lo anterior, el demandante aduce que las manifestaciones del señor Lozano Durán se subsumen dentro de los verbos “apoyar” y “promover” la reelección presidencial a que se refiere el art. 75 ord. 4° Cn. Por tal razón, solicita que, luego de la realización de un proceso en el que se asegure al demandado la igualdad de armas procesales, se declare la pérdida de sus derechos de ciudadanía, especialmente de su derecho al sufragio activo y pasivo.

III. Orden temático de la resolución.

Previo a analizar la procedencia de la demanda, es pertinente abordar lo siguiente: (IV) la competencia de esta sala para conocer del proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía; (V) la ausencia de regulación procesal sobre el trámite a seguir para llevar a

cabo dicho proceso; (VI) la configuración procesal que ha de tener el referido proceso, tomando en cuenta la capacidad de innovación y autonomía procesal con la que cuenta el tribunal; y, finalmente, (VII) el examen liminar.

IV. Competencia de esta sala para conocer del proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía.

I. A. En ningún momento debe perderse de vista que, sea cual sea el nombre que reciban los tribunales, cortes o salas constitucionales, estos son auténticos órganos jurisdiccionales y no órganos políticos¹. Por tanto, son los encargados de resolver en última instancia y con fuerza vinculante y general las pretensiones que se les presenten en defensa objetiva de la Constitución. Y como no hay Derecho sin un cuerpo de jueces que lo aplique en última instancia, únicamente si existe tal cuerpo capaz de hacer cumplir la Constitución la democracia constitucional está garantizada². Los tribunales, cortes y salas constitucionales, en tanto entes que ejercen el control de constitucionalidad de la acción estatal, están destinados, entre otras funciones: (i) a dar plena existencia al Estado Constitucional de Derecho; (ii) a asegurar la vigencia de la distribución de competencias establecida por la Constitución; (iii) a garantizar la protección de los derechos constitucionales; y (iv) a preservar en toda circunstancia la defensa de la Constitución³.

Es bajo estas premisas que funciona la Sala de lo Constitucional salvadoreña, pues su jurisprudencia, por una parte, diseña toda una red de precedentes que se erigen en fuentes del Derecho, a los que se atribuye la autoridad de cosa juzgada y, por otra, su jurisprudencia tiene fuerza normativa, por lo que sus pronunciamientos son irrevocables. De ahí que sus decisiones no pueden ser desconocidas o revisadas por ningún otro Órgano estatal o persona dentro del Estado salvadoreño⁴.

B. Siendo un órgano jurisdiccional creado directamente por la Constitución (art. 174), como resultado de la decisión suprema del constituyente para asegurar la supremacía y protección reforzada de esta⁵, la Constitución le atribuyó a la Sala de lo Constitucional la competencia exclusiva para conocer y resolver: (i) las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos; (ii) los procesos de amparo; (iii) el proceso de hábeas corpus y del recurso de revisión interpuesto en tal clase de trámite, cuando su conocimiento atañe a las Cámaras de Segunda Instancia; (iv) los procesos de controversias surgidas entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo en los casos a los que se refiere el art. 138 Cn.; (v) los procesos de suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía, en los casos comprendidos en el art. 74 ords. 2º y 4º, y en el art. 75 ords. 1º, 3º, 4º y 5º Cn., así como

¹ Véase Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, 1ª ed., IJ UNAM, 2001, p. 52.

² Aragón Reyes, Manuel, "El futuro de la justicia constitucional", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n° 23(1), 2019, p. 19.

³ Ver la resolución de 25 de junio de 2012, inconstitucionalidad 19-2012.

⁴ Al respecto, véase la resolución de 27 de octubre de 2010, amparo 408-2010.

⁵ Para tales efectos puede revisarse la intervención del Dr. Ricardo González Camacho en los debates constituyentes de la actual Constitución, contenido en las *versiones taquigráficas que contienen discusión y aprobación del proyecto de la Constitución de la República de 1983*, Tomo VIII, pp. 17-18.

los procesos de rehabilitación correspondiente⁶; y (vi) la determinación de si una ley es o no de orden público (art. 21 inc. 2° Cn.)⁷.

2. A. De todas las competencias que posee la Sala de lo Constitucional interesa destacar para el presente caso la relativa a la declaratoria de pérdida de los derechos de ciudadanía.

El art. 174 inc. 1° Cn. establece de forma expresa que es competencia de esta sala la de conocer las causas mencionadas en la atribución 7ª del art. 182 Cn. La interpretación sistemática de ambas disposiciones indica que a esta sala es a quien corresponde conocer la suspensión de los derechos de la ciudadanía en los casos establecidos en el art. 74 ords. 2° y 4° Cn. y la pérdida de ese mismo tipo de derechos en los supuestos previstos en el art. 75 ords. 1°, 3°, 4° y 5° Cn., así como de la rehabilitación correspondiente. En este punto es importante aclarar que tanto las causales como los conceptos de suspensión y pérdida de derechos de ciudadanía son distintos. En primer lugar, porque los ordinales 2° y 4° del art. 74 Cn. se refieren a la enajenación mental y a negarse a desempeñar sin justa causa un cargo de elección popular como causales de *suspensión* de derechos de la ciudadanía y, en segundo lugar, porque los ordinales 1°, 3°, 4° y 5° del art. 75 Cn. aluden a tipos de casos que se refieren a los de conducta notoriamente viciada, los que compren o vendan votos en las elecciones, los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin, y los funcionarios, las autoridades y los agentes de estas que coarten la libertad del sufragio; todos estos últimos como causales de *pérdida* de los derechos de ciudadanía.

