

35-2015

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las quince horas con cincuenta minutos del día trece de julio de dos mil dieciséis.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue iniciado por demanda presentada por el ciudadano René Alfonso Guevara Aguilar, mediante la cual solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 1000, de 23-IV-2015, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 407, de 27-IV-2015, por el que la Asamblea Legislativa autorizó al Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, para que emitiera títulos valores de crédito hasta por la cantidad de \$ 900 000 000 (“D. L. n° 1000/2015”), los cuales estarían destinados a ser colocados en el mercado nacional o internacional, porque, a su juicio, contraviene el contenido de los arts. 131 ord. 4°, 143 y 148 inc. 2° Cn.

Una norma jurídica o un acto normativo pueden ser declarados inconstitucionales por vicios de forma y por vicios de contenido. En el primer caso, lo determinante es verificar qué norma sobre producción jurídica ha sido infringida, con independencia de la materia regulada. En el segundo, lo importante es si el contenido normativo del objeto y del parámetro de control es contradictorio entre sí. Cuando se denuncian vicios de forma, no es necesario citar el texto del objeto de control que será enjuiciado; en cambio, si la impugnación obedece a vicios de contenido, su cita textual es indispensable. Como en el presente caso el demandante puso de manifiesto una serie de irregularidades en la producción del D. L. n° 1000/2015, y no en cuanto a lo normado por éste, no se citará el contenido del decreto.

I. I. A. En síntesis, como se dijo en el Auto de 10-VI-2015, emitido en este proceso, el ciudadano Guevara Aguilar manifestó que “... puede ocurrir que una iniciativa sea votada por el pleno de la Asamblea Legislativa sin alcanzar la mayoría correspondiente para su aprobación y luego, invocando el art. 89 [del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa –RIAL–], se proceda a realizar en la misma sesión una segunda votación sobre la iniciativa, resultando finalmente aprobado. En ese caso, el decreto que surja habrá nacido en un proceso legislativo que violó el art. 143 Cn. Y por ese vicio formal insubsanable, ese decreto sería inconstitucional”.

Siguió expresando que el 23-IV-2015 la Asamblea Legislativa realizó la sesión plenaria ordinaria n° 143, en la que se procedió a conocer el dictamen favorable de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, en el sentido que se autorizara al Órgano Ejecutivo, en el ramo de Hacienda, a emitir títulos valores de crédito hasta por la suma de \$ 900 000 000. A continuación, tras varias intervenciones de diputados, el diputado Francisco Merino solicitó que se diera por suficientemente discutido el dictamen,

lo que se logró con 55 votos, a las 21 horas con 17 minutos. Luego, a las 21 horas con 24 minutos –7 minutos después–, se ordenó el archivo del dictamen porque no hubo quórum necesario para su aprobación.

Amparándose en el art. 143 Cn., el actor sostuvo que para que dicho proyecto se proponga nuevamente, deben transcurrir por los menos 6 meses. No obstante, asegura que la diputada Lorena Peña solicitó que el dictamen n° 396 regresara a la Comisión de Hacienda, lo que se aprobó con 52 votos, a las 21 horas con 34 minutos. La misma diputada pidió al pleno la modificación de la agenda para incorporar nuevamente el dictamen en cuestión, habiéndose aprobado a las 22 horas con 55 minutos con 52 votos. Finalmente, el dictamen n° 396 de la Comisión de Hacienda se aprobó y el decreto ahora cuestionado se emitió con 56 votos, a las 23 horas con 37 minutos.

Según el peticionario, la forma de proceder de la Asamblea Legislativa, antes descrita, violó la exigencia constitucional contenida en el art. 143 Cn., según la cual el proyecto de ley desechado o no ratificado no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses.

B. Por otra parte, el demandante afirmó que el D. L. n° 1000/2015 también contraviene el contenido del art. 131 ord. 4° Cn. Y para justificarlo, interpretó dicha disposición constitucional en el sentido que, en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de un diputado propietario, quien debe ser llamado a suplirlo debe ser su correspondiente diputado suplente, y no otro; aunque se trate de otro diputado suplente del mismo partido.

Agregó que 56 diputados votaron por la aprobación del decreto impugnado. En la primera votación, aquella en que se rechazó la iniciativa, la diputada Sandra Marlene Salgado García no votó. Ella fue sustituida por el diputado suplente José Wilfredo Guevara Díaz, quien sí votó a favor de la aprobación del decreto. El actor subrayó que “... en esa votación el diputado José Wilfredo Guevara Díaz pasó a suplir a la diputada propietaria Sandra Marlene Salgado García. Aunque ambos son del mismo partido político (GANA), el señor Guevara no es el diputado suplente de la diputada propietaria Salgado García. De manera que [...] el señor Guevara Díaz únicamente podía suplir al señor Gallegos Navarrete; no a otro. Incluso aunque ese otro diputado propietario fuera del mismo partido político”.