La jurisprudencia de este tribunal se ha encargado recientemente de hacer una aclaración conceptual entre las categorías de “pérdida” y “suspensión” de los derechos fundamentales. La diferencia entre ambas figuras consiste en que la primera suprime todas las modalidades de ejercicio del derecho o derechos declarados como perdidos, sin excepción alguna. A diferencia de la limitación, en la que solo se restringe alguna posición iusfundamental, y de la suspensión, en la que se restringen la mayoría de las modalidades de ejercicio, salvo las que se declaren como permitidas, en la pérdida de derechos queda sustraída la totalidad de posiciones iusfundamentales (o modalidades de ejercicio) que están albergadas en un derecho, de manera que su ejercicio se torna imposible de forma absoluta mientras dure la situación de pérdida. Esta pérdida de derechos debe realizarse, al igual que

⁶ Ver la resolución de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011.

⁷ Si bien el art. 21 Cn. establece que dicha facultad corresponde a la Corte Suprema de Justicia, la jurisprudencia de este tribunal ha determinado que, por tratarse de un asunto puramente constitucional, es a esta sala, como parte de la Corte Suprema de Justicia, a la que le compete determinar dicha circunstancia. Al respecto, véase la sentencia de 29 de abril de 2011, inconstitucionalidad 11-2005 y la resolución de 19 de septiembre de 2014, inconstitucionalidad 78-2014.

la suspensión, en los casos que la Constitución permite y por la autoridad competente, pudiendo recuperarse o volverse a ejecutar hasta que la misma autoridad los rehabilite⁸.

En cuanto a esto último, es decir, la rehabilitación de los derechos declarados como suspendidos o perdidos, la Constitución únicamente dispone en los arts. 75 inc. 2° y 182 atrib. 7ª que la misma será declarada por la autoridad competente. Siguiendo el principio de paralelismo de las formas, que exige que los actos modificativos o extintivos se hagan de la misma forma que los constitutivos o de creación⁹, en el caso de los ordinales 2° y 4° del art. 74 Cn. y 1°, 3°, 4° y 5° del art. 75 Cn., la competencia para rehabilitar dichos derechos corresponde a esta sala, al ser la que declaró su pérdida. Sin embargo, la Constitución no dice nada respecto del tiempo de duración de la suspensión y pérdida de los derechos, así como sobre la forma de rehabilitación de los mismos. Únicamente el ord. 4° del art. 74 Cn. establece que la suspensión durará “todo el tiempo que debiera desempeñarse el cargo rehusado”.

Por razones de congruencia procesal, resulta importante determinar en este punto cuál será la duración de la pérdida de los derechos de ciudadanía por la causal establecida en el art. 75 ord. 4° Cn. y la forma de proceder a la rehabilitación de los mismos. Para la determinación de estas circunstancias es necesario tener en cuenta dos situaciones: (i) que la duración de la pérdida de los derechos de ciudadanía no puede ser indeterminada ni antojadiza, por razones de seguridad jurídica, y (ii) que tampoco puede ser perpetua, por la prohibición expresa establecida en el art. 27 inc. 2° Cn.

En ese sentido, retomando como base comparativa el plazo referencial contenido en el art. 74 ord. 4° Cn., y debido a que en este supuesto la pérdida de los derechos de ciudadanía se declararía por promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o por emplear medios directos encaminados a ese fin; lo razonable sería que la misma dure el tiempo por el que es electo el Presidente de la República, es decir, 5 años (art. 154 Cn.). Esos 5 años serían contados a partir de la promulgación de la respectiva sentencia estimatoria. Transcurrido dicho plazo, deberá ser este tribunal, de oficio, el que proceda mediante resolución a rehabilitar los derechos políticos del ciudadano afectado, debiendo informar lo conducente a las instituciones correspondientes.

B. a. Como se dijo, en el presente proceso únicamente interesa la noción de “pérdida” de derechos. Ahora bien, no es de cualquier derecho fundamental que esta sala puede declarar su pérdida, sino que el art. 182 atrib. 7ª Cn. hace referencia específicamente a los derechos de ciudadanía. Nuestra Constitución parte de la clásica distinción

⁸ Sobre esta diferencia entre pérdida y suspensión de derechos, puede consultarse la sentencia de 8 de junio de 2020, inconstitucionalidad 21-2020 Ac.

⁹ Sentencia de 23 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 149-2013.

proveniente de las tradiciones liberal y social¹⁰ entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales¹¹. Dentro de los derechos civiles suele ubicarse a los denominados “derechos de libertad o de autonomía”, que buscan resguardar la esfera individual y la autonomía de la persona humana (ej., vida, propiedad, libertad, etc.). Dentro de los derechos políticos están los relativos a la participación político-democrática de la persona, generalmente reservados a quienes alcancen cierto estatus, el de ciudadanos (ej., derecho al sufragio activo y pasivo)¹². Y, por último, los derechos sociales, que son aquellos que implican en mayor medida que otros derechos una prestación positiva (de hacer) por parte del Estado (por ej. derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, etc.)¹³.

b. Como se dijo, los denominados “derechos políticos” son aquellos reservados a quienes ostentan el estatus de ciudadanía. En El Salvador, esta calidad se adquiere a los 18 años de edad (art. 71 Cn.). El contenido normativo de los derechos políticos connota que su ejercicio supone la participación de sus titulares en la formación de la voluntad estatal en los órdenes jurídicos democráticos, principalmente a través de la elección de representantes mediante sufragio o la postulación para optar a cargos de elección popular¹⁴. En este sentido, el art. 72 Cn. dispone que los derechos políticos del ciudadano son: (1º) ejercer el sufragio; (2º) asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; y (3º) optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan la Constitución y las leyes. Los derechos políticos o de participación política que esta sala puede declarar como perdidos son los que aparecen tipificados en los ordinales 1º, 2º y 3º del art. 72 Cn. Por tanto, “derechos de ciudadanía” y “derechos políticos” son utilizados por nuestra Constitución como sinónimos, de ahí que en esta resolución se utilicen de forma indistinta.

3. La declaratoria de pérdida de los derechos políticos no es algo nuevo en el constitucionalismo salvadoreño. Esta consecuencia jurídica, generalmente aplicada como resultado de la imposición de una condena penal, se reguló por primera vez en la Constitución de 1841 (art. 8). Posteriormente, apareció en las constituciones de 1864 (art.

¹⁰ Véase Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Escritos sobre derechos fundamentales*, 1ª ed., Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1993, pp. 48 y 63.

¹¹ Sobre ello, esta sala ha sostenido que, frente a la contraposición entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales, ha adquirido fuerza la idea de que todos los derechos fundamentales presentan, unos más que otros, dimensiones negativas y positivas de libertad. Por ello, dan lugar tanto a obligaciones de hacer como de abstenerse; que imponen deberes no solo a los poderes públicos, sino también a aquellos sujetos privados en condiciones de afectarlos; que demandan prestaciones onerosas, que pueden adoptar carácter individual o colectivo y que, en todo caso, resultan ser indivisibles e interdependientes (sentencia de 10 de noviembre de 2017, inconstitucionalidad 8-2015 Ac.).

¹² Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, 7ª ed., Trotta, 2010, pp. 104-105.

¹³ Véase Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 1ª ed., Trotta, 2002, p. 21.

¹⁴ Arriagada Cáceres, María Beatriz, “Las cortes constitucionales frente a los derechos civiles y políticos. Una mirada desde la teoría analítica del Derecho”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 105, 2015, p. 115.

11), 1871 (art. 11)¹⁵, 1872 (art. 11), 1880 (art. 9), 1883 (art. 46), 1886 (art. 53)¹⁶, 1939 (art. 19), 1945 (art. 53), 1950 (art. 26) y 1962 (art. 27).

Asimismo, la mayoría —por no decir todas— las constituciones de la región establecen sus propias causales para la declaratoria de pérdida de los derechos políticos. Así lo hacen, por ejemplo, las constituciones de México (art. 38), Colombia (art. 98), República Dominicana (art. 23), Honduras (art. 42 n° 5), Brasil (art. 15), Chile (art. 17), Guatemala (art. 148) y Estados Unidos (enmienda XIV). Sin embargo, la Constitución salvadoreña de 1983 presenta dos particularidades e innovaciones respecto del resto: (i) la declaratoria de la pérdida de los derechos políticos para los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin¹⁷ y (ii) la competencia atribuida para tales efectos, por primera vez, a la Sala de lo Constitucional¹⁸.

En consecuencia, esta sala es sin lugar a dudas competente para conocer de los procesos de pérdida de los derechos de ciudadanía por las causales establecidas en los ordinales 1°, 3°, 4° y 5° del art. 75 Cn.

V. Ausencia de regulación procesal sobre el trámite a seguir para el proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía.

1. A pesar de tener esta competencia reconocida desde la promulgación de la Constitución en 1983, hasta el día de hoy ningún ciudadano se había valido de ella para iniciar un proceso constitucional, por lo que era una competencia que nunca había sido ejercida por este tribunal. A diferencia de los procesos de controversia y de inconstitucionalidad, donde se ejerce un control abstracto de constitucionalidad¹⁹, el proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía está orientado a ejercer un control concreto de constitucionalidad²⁰, pues lo que se está enjuiciando es una acción de un ciudadano capaz de colocar en riesgo el gobierno republicano y democrático salvadoreño. En este caso, las acciones concretas a enjuiciar, según la demanda, serían la de un ciudadano que ha proclamado, promovido o apoyado la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleado medios directos encaminados a ese fin (art. 75 ord. 4° Cn.).

¹⁵ Esta fue la primera ocasión en que la pérdida de los derechos de ciudadanía estaba relacionada con asuntos político-electorales, específicamente, la venta del voto en las elecciones.

¹⁶ Fue aquí cuando, por primera vez, se estableció en el ordinal 6° de dicha disposición la causal para “los que suscribieren actos o proclamas o emplearen otros medios directos, promoviendo o apoyando la reelección del Presidente de la República”. Esta causal desapareció en la Constitución de 1939 y reapareció en la Constitución de 1945 y las sucesivas.

¹⁷ La única Constitución que contiene una regulación similar es la hondureña, en su art. 42 n° 5.

¹⁸ El atribuir esta competencia a la Sala de lo Constitucional puede catalogarse como una innovación o producto originario del constituyente salvadoreño. Véase Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. (reimpresión), Ariel, 1982, p. 209.

¹⁹ Véase la resolución de 14 de octubre de 2011, inconstitucionalidad 23-2010 y la sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

²⁰ Similar a lo que ocurre en los procesos de amparo y hábeas corpus.