Por ello, concluyó que “...la sustitución que hizo el señor Guevara Díaz [con] respecto a la diputada propietaria Salgado García es inválida. Viola el art. 131 ord. 4° Cn.”. Y, en consecuencia, el D. L. n° 1000/2015 contiene un vicio de inconstitucionalidad de forma.

C. Para el ciudadano René Alfonso Guevara Aguilar, el D. L. n° 1000/2015 también contraviene el art. 148 inc. 2° Cn. Al respecto sostuvo que “...es imprescindible que los diputados que voten aprobando la autorización para contratar empréstitos voluntarios,

ejerzan el cargo de manera válida. Si hubiere alguno que no se encuentra en esa circunstancia, su voto será inválido. Y así, si al restar los votos inválidos resulta que la cantidad de votos válidos es insuficiente para alcanzar los dos tercios requeridos por el art. 148 inc. 2° Cn., entonces la autorización para la emisión de [títulos valores] habrá incumplido con el umbral mínimo de votación requerido por la Constitución” (resaltado suprimido).

Explicó que el decreto cuestionado fue aprobado con 56 votos, que representan el “umbral mínimo” para autorizar al Órgano Ejecutivo un empréstito voluntario. Pero uno de esos votos es “inválido”. Se trata del voto emitido por el señor José Wilfredo Guevara Díaz, quien “... asumió inválidamente la posición de la diputada propietaria Sandra Marlene Salgado García. Así, siendo su voto inválido, se observa que en realidad el [D. L. n° 1000/2015] fue aprobado por únicamente 55 votos válidos. Menos de los dos tercios de diputados electos”. En consecuencia, consideró que existe un vicio de inconstitucionalidad en el proceso de su formación.

2. A. Por su parte, en su intervención, y en relación con el primer motivo de inconstitucionalidad, la Asamblea Legislativo apuntó que “...el demandante sostuvo maliciosamente que la Asamblea Legislativa ‘ordenó el archivo del dictamen’, lo cual es falso puesto que en la misma sesión se acordó que el dictamen regresara a la comisión respectiva...”. Continúa indicando que, ciertamente, “...después de la primera votación[.] se pidió la reconsideración para que el dictamen regresara a la comisión, lo cual no es un procedimiento arbitrario, sino que está previsto en el artículo 89 del [RIAL]”.

A continuación, citó algunas disposiciones jurídicas de varios países con el fin de demostrar que, “...en el Derecho Comparado, encontramos que [para la aprobación de] los proyectos de ley [...] se permite una o más votaciones...”. Y agregan que “...si se tratara del presupuesto general del Estado que no reuniera los votos necesarios en oportunidad única y definitiva de votación, ¿es conveniente a los intereses de la sociedad [...] que solo pueda volverse a proponer hasta después de seis meses? En la misma situación estaría la elección de funcionarios de segundo grado que no alcanzaren la mayoría requerida en una sola y definitiva votación. Tal interpretación rígida del [art.] 89 del RIAL en conexión con el parámetro de control propuesto por el demandante equivaldría a petrificar a la Asamblea Legislativa, y se constituiría en un arma obstruccionista en detrimento de las funciones legisferantes...”.

Añadieron que “... la sesión plenaria, siendo un acto continuo desde que se declara abierta la sesión, hasta su cierre formal por quien preside la misma, permite que un punto previo sometido a votación y que no haya alcanzado la votación necesaria, en tanto no ha causado efectos jurídicos positivos, sea retomado en tanto deja a salvo los principios esenciales del proceso de formación de ley...”.

B. Con respecto al segundo motivo de inconstitucionalidad, la autoridad demandada expresó que “...un pronunciamiento en los términos propuestos [por el actor] equivaldría a fallar en contra de la misma Constitución, la jurisprudencia de ese tribunal [...] y la doctrina desarrollada al respecto”. Sobre ello, anotó que el art. 131 ord. 4° Cn. no determina “... que debe llamarse al respectivo suplente, sino por el contrario, se expresa en términos generales a la imposibilidad de concurrir de los propietarios. Llamar a cualquier suplente para sustituir indistintamente a cualquier propietario [...] está acorde a la doctrina, pues tiene su fundamento en el principio de representatividad, según el cual una vez electos, los diputados representan a todo el pueblo y no a una fracción o parte de esta”.

Recordó que la postura que dicha autoridad adopta fue desarrollada en el Amp. 34-A-96, en la cual esta Sala sostuvo que “...la noción de gobierno representativo, en esencia, destaca la existencia del régimen de democracia representativa, donde es el pueblo quién elige a sus representantes, y una vez electos y en el ejercicio de sus cargos, estos no tienen obligación de atender más que al interés general. Un diputado electo por una circunscripción electoral es representante de todo el pueblo y todos los ciudadanos son sus mandantes...”. De ahí que, “...una vez electos, aun los suplentes representan a todo el pueblo. Si representan a todo el pueblo, entonces la Asamblea puede llamar a cualquier suplente, siempre que sea del mismo partido”.

Con base en los anterior, la Asamblea Legislativa concluyó que “... los llamamientos hechos a [d]iputados [s]uplentes en sustitución de [d]iputados [p]ropietarios en la aprobación del D. L. [n]° 1000/2015, específicamente la sustitución de la entonces [d]iputada Salgado García por el [d]iputado Guevara Díaz es constitucional y también legal, ya que el voto 56 [...] es válido, debiéndose producir los efectos jurídicos respectivos[.] De no entenderse así, es ostensible la inseguridad jurídica que se generaría en una importante número de decretos que se han aprobado sobre diversas temáticas en condiciones iguales al que se comenta...”

C. Además, la Asamblea Legislativa manifestó que el D. L. n° 1000/2015 es aplicación del art. 89 RIAL y, por ello, se trata de un “decreto que tiene como fundamento un acto normativo”. A partir de este planteo, cuestiona cuál debe ser el verdadero objeto de control: por un lado, está un acto normativo habilitante y, por el otro, está un decreto legislativo específico que no surge en aplicación directa de la Constitución, sino de una disposición que pretende concretar, entre otros, el art. 143 Cn. En este sentido, “...la pretensión de inconstitucionalidad no está debidamente configurada...” porque el actor “...ha obviado la naturaleza del vicio alegado...”. Según el Legislativo, el control de constitucionalidad solo es predicable de una “concreción directa de la Constitución” y el objeto de control en el presente caso ha sido aplicación del RIAL.

En este mismo punto, aclaró que el art. 89 RIAL, “... además de retomar en un primer supuesto el contenido del [a]rt. 143 Cn., introduce un segunda hipótesis en la que la

misma Asamblea Legislativa que votó el proyecto que no fue aprobado [...] decide [...] conocerlo de nuevo o remitirlo a la comisión correspondiente para un nuevo estudio”. En consecuencia, continuó indicando que, “... del contenido de ambas normas[,] no se advierte conflicto alguno, sino que lo determinante en este caso es analizar la razonabilidad del segundo supuesto del [a]rt. 89 RIAL[,] que constituye el fundamento de la actuación de este Órgano de Estado; argumentación que no consta en el escrito de demanda...”.

La autoridad demandada consideró importante señalar que el art. 90 RIAL determina que “... las resoluciones alcanzan firmeza hasta el cierre de la sesión plenaria; es decir, que al no haberse cerrado la sesión plenaria n° 143, la resolución que se adoptó en la misma respecto al D. L. n° 1000/2015 es constitucional y también legal...”. Además, que “... ni la Constitución [...] ni el [RIAL] determinan que debe llamarse a un diputado suplente específico para integrar dicha Asamblea, antes o durante el desarrollo de una sesión plenaria, por lo que puede válidamente efectuarse el llamamiento de quien se considere oportuno, respetando el procedimiento previsto para ello en el RIAL...”.

D. Por último, la Asamblea Legislativa se refirió a la medida cautelar adoptada en este proceso y a los 2 presupuestos con arreglo a los cuales esta puede ser decretada. Sobre el primero, la apariencia de buen derecho, indicó que, “... no obstante la trascendencia del acto legislativo[, la resolución] se limita a señalar que ha habido una argumentación razonable sobre la posible inconstitucionalidad invocada. Es decir, sin ningún esfuerzo, por parte de este [t]ribunal, argumentativo –de subsunción– [el] cual, en un caso como este, es de vital importancia”. Además, dijo que “... en un caso de esta naturaleza no se puede obviar ponderar los intereses en juego; es decir, no es suficiente hacer un juicio o hipótesis favorable o razonable, sino que también valorar los efectos que la decisión cautelar tendrá en los intereses generales de la Nación; lo que inexplicablemente no fue apreciado en el presente caso”.

Por tanto, la Asamblea Legislativa consideró que el decreto impugnado no contiene los vicios de inconstitucionalidad alegados por el demandante.

3. Mediante resolución del 26-VI-2015, se ordenó a la Asamblea Legislativa que certificara y remitiera a este tribunal, el listado de diputados propietarios y suplentes que votaron a favor, en contra y los que se abstuvieron de hacerlo en la aprobación del D. L. n° 1000/2015. Del mismo modo, se ordenó al Tribunal Supremo Electoral que informara a esta Sala si los candidatos a diputados suplentes de la Asamblea Legislativa para el período 2012-2015 fueron sometidos a elección popular y, en caso afirmativo, que enviara los nombres de los diputados suplentes que fueron electos por el voto popular directo de los ciudadanos. Ambos órganos del Estado remitieron a esta sede la información requerida.