2. La Constitución, por su mismo carácter concentrado, no determina el procedimiento a seguir por parte de esta sala para tramitar la declaratoria de pérdida de los derechos de ciudadanía. Asimismo, la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de una regulación sobre los procesos de pérdida de los derechos de la ciudadanía en los casos del art. 75 ords. 1º, 3º, 4º y 5º Cn. Esto es comprensible si se tiene en cuenta que dicha normativa es anterior a la Constitución de 1983. Sin embargo, la ausencia de un procedimiento legalmente previsto no es un obstáculo o un impedimento para que esta sala pueda ejercer el control de constitucionalidad que se requiera, siempre que se cumplan determinados requisitos. En esta línea, es preciso recordar que la plenitud —vinculada a los principios constitucionales de seguridad jurídica y derecho a la protección jurisdiccional, entre otros— como exigencia formal del ordenamiento jurídico, se basa en: (i) la obligación del juez (incluyendo al juez constitucional) de dar una respuesta a cualquier controversia jurídica de su competencia que se le formula; y (ii) la exigencia que esa respuesta sea jurídica, esto es, que se ajuste a las normas pertenecientes al ordenamiento. De eso se sigue que los jueces y tribunales *tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan*, ateniéndose al sistema de fuentes establecido²¹.

3. A. Cuando en la vida jurídica se presenta un caso por resolver, ha de encontrarse una norma aplicable. Una parte de la vida real puede quedar no regulada por las normas jurídicas o puede estar regulada de forma deficiente, es decir, previendo solo el supuesto de hecho, pero no su consecuencia jurídica. A esto se le denomina laguna del Derecho o laguna jurídica. Este es un concepto que se tiene que precisar a partir de la distinción entre disposición y norma jurídica. Según esta distinción, no puede afirmarse la existencia de una laguna del Derecho por la ausencia de disposición expresa que resuelva el problema a partir de su interpretación literal, debido a que una auténtica laguna jurídica implica la ausencia de norma, esto es, la falta de regulación de un supuesto de hecho o condición de aplicación o su regulación deficiente, incluso luego de acudir a los criterios de interpretación que resultan útiles para prevenirlas —ej., interpretación extensiva o evolutiva—.

Por tal razón, una laguna es un problema lógico de los sistemas normativos que afecta al dogma de la “plenitud”, pero su identificación requiere necesariamente de la interpretación de las disposiciones jurídicas existentes. Ante una laguna aparente, el juez debe recurrir a las normas que regulan la actividad judicial, pues las decisiones judiciales no deben apartarse arbitrariamente del esquema institucional. Esto es así porque el Estado de Derecho supone que los poderes públicos mandan mediante el Derecho y que son, a su vez, mandados por el Derecho. De ahí que, ante una laguna es necesario recurrir a métodos que sirvan para solucionarlas, con el fin de establecer la norma para tomar la decisión del caso concreto de que se trate. Se debe recordar que la noción del “imperio de la ley” ha sido

²¹ Ej., resolución de 7 de agosto de 2019, inconstitucionalidad 64-2019.

construida históricamente para evitar el decisionismo y la consecuente arbitrariedad del poder²².

B. Las lagunas jurídicas pueden ser de varios tipos. La descritas en el apartado anterior se corresponden con las denominadas lagunas normativas. Están las lagunas axiológicas, según las cuales, a pesar de que el sistema jurídico contenga una regla que solucione el caso, dicha regla no considera como relevante una propiedad que, de acuerdo con las exigencias que se derivan del balance entre los principios relevantes de ese sistema jurídico, sí debería considerarse como relevante²³. Por último, se encuentran las lagunas técnicas, que son las que se producen en un ordenamiento jurídico cuando falta en él una norma cuya existencia es condición necesaria para la eficacia de otra norma. Sucede cuando una norma no puede producir efectos jurídicos (y, por tanto, no puede ser obedecida o aplicada) en ausencia de otras normas que la concreten²⁴.

Es dentro de este último tipo de laguna en el que se encuentra la ausencia de regulación del proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía en las causales del art. 75 Cn. que son competencia de esta sala. Sin embargo, como ya se advirtió, ello no es impedimento para dejar de resolver un caso presentado. La misma jurisprudencia de este tribunal ha reafirmado que la solución a las lagunas es la integración de la ley. Hay lugar a ella cuando el juez, ante la ausencia de un precepto que regule el caso, tiene que “crearlos”, es decir, tiene que hacer uso de una serie de elementos que se pueden encontrar dentro o fuera del cuerpo normativo de la materia, para establecer jurisprudencialmente una solución. La integración del Derecho se produce, generalmente, ante la ausencia de normas que regulen el caso y se realiza a través de la autointegración o de la heterointegración²⁵.

C. Aunado a lo anterior, por su particular estatus dentro de la ingeniería constitucional²⁶ del Estado y las funciones que está llamada a cumplir²⁷, la Sala de lo Constitucional posee una capacidad de innovación procesal denominada autonomía procesal²⁸. La jurisprudencia de este tribunal ha hecho suya esta doctrina al afirmar que una

²² Al respecto, véase la sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 Ac., ya citada.

²³ Ródenas, Ángeles, *Los intersticios del derecho. Indeterminación, validez y positivismo jurídico*, 1ª ed., Marcial Pons, 2012, p. 26.

²⁴ Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 145.

²⁵ A título de ejemplo, véase la sentencia de 20 de diciembre de 2017, amparo 161-2016.

²⁶ Véase Sartori, Giovanni, “La ingeniería constitucional y sus límites”, en *Teoría y realidad constitucional*, n° 3, 1999, p. 79.

²⁷ Al respecto, puede verse la sentencia de 16 de diciembre de 2013, inconstitucionalidad 7-2012.