4. Por su parte, en lo pertinente, el Fiscal General de la República dijo que “... es importante hacer mención que el decreto [ha sido emitido] en un proceso legislativo en el cual se pidió la reconsideración de la votación para finalmente ser aprobado, lo cual no

constituye un procedimiento arbitrario, sino que está previsto en el art. 89 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa [...] Es decir, que el Pleno por medio de este artículo es respaldado jurídicamente y por lo tanto con esto tiene facultad para que el proyecto de ley fuera sometido nuevamente a reconsideración”.

Consideró que, “... para cumplir la disposición constitucional contenida en el art. 143 de la Cn. [...], el art. 90 [RIAL] regula lo siguiente ‘[l]as resoluciones de la Asamblea deberán constar en decreto o acuerdos según sea el caso, y se tendrán en forma al cerrarse la Sesión Plenaria en que se hayan aprobado’. Por lo tanto, las resoluciones del Pleno, alcanzan firmeza hasta el cierre de la sesión plenaria, es decir, que al no haberse cerrado la sesión plenaria, la resolución que se adopte en la misma es constitucional y legal”.

Recordó que “... el art. 143 [Cn.] no detalla paso a paso cada etapa de un proceso de formación de ley, sino que se refiere en términos generales, dejando a salvo únicamente los principios esenciales que informan el procedimiento legislativo. En ese sentido, es razonable decir [...] que el art. 89 [RIAL] es el complemento de lo que regula el art. 143 [Cn.]”.

Concluyó afirmando que el D. L. n° 1000/2015 no contraviene los arts. 131 ord. 4°, 143 y 148 inc. 2° Cn.

II. Expuestos los motivos de inconstitucionalidad planteados por el demandante, y los alegatos de la autoridad demandada y del Fiscal General de la República, en este apartado se enunciará el esquema de análisis de la pretensión planteada. Primero, (III) se expondrán algunas consideraciones sobre la deliberación y votación legislativa, para luego interpretar el art. 143 Cn. a partir del motivo de inconstitucionalidad alegado por el actor. Luego, (IV) se desarrollarán algunas nociones breves sobre los requisitos constitucionales para hacer el llamamiento de los diputados suplentes, a consecuencia de la imposibilidad de concurrir de los diputados propietarios, y con ello se sentarán las bases para la interpretación del art. 131 ord. 4° Cn. Después, (V) se realizará el control de constitucionalidad del D. L. n° 1000/2015, según los argumentos expuestos por los intervinientes.

III. Según el actor, el D. L. n° 1000/2015 contraviene el art. 143 Cn. porque, al no haber alcanzado el quórum necesario para su aprobación (el proyecto obtuvo 55 votos de los diputados presentes), dicho proyecto se tuvo que haber propuesto nuevamente luego de transcurrido el plazo de 6 meses; no obstante, en una segunda votación en la misma plenaria, el Pleno de la Asamblea Legislativa lo aprobó con 56 votos de los diputados presentes. Esta Sala interpreta que, para el demandante, el hecho de que el decreto legislativo impugnado no hubiere alcanzado en la primera votación el número de votos necesario para su aprobación, implica una decisión que “desecha” el proyecto. Y por ello es que lo considera contrario a la disposición que propone como parámetro de control. En consecuencia, *la cuestión de la que depende la resolución de este motivo de*

inconstitucionalidad es si el hecho de no alcanzar un quórum para tomar una decisión legislativa debe interpretarse como una decisión de “desechar”.

1. El art. 143 Cn. establece que si un proyecto de ley fuere desechado o no fuere ratificado, no podrá ser propuesto dentro de los próximos 6 meses. A la prohibición de proponer de nuevo el proyecto dentro de ese intervalo de tiempo, le presupone una deliberación y decisión legislativa. Por esta observación, se hará una referencia breve al proceso de toma de decisiones en el escenario legislativo. Según el art. 123 inc. 2° Cn., para que la Asamblea Legislativa tome una resolución, se requiere por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los diputados electos, salvo los casos en que la Constitución requiera una mayoría distinta. Un ejemplo de este último tipo de mayoría es el previsto en el art. 148 inc. 2° Cn., con arreglo al cual los compromisos contraídos a consecuencia de una contratación de empréstitos voluntarios deben ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo, quien no puede aprobarlos con menos de los dos tercios de votos de los diputados electos.

Aunque la mayoría legislativa es una condición necesaria para la toma de decisión del Pleno Legislativo, ello no es suficiente. Además, el método adquiere una importancia capital ya que fomenta las condiciones óptimas para los debates y la posibilidad de modificar los puntos de vista propios para hacer frente a las opiniones minoritarias. La deliberación política es un proceso discursivo que obliga al intercambio de razones y argumentos en respaldo a una u otra opción, con el fin de transformar preferencias políticas mediante la discusión parlamentaria racional.

Según la jurisprudencia de esta Sala “...la deliberación es una meditada evaluación de las razones favorables y opuestas a un curso de acción, en la que se gestionan y ponderan datos, opciones y argumentos, en orden a tomar de modo responsable y reflexivo la mejor decisión posible en cada caso. Con un propósito deliberativo, el diálogo trasciende a la discusión o al debate, según el grado de oposición de las opciones enfrentadas, y de este modo aumenta el conocimiento, enriquece las perspectivas, disminuye la parcialidad de las propuestas de cada uno y se detectan errores de juicio que interferirían con una respuesta adecuada. Así es como se obtiene el consenso o la mayor aceptación posible de las razones forjadas al calor del desacuerdo; ello si existe, como debería, un leal compromiso con los resultados de la estimación libre y argumentada, entre iguales, de las alternativas en competencia” (Sentencia de 1-III-2013, Inc. 78-2011).

Pero el diálogo deliberativo del Pleno de la Asamblea no puede continuar por siempre. En el mismo precedente se dijo que “[l]a apertura pluralista a la diferencia de opiniones no debe paralizar o impedir la decisión...”. Para cerrar la deliberación, se debe decidir. Y decidir es cerrar o zanjar una discusión y para ello se requiere, por tanto, de un instrumento que convierta los criterios u opiniones particulares de los diputados en la decisión única o común del Pleno Legislativo. Esto se realiza mediante las reglas de

votación (Resolución de 6-VI-2011, Inc. 15-2011, reiterada en la Inc. 78-2011, ya citada). Estas reglas fijan un estándar cuantitativo a partir del cual se considera que la decisión está tomada y es innecesario proseguir con la deliberación. En la Sentencia de 13-XII-2005, Inc. 9-2004, se expresó que "... la votación constituye el instrumento mediante el cual la Asamblea Legislativa manifiesta su voluntad en todas aquellas funciones que constitucionalmente está llamada a actuar. Es el voto en todo caso el momento conclusivo de todo procedimiento legislativo, que debe, sobre todo, permitir la expresión genuina, libre y ordenada de la voluntad de dicho órgano del Estado".

En la citada Inc. 9-2004 se aclaró que "...las votaciones tienen que desarrollarse asegurando la unidad del acto; ya que la votación se manifiesta esencialmente como el acto fundamental para la expresión de la voluntad del mismo; en el entendido que el voto es un acto concreto e individual a través del cual el miembro de la Asamblea manifiesta [...] su voluntad para la consecución de la decisión de la Asamblea. Por tanto, es un acto que se materializa con el concurso de todos los votos individuales, mediante un procedimiento; es, en definitiva, la votación un conjunto de actividades ordenadas mediante un procedimiento para la consecución de un fin".

El acto de votar de los diputados no garantiza la decisión del Pleno Legislativo. Ésta se logra sólo cuando la suma de los votos individuales de los diputados alcanza el quórum requerido por la Constitución para decidir. Si el quórum no se logra, no existe decisión. Y ello a pesar de que haya habido votos de sus miembros. La Asamblea Legislativa toma sus decisiones colectivamente, al ser una entidad independiente de sus integrantes. Por ello, la falta de consenso o de la mayoría requerida no debe interpretarse como una decisión a favor o en contra del proyecto discutido. Dicha falta es, más bien, un hecho que ha impedido alcanzar el número de votos para tomar la decisión. La abstención no equivale, por eso mismo, a decisión o toma de postura del Legislativo.

De lo anterior se sigue que, frente a un proyecto de ley (en sentido amplio, como sinónimo de "decreto legislativo"), la Asamblea Legislativa puede tomar o no una decisión. En el primer caso, se incluyen las decisiones de aprobación, por haber alcanzado el número de votos necesario para decidir, según lo exija la Constitución. En el segundo caso, debe interpretarse que el Pleno legislativo no ha tomado la resolución por no haber alcanzado los votos necesarios. Hay que recordar que, frente a un proyecto de ley, los diputados pueden votar a favor o en contra, pero también pueden abstenerse de votar.

Como se dijo antes, una regla de votación es la contenida en el art. 148 inc. 2° Cn. Según esta disposición, la *aprobación* de los compromisos contraídos mediante la contratación de empréstitos voluntarios exige los dos tercios de votos de los diputados electos. Si el número de votos a favor alcanza los dos tercios, el proyecto debe considerarse aprobado. Si aquél no se logra, no hay decisión de aprobación ni de rechazo.