²⁸ Esta consiste, básicamente, en sostener que ante la ausencia de normativa o cauce procesal adecuado para llevar a cabo una competencia que tiene asignada el tribunal constitucional, sin que sea posible acudir a la auto o heterointegración para colmar tal laguna, el tribunal goza de capacidad procesal para diseñar su propio cauce procesal y evitar dejar de resolver un caso concreto. Debe aclararse que esta autonomía únicamente puede ejercerse en materia procesal, mas nunca en materia sustantiva, pues en este último caso el tribunal constitucional estaría haciendo las veces —de forma inconstitucional— del constituyente originario o derivado. Al respecto, puede consultarse a Rodríguez-Patrón, Patricia, *La autonomía procesal del tribunal constitucional*, 1ª ed., Civitas, 2003; Rodríguez-Patrón, Patricia, “La libertad del tribunal constitucional alemán en la configuración de su derecho procesal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 62, 2001; Landa, César, “Autonomía procesal del Tribunal Constitucional: la experiencia del Perú”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año 15, 2009; y Häberle, Peter, “El derecho procesal

de las principales funciones que la jurisdicción constitucional desarrolla en la tramitación de los procesos de su competencia es resolver con carácter definitivo el conflicto constitucional que se ha planteado. Esta función pacificadora de la interpretación constitucional obliga a que el estatuto jurídico-procesal que desarrolla las actuaciones del máximo intérprete de la Constitución, también responda real y efectivamente a esta.

El desarrollo de los contenidos constitucionales por medio de la interpretación de las disposiciones que integran el Derecho Procesal Constitucional y la singularidad de los procesos constitucionales son funciones que le corresponden a esta Sala de lo Constitucional, dada su especial posición dentro del sistema judicial y la necesidad de flexibilidad y capacidad de interpretación y adaptación de la Constitución. El hecho de que la Ley de Procedimientos Constitucionales no regule (o lo haga de modo deficiente) los cauces procesales que la Sala de lo Constitucional deba utilizar para la real actualización y concreción constitucional lleva consigo indudablemente importantes consecuencias, como el reconocimiento ínsito de una capacidad de innovación y autonomía procesal. Y si bien esta capacidad de la sala no implica la alteración o anulación de los cauces mediante los cuales se ejercen las competencias que por la Constitución le corresponden, sí le posibilita suplir las lagunas existentes y la acomodación de los procesos mediante la aplicación directa de la Constitución a las demandas que cada derecho o disposición constitucional reporta para su adecuada y real protección. En otras palabras, el Derecho Procesal Constitucional debe ser entendido como un derecho al servicio del cumplimiento de la Constitución y, como tal, dinámico y garantista²⁹.

VI. Configuración del proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía.

1. A. Ante la ausencia de regulación legal del trámite procesal a seguir para la declaratoria de pérdida de los derechos de ciudadanía por las causales establecidas en los ordinales 1°, 3°, 4° y 5° del art. 75 Cn., esta sala procederá a su configuración, atendiendo a las consideraciones hechas con anterioridad. Además, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con las exigencias de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional, un proceso solo puede ser válido como tal si se encuentra constitucionalmente configurado. Esto quiere decir, de forma simplificada, que las normas constitucionales de carácter procesal deben ser aplicadas en un caso concreto y que los intervinientes tengan la oportunidad real de discutir sobre el objeto del proceso en un marco de garantías³⁰.

La Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo, ha definido al “debido proceso” como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, orientadas a la protección de los derechos y la correcta aplicación de la justicia en una actuación judicial o administrativa. Lo reconoce como desarrollo del principio de legalidad, en tanto límite al

constitucional como derecho constitucional concreto frente a la judicatura del Tribunal Constitucional”, en *Pensamiento Constitucional*, n° 8, 2002.

²⁹ Ej., sentencia de 4 de marzo de 2011, amparo 934-2007.

³⁰ Rico Puerta, Luis Alonso, *Teoría General del Proceso*, 4ª ed., Tirant lo Blanch, 2019, p. 141.

ejercicio del poder público, y le adscribe como propósito específico “(...) la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas... en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P.)”³¹.

El derecho al debido proceso también se encuentra recogido por el art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y para la Corte Interamericana de Derechos Humanos este abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial³².

B. Por su parte, la jurisprudencia de esta sala ha sostenido que con el concepto de “debido proceso” o proceso constitucionalmente configurado se quiere hacer alusión a un proceso equitativo, respetuoso a los derechos fundamentales de los sujetos partícipes, que agrupa y se desdobra en un haz de garantías que cobran vigencia en todos los órdenes jurisdiccionales y en las diferentes etapas de un proceso. Dentro de los derechos mínimos que configuran de manera general al debido proceso se encuentran: el derecho de audiencia (art. 11 Cn.), derecho de defensa (art. 12 Cn.), derecho a la igualdad procesal, derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, presunción de inocencia (art. 12 Cn.), juez natural (art. 15 Cn.), entre otros³³. En otras palabras, esta protección implica —en términos generales— la creación de mecanismos idóneos para la reacción mediata o inmediata de la persona ante violaciones a categorías subjetivas integrantes de su esfera jurídica³⁴. *Cambiando lo que se deba cambiar en atención a la naturaleza particular de la declaratoria de pérdida de los derechos de ciudadanía, el procedimiento que se ha de configurar debe cumplir de manera clara con los elementos que configuran el debido proceso.*

Vale aclarar que la expresión “debido proceso” empleada por el art. 14 Cn. ha sido reservada por la jurisprudencia constitucional para los procedimientos administrativos, en el sentido que la imposición de sanciones administrativas implica limitación a derechos fundamentales, por lo que, con fundamento en el marco constitucional, dicha actuación deberá estar precedida por un procedimiento, de acuerdo a la forma y condiciones establecidos en la Constitución y en la ley³⁵.