En realidad, la opción de rechazo exige la concurrencia, por lo menos, del mismo número de votos necesarios para su aprobación, y esto opera en dos supuestos: (i) cuando así fuere sometido al Pleno y alcance los votos para el rechazo; o (ii) cuando, de conformidad al RIAL (art. 89), habiendo concluido la sesión plenaria, no se obtuvo el número de votos necesarios para su aprobación, independientemente de las veces que haya sido sometido a votación.

Esto indica que, en el caso del art. 143 Cn., el vocablo “desechado” debe entenderse como “rechazado” o “haber votado en contra”. Por ello, la interpretación que mejor se adapta a la mencionada disposición constitucional es la que entiende que *un proyecto de ley no puede ser propuesto dentro de los próximos seis meses cuando la Asamblea Legislativa lo hubiere “desechado”, es decir, que haya tomado la decisión de rechazarlo o, lo que es igual, cuando hubiere decidido votar en contra del mismo, o cuando se den los supuestos establecidos en el art. 89 RIAL.*

IV. 1. El actor también cuestiona el D. L. n° 1000/2015 porque transgrede el art. 131 ord. 4° Cn. Para él, frente a la imposibilidad de concurrir del diputado propietario, “...quien debe ser llamado a suplirlo debe ser su correspondiente suplente...”. Este planteamiento coincide con el problema jurídico que fue resuelto en la Sentencia de 26-VI-2000, Amp. 34-A-96, tal como lo recordó la autoridad demandada. El demandante en dicho proceso de amparo cuestionó el llamamiento de un diputado suplente, en sustitución de un diputado propietario porque lo consideró violatorio de su derecho constitucional a optar a cargos públicos. En su opinión, al haber sido electo diputado suplente de un diputado propietario, a él le correspondía sustituirle. Y por ende la Asamblea Legislativa debía llamar al suplente que fue “electo en la posición y en la circunscripción electoral pertinente”. En consecuencia, *el presente motivo de inconstitucionalidad tiene una semejanza relevante con el que ya fue juzgado.*

Esta Sala desestimó la pretensión de amparo con base en los siguientes argumentos: al ser elegidos, los diputados de la Asamblea Legislativa no están ligados por ningún mandato imperativo (art. 125 Cn.) y, por ello, no tienen la obligación de cumplir ni defender los intereses especiales de sus partidos políticos, electores o demás grupos o instituciones que los han electo o apoyado. *Los diputados –se acotó– son representantes del pueblo en su conjunto. Solo están sujetos al interés general, de modo que deben guiarse por la decisión que más convenga al bien común. Una consecuencia directa de ello es que el diputado electo por una determinada circunscripción electoral debe tenerse como representante del pueblo entero, es decir, de todos los ciudadanos, que son sus mandantes.*

Esta es, precisamente, la razón que justifica la prohibición constitucional del mandato imperativo (art. 125 Cn.). La representación popular solo es posible cuando los representantes no están sujetos a instrucciones precisas. Las decisiones que adopta un diputado no siempre pueden predecirse o preverse y, aún más, es impracticable una

consulta continua con los votantes. Cuando el candidato a diputado por una circunscripción departamental es elegido, se convierte en miembro de la Asamblea Legislativa, por lo que representa al pueblo entero, no a los votantes del departamento en que fue electo. Él ejerce sus funciones junto con otros representantes en un contexto institucionalizado y en una tarea específica: el gobierno del Estado.

En la sentencia de Amp. 34-A-96, el art. 131 ord. 4° Cn. se interpretó en relación con el principio constitucional de representatividad. Al respecto, se dijo que nuestro gobierno es representativo ya que el pueblo es quien designa a sus gobernantes. Tratándose de diputados a la Asamblea Legislativa, esa representatividad se manifiesta cuando las decisiones adoptadas por ésta son consideradas como actos del pueblo mismo. Aquí se recordó que el Órgano Legislativo es un cuerpo colegiado deliberante, con un único interés: el de todos. *De ahí que, cuando exista imposibilidad del diputado propietario de concurrir a la asamblea, se le debe sustituir por un suplente del partido que los haya postulado a ambos, con independencia de la circunscripción territorial por la cual fueron electos. Esto significa que lo más importante es que su forma de optar al cargo haya sido igual a la forma en que accedió el diputado propietario, es decir, por elección popular.*

Se aclaró que, puesto que la Constitución, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y el Código Electoral no previeron (ni tampoco hoy lo prevén) cuál de todos los diputados suplentes es el que debe sustituir al diputado propietario que por alguna imposibilidad no pueda concurrir a la Asamblea a ejercer sus funciones, cualquiera de los diputados suplentes por el partido político que los haya postulado a ambos podrá ser quien ocupe dicha vacante, en virtud del ya relacionado principio de representatividad.

En ese caso concreto, esta Sala sostuvo que "... si bien el demandante resultó electo como diputado suplente por el departamento de Sonsonate [...], y no fue llamado a sustituir al diputado propietario, electo por la misma circunscripción electoral, no significa que con ello se le haya privado u obstaculizando su derecho a optar a un cargo público; por cuanto, una vez instalada la Asamblea Legislativa, ésta tiene la opción de llamar a cualquier diputado suplente del partido que haya postulado a ambos, en sustitución del propietario que abandone su cargo, independientemente de la circunscripción territorial electoral por la que fuera electo; puesto que [...] los diputados[,] como representantes del pueblo, expresan su voluntad a través de los actos y decisiones emanados de aquéllos".

2. Ahora bien, el que la Asamblea Legislativa posea un margen de acción para hacer el llamamiento de los diputados suplentes para que sustituyan a los diputados propietarios, no significa que no tenga límites para ello. Lo importante para que un diputado sustituya a otro es que ambos sean elegidos de la misma "forma". Esto significa que, para ejercer su función, los diputados propietarios y suplentes deben ser electos por el voto directo del elector. La relevancia crucial de esto es que *solo los diputados suplentes que han recibido por sí (sin intermediación alguna) el voto expresado por el elector son quienes pueden ser*

llamados para sustituir, reemplazar o suplir a los diputados propietarios, cuando éstos tengan una “imposibilidad de concurrir” a realizar sus funciones. En consecuencia, hay 2 condiciones ineludibles que deben cumplirse para que los diputados suplentes sean llamados a cubrir la ausencia de los diputados propietarios. Por una parte, el suplente **debe haber sido electo de la misma manera en que lo fue el propietario y, por otra, debe existir una imposibilidad del diputado propietario de concurrir a la Asamblea Legislativa.** Ambas condiciones serán desarrolladas en el Considerando VI.

V. A continuación se realizará el examen de los motivos de inconstitucionalidad planteados.

1. El primer motivo de inconstitucionalidad planteado es que el D. L. n° 1000/2015 contraviene el art. 143 Cn. No obstante, *este punto de la pretensión debe desestimarse* porque el hecho de que la Asamblea Legislativa no alcance el quórum necesario para la aprobación de un proyecto no debe interpretarse como un rechazo tácito del mismo.

La certificación de la transcripción íntegra de la Sesión Plenaria Ordinaria n° 143, llevada a cabo el día 23-IV-2015, demuestra que en la primera oportunidad en que se sometió a votación el proyecto del D. L. n° 1000/2015, 55 diputados votaron a favor, 27 votaron en contra y 1 se abstuvo de votar. La mayoría calificada exigida por el art. 148 inc. 2° Cn. no se alcanzó y por ello el Pleno aprobó con 52 votos (y con 19 votos en contra) la devolución del dictamen a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (con lo que, tal como lo advirtió la autoridad demandada, queda evidenciada la falsedad de la afirmación del actor de que el Pleno ordenó el archivo del proyecto). Luego, tras una modificación de agenda (aprobada con 52 votos, habiendo votado en contra 26 diputados) para “reincorporar” nuevamente el dictamen, el citado proyecto de autorización fue aprobado con 56 votos, habiendo en esa votación 28 votos en contra.

El actor ha interpretado la primera votación, en donde el Pleno Legislativo no alcanzó el quórum para decidir, como una decisión de rechazo al proyecto. Sin embargo, ésta es una interpretación incorrecta, que tergiversa el contenido del vocablo “desechado” establecido en el art. 143 Cn., según queda expresado en la presente sentencia. Por ello, en una decisión legislativa que requiere 56 votos de los diputados, en la que hay votos a favor (55) y votos en contra (27), la falta de votos para decidir no puede interpretarse como una resolución de rechazo (expreso o tácito). En consecuencia, *no existe la inconstitucionalidad alegada y así deberá declararse en el fallo, en relación con el art. 143 Cn.*

2. El segundo motivo de inconstitucionalidad pretende justificar que el D. L. n° 1000/2015 viola el art. 131 ord. 4° Cn. La violación se produce porque, para el actor, quien debe ser llamado a suplir al diputado propietario debe ser *su* diputado suplente, y no otro. Por ello considera que la sustitución de la diputada propietaria Sandra Marlene Salgado García por el diputado José Wilfredo Guevara Díaz –diputado suplente del diputado Guillermo Antonio Gallegos Navarrete– es inválida. Y, además, para el peticionario, esa

sustitución inválida es la que produce la vulneración del art. 148 inc. 2° Cn. Según él, la violación a ambas disposiciones constitucionales se produciría por la misma razón: el decreto analizado fue aprobado con 56 votos, que representan el “umbral mínimo” para autorizar al Órgano Ejecutivo un empréstito voluntario, pero uno de esos votos es “inválido” porque el señor Guevara Díaz fue quien asumió la posición de la diputada propietaria aludida. Sobre este motivo de inconstitucionalidad, la Asamblea Legislativa arguyó que el decreto en cuestión no es inconstitucional porque es una aplicación del precedente fijado en la Sentencia de Amp. 34-A-96.