2. A. Lo primero que debe determinarse es la legitimación activa y pasiva en el proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía por la causal establecida en el ord. 4° del

³¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-980, de 2010.

³² Al respecto, véase la Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, así como los casos Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Ivcher Bronstein Vs. Perú., Yatama Vs. Nicaragua, Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Ruano Torres y otros Vs. El Salvador, entre otros.

³³ Véase la sentencia de 12 de noviembre de 2010, inconstitucionalidad 40-2009 Ac.

³⁴ Véase Cáder Camilot, Aldo Enrique, “Normas constitucionales procesales en la jurisprudencia constitucional”, en *Teoría de la Constitución. Estudios en homenaje a José Albino Tinetti*, 2ª ed., Corte Suprema de Justicia, 2020, p. 312.

³⁵ Al respecto, puede consultarse las resoluciones de 7 de enero de 2019, 3 de febrero de 2006 y 22 de septiembre de 2004, inconstitucionalidad 21-2018 y amparos 28-2005 y 550-2004, respectivamente.

art. 75 Cn. La legitimación es una relación jurídica, trazada por una norma de carácter material, que ha de ligar a la parte demandante y demandada con el derecho, bien o interés que se discute en el proceso. La legitimación es, pues, una relación jurídica material y, en cuanto tal, forma parte de la fundamentación de la pretensión³⁶.

En los procesos de pérdida de derechos de ciudadanía, la legitimación pasiva no representa mayor problema, pues de las mismas disposiciones constitucionales en juego se advierte que la única condición es la de ostentar la calidad de ciudadano salvadoreño. Recuérdese que solo los ciudadanos son titulares de los derechos políticos que indica el art. 72 Cn., que son los únicos derechos que podrían suspenderse.

B. Ahora bien, en cuanto a la legitimación activa, es decir, quién tiene la habilitación para iniciar un proceso de pérdida de derechos de la ciudadanía, una interpretación unitaria de la Constitución nos remite a los deberes políticos del ciudadano. Efectivamente, el art. 73 ord. 2º Cn. establece que es un deber político del ciudadano “cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República”. Cuando alguien promueve un proceso de pérdida de los derechos de la ciudadanía por la causal establecida en el ord. 4º del art. 75 Cn., no lo hace en un interés propio o particular, es decir, por haber experimentado un agravio personal como efecto de la acción que atribuye al ciudadano en contra de quien se presenta la demanda. Más bien, lo hace (o debería hacerlo) motivado por un interés neutral de defensa objetiva de la Constitución. Y en esto el proceso de pérdida de derechos de la ciudadanía guarda una estrecha semejanza con el proceso de inconstitucionalidad. De ahí que el tipo de legitimación que se requiere para poder iniciar un proceso de pérdida de derechos sea el mismo tipo de legitimación que se requiere para promover un proceso de inconstitucionalidad. En consecuencia, solo los ciudadanos salvadoreños poseerían legitimación para iniciar un proceso con el propósito de que esta sala declare la pérdida de los derechos indicados en el art. 72 Cn.

C. El proceso de pérdida de derechos de la ciudadanía debe iniciar mediante demanda presentada a la Sala de lo Constitucional. En vista de que en este proceso se debe enjuiciar una acción realizada por un ciudadano salvadoreño, el control que se llevará a cabo es de carácter concreto, y en esto el proceso de pérdida se asemeja al proceso de amparo. Esto representa una razón para afirmar que, dada esta analogía, los requisitos que la demanda de pérdida de derechos debe cumplir son los mismos de la demanda de amparo, que aparecen en el art. 14 LPC. Cambiando lo que se deba cambiar, dada la especial naturaleza del proceso de pérdida de derechos, la demanda que lo inicia debe contener:

a. El nombre completo del demandante, edad, profesión u oficio y lugar o medio técnico para recibir notificaciones.

b. El nombre completo del demandado y el lugar donde pueda ser notificado de las actuaciones procesales. En caso de que el demandante manifestare la imposibilidad de

³⁶ Gimeno Sendra, Vicente, et. al., *Introducción al Derecho Procesal*, 1ª ed., Tirant Lo Blanch, 2020, p. 299.

conocer el domicilio del demandado, con base en el art. 181 inc. 2° del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), de aplicación supletoria a los procesos constitucionales, se utilizarán los medios que este tribunal considere idóneos para averiguar dicha circunstancia, pudiendo dirigirse en virtud de la obligación que tiene toda persona o autoridad de colaborar, a registros u organismos públicos, asociaciones, entidades o empresas que puedan dar razón de ella, quienes deberán rendir el informe respectivo en un plazo que no excederá de diez días, el cual será determinado a juicio prudencial de esta sala.

c. El demandante deberá indicar cuál de las causales de pérdida de derechos de la ciudadanía es la que invoca para el caso concreto.

d. Asimismo, deberá señalar los hechos en que funda su petición, enumerándolos y describiéndolos con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda preparar su contestación y defensa.

e. La prueba documental deberá aportarse junto con la demanda. Esta exigencia es producto de la aplicación supletoria del art. 288 CPCM.

D. Sin perjuicio de lo que se diga en la sentencia, es preciso aclarar que si la demanda no cumple con los requisitos indicados previamente, entonces se podrá prevenir al demandante para que subsane los defectos formales advertidos; ello con base en la aplicación analógica del art. 18 LPC. Asimismo, si la demanda adolece de vicios de fondo insubsanables, esta sala podrá declarar su improcedencia por las mismas causas por las que se declara improcedente la demanda de amparo, para lo cual se atenderá la particularidad del proceso de pérdida de derechos de la ciudadanía.

E. En caso que la demanda se admita, se dará traslado al demandado por el término de 20 días hábiles para que realice las alegaciones que estime convenientes en su defensa. El fundamento de esta etapa descansa en la aplicación analógica del art. 283 CPCM. Las razones que justifican utilizar el plazo previsto por el CPCM para el emplazamiento y no otro son las siguientes:

a. La finalidad del proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía tiene más similitud con la del proceso declarativo común que con la del proceso de amparo. El proceso de amparo tiene como finalidad constatar la vulneración o no de un derecho fundamental por parte de una autoridad o de un particular, ordenando en todo caso su restitución; mientras que el proceso declarativo común tiene por finalidad declarar una afectación negativa a un derecho real o personal. Esto último es similar a lo que ocurre con el proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía, pues en este se determinará si se declara o no la pérdida de los derechos políticos del ciudadano demandado, que es precisamente una afectación negativa a los derechos políticos. Por lo que, si en el proceso declarativo común, que versa sobre derechos reales, el demandado tiene 20 días hábiles para contestar la demanda, con mayor razón en un proceso en el que se discute la pérdida

de los derechos políticos del ciudadano deben conferírsele los mismos 20 días para que ejerza de manera efectiva su preparación y defensa.

b. Debido a que los derechos fundamentales se deben interpretar a fin de maximizar su fuerza expansiva y optimizadora³⁷, y no de forma restrictiva, el término de 20 días hábiles para contestar la demanda que contiene el art. 283 CPCM le permite al demandado ejercer de manera más optima su derecho de defensa. A diferencia de, por ejemplo, el término de 3 días hábiles que confiere el art. 26 LPC para el proceso de amparo. Esta interpretación está en armonía con el principio *pro homine* reconocido en los arts. 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 5.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos³⁸.

F. Recibidas o no la contestación del demandado, y tomando como referencia analógica el art. 29 LPC, se abrirá a pruebas el proceso por el plazo de 8 días hábiles para que las partes puedan ofrecer y aportar pruebas diferentes a la documental. Y si se tratare de documentos, solo serán admisibles aquellos que sean posteriores a los actos de alegación o anteriores pero desconocidos, por fuerza mayor o por otra justa causa (art. 289 CPCM, de aplicación supletoria al proceso de pérdida de derechos). Transcurrido dicho plazo, y si se hubiese aportado únicamente prueba documental, otros documentos y medios tecnológicos, el tribunal deberá decidir sobre su admisión o rechazo. Si se ofertare prueba testimonial, pericial o declaración de parte, y se cumplieren los requisitos necesarios para su admisión, como el de pertinencia o idoneidad para el caso, se procederá a señalar la celebración de una audiencia, la cual podrá ser escrita u oral según lo determine esta sala.

H. En caso de contar únicamente con prueba documental, y habiéndose declarado su admisión, se conferirá a las partes una nueva audiencia por el término común de 3 días hábiles, con base en el art. 30 LPC, para que puedan controvertir el medio de prueba admitido y realizar las alegaciones finales que estimen oportunas. De igual forma, en el mismo plazo, se le conferirá audiencia al Fiscal General de la República para que dé su opinión al respecto.

En este punto, es preciso aclarar que, si bien la Constitución no prevé la intervención del Fiscal en el proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía, es posible justificar su participación por su deber constitucional de defender los intereses del Estado y

³⁷ A tal efecto, véase la resolución de 10 de febrero de 2020, inconstitucionalidad 6-2020.

³⁸ Pinto, Mónica, "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", citado por Amaya Villareal, Álvaro Francisco, "El principio *pro homine*: interpretación extensiva Vs. el consentimiento del Estado", en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n° 5, 2005, p. 351.

de la sociedad (art. 193 ord. 1° Cn.). Dicho deber se acentúa en este proceso, pues al demandado se le atribuye el fomento de una situación que va contra una de las bases del sistema republicano de gobierno, es decir, contra la prohibición de la reelección presidencial inmediata. Lo que se busca con su intervención es que mediante una opinión técnica, objetiva e imparcial proporcione argumentos que, aunque no sean vinculantes para el tribunal, ayuden a determinar si a su juicio el ciudadano demandado ha incurrido o no en la causal de pérdida de sus derechos políticos.

Debido a que la opinión del Fiscal General de la República será emitida en una única intervención, se asemeja más a lo que ocurre en el proceso de inconstitucionalidad que en el proceso de amparo (donde tiene más de una intervención). Por lo tanto, por aplicación analógica del art. 8 LPC, en esta resolución también se ordenará conceder el traslado al Fiscal General de la República para que dé su opinión en el referido plazo común.

I. Transcurrido dicho término, el proceso quedará en estado de pronunciar sentencia. En el supuesto de que se celebre una audiencia oral por haberse admitido testigos, peritos, etc., será en la misma que las partes podrán controvertir la prueba admitida y realizar sus alegatos finales, todo con base en el principio de concentración procesal (art. 11 CPCM, también de aplicación supletoria en el proceso de pérdida de derechos). En este supuesto el proceso también quedará en estado de pronunciar sentencia.

VII. Examen liminar.

I. El demandante aduce que el ciudadano José Jaime Lozano Durán ha incurrido en la causal de pérdida de los derechos de ciudadanía establecida en el art. 75 ord. 4° Cn., por el hecho de apoyar y promover de manera pública mediante sus redes sociales la reelección del actual Presidente de la República. Dicha afirmación es sustentada mediante capturas de pantalla de las redes sociales Twitter y LinkedIn, así como de un archivo de video obtenido de la plataforma YouTube, todo adjuntado a su demanda, donde aparentemente el ciudadano Lozano Durán realiza declaraciones públicas a favor de la reelección presidencial. A juicio de este tribunal, la demanda cumple con los requisitos establecidos en esta resolución como producto de una interpretación armónica de la Constitución y los presupuestos procesales aplicables, por lo que *será admitida con el objeto de determinar si es procedente declarar la pérdida de los derechos de ciudadanía del señor José Jaime Lozano Durán, por haber incurrido en la causal establecida en el art. 75 ord. 4° Cn.*

2. Por otra parte, el demandante Anaya Barraza solicita que la admisión de la demanda se le notifique al ciudadano Lozano Durán por medio de un mensaje directo a través de la red social Twitter. Sin embargo, dicho medio técnico no permita a la fecha tener certeza sobre la recepción fidedigna del contenido del acto de comunicación, además de que, por ser el primer acto de intervención del demandado, la notificación debe hacerse en persona a través de los medios previstos en la ley.

Ahora bien, con relación a la manera en la que debe comunicarse el presente auto es necesario realizar ciertas consideraciones:

El derecho de audiencia es una manifestación del derecho de defensa y, a su vez, deriva del debido proceso como parte integrante del derecho a la protección jurisdiccional, cuya concreción se produce mediante los actos procesales de comunicación, ya que estos posibilitan a los sujetos procesales ser oídos ante los jueces y tribunales. Por ello, *los actos de comunicación procesal optimizan el derecho a la protección jurisdiccional*.

De esta forma, las comunicaciones procesales se producen con la finalidad de dar a conocer a las partes y a terceros las decisiones que los funcionarios judiciales profieren. En ese sentido, hacer partícipes a las partes de los decretos, autos y sentencias es una exigencia derivada del derecho de audiencia.

Ligado con lo anterior, los actos de comunicación, por regla general, deben utilizar aquellos mecanismos o formalidades que, en principio, sean los más aptos y garantistas para la obtención de un conocimiento real y efectivo de una decisión judicial. En casos como el presente, donde es manifiesta la imposibilidad del demandante de conocer el domicilio del demandado, con base en el art. 181 inc. 2° CPCM, de aplicación supletoria a este proceso, es posible utilizar los medios que este tribunal considere idóneos para averiguar dicha circunstancia, pudiendo dirigirse en virtud de la obligación que tiene toda persona o autoridad de colaborar, a registros u organismos públicos, asociaciones, entidades o empresas que puedan dar razón de ella, quienes deberán rendir el informe respectivo en un plazo que no excederá de diez días, el cual será determinado a juicio prudencial de esta sala.

Al respecto, el art. 186 inc. 1° del aludido marco legal dispone que si se ignorare el domicilio de la persona que deba ser emplazada o no hubiera podido ser localizada después de realizar las diligencias pertinentes para tal fin, se ordenará en resolución motivada que el emplazamiento se practique por edicto.

En ese sentido, previo al emplazamiento mediante edicto, es necesario que el juez o tribunal intente obtener los datos correspondientes de registros públicos o de bases de datos de instituciones privadas que tienen la obligación de colaborar, con el fin de potenciar un conocimiento real y efectivo de las decisiones que se provean. Así, esta sala considera que pueden proporcionar información útil y complementaria, entre otras, las siguientes instituciones públicas y privadas: el Registro Nacional de las Personas Naturales, el Tribunal Supremo Electoral, la Dirección General de Migración y Extranjería, la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y las administradoras de fondos de pensiones Confía y Crecer.

En virtud de lo expuesto y de conformidad con los parámetros establecidos en la presente resolución, la secretaría de esta sala deberá, previo a realizar los actos de

comunicación al señor José Jaime Lozano Durán por medio de edicto, requerir la información pertinente a las instituciones públicas y privadas mencionadas.

Por tanto, con base en las razones expuestas, jurisprudencia constitucional y doctrina citadas, así como en los artículos 74 ordinal 4°, 174 inciso 1° y 182 atribución séptima de la Constitución, y 14, 18, 26, 29 y 30 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda presentada por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, a fin de que este tribunal declare la pérdida de los derechos de ciudadanía del señor José Jaime Lozano Durán, por haber incurrido en la causal establecida en el artículo 75 ordinal 4° de la Constitución.

2. *Instrúyese* a la secretaría de esta sala que requiera al Registro Nacional de las Personas Naturales, al Tribunal Supremo Electoral, a la Dirección General de Migración y Extranjería, a la Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda, al Instituto Salvadoreño del Seguro Social y a las administradoras de fondos de pensiones Confía y Crecer la información domiciliar del señor José Jaime Lozano Durán y, una vez cuente con ella, le notifique el presente auto.

3. *Confiérase* traslado al señor José Jaime Lozano Durán para que, en el plazo de *veinte días hábiles*, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, conteste la demanda de pérdida de los derechos de ciudadanía presentada en su contra, atendiendo a los parámetros expuestos en la presente resolución.

4. *Tome nota* la secretaria de este tribunal del lugar señalado por el demandante para recibir los actos procesales de comunicación, así como de las personas comisionadas para tales efectos.

5. *Notifíquese.*

---A. PINEDA-----A. E. CÁDER CAMILOT-----C. SÁNCHEZ ESCOBAR-----M.
DE J. M. DE T.-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO
SUSCRIBEN-----E. SOCORRO C. ----- RUBRICADAS-----