Pues bien, la comparación entre la pretensión juzgada en la Sentencia de Amp. 34-A-96 y el punto de la que hoy ha sido planteada demuestra que entre ambas existe una semejanza en un aspecto relevante: la impugnación del llamamiento de un diputado diferente al que ha sido electo como diputado suplente de un diputado propietario. Y esto significa que existe un precedente que ya resolvió un problema parecido al que ahora se formula. Este aspecto justifica una breve referencia al precedente constitucional.

A. De acuerdo con el art. 17 Cn., ningún órgano, funcionario o autoridad podrá avocarse causas pendientes ni abrir juicios o procedimientos fenecidos. En el campo constitucional, esto significa que las resoluciones o sentencias que ponen fin a un proceso constitucional o que resuelven la pretensión no pueden modificarse porque constituyen precedentes obligatorios. Éstos adquieren pleno sentido cuando se les relaciona con un proceso constitucional posterior ya que hasta entonces es que la vinculación de carácter público adquiere virtualidad. En principio, las exigencias derivadas de los principios de igualdad y de seguridad jurídica obligan a este tribunal a ajustarse a lo juzgado en un proceso anterior, cuando haya de decidir sobre una pretensión respecto de la cual la sentencia recaída se encuentre en estrecha conexión.

Cuando una pretensión de constitucional ha sido juzgada y luego se presenta otra que guarda con ella algunas semejanzas relevantes, esta Sala tiene la obligación constitucional de atenerse al precedente (siempre que las razones que justifican la decisión previa aún se compartan), porque así lo exige la igualdad y la seguridad jurídicas. Sin embargo, la aplicación de esa regla no puede ser rigurosa, a tal punto que impida replantear ulteriormente la pretensión decidida. Si una disposición jurídica impugnada admite una interpretación conforme a la Constitución (lo que significa que estaremos en presencia de una sentencia desestimatoria), la aplicación rigurosa del precedente significaría que esa decisión sería definitiva. Si, por el contrario, la disposición impugnada es declarada inconstitucional, la prohibición de replicarla dirigida a la autoridad emisora sería permanente. La singularidad del papel democrático que este tribunal posee y las funciones que la Constitución está llamada a cumplir impiden el congelamiento de la interpretación de la Constitución y de los márgenes de acción que tienen las autoridades con potestades normativas.

B. En la Sentencia de Amp. 34-A-96 se determinó que, cuando exista imposibilidad del diputado propietario de concurrir a la asamblea, se le debe sustituir por un suplente del partido que los haya postulado a ambos, con independencia de la circunscripción territorial por la cual fueron electos. Esto significa que, más que la comprensión territorial de procedencia, lo importante es que su forma de optar al cargo se haya llevado a cabo de la misma manera en la que accedió el diputado propietario, es decir, por elección popular. La razón fundamental para ello es el principio de representación, según quedó explicado en el Considerando IV. *Y puesto que ahora el demandante plantea una pretensión fundada en el mismo motivo de inconstitucionalidad, y sin que haya aducido ningún argumento adicional o diferente que permitiera la revisión del criterio sostenido en la sentencia referida, se concluye que la que se analiza es una pretensión que ya fue juzgada y, por ello, no existe la inconstitucionalidad alegada, y así deberá declararse en el fallo correspondiente.*

VI. Ahora bien, aunque el D. L. n° 1000/2015 no es inconstitucional por los motivos alegados por el demandante, esta Sala advierte que su adopción, por un lado, ha defraudado la exigencia establecida en el art. 131 ord. 4° Cn. (relativa a la existencia de una causa justificada para llamar a un diputado suplente para que sustituya a un diputado propietario) y, por el otro, ha transgredido directamente el contenido del 148 inc. 2° Cn. (relativo a la aprobación de los compromisos contraídos por lo menos con los dos tercios de votos de los *diputados electos*). Para entrar en los análisis anteriores, en primer término se harán algunas consideraciones sobre (VI 1) el principio de congruencia en el proceso de inconstitucionalidad, para luego determinar si, en efecto, el decreto impugnado contraviene (VI 2) el art. 131 ord. 4° Cn. y (VI 3) el art. 148 inc. 2° Cn.

1. La congruencia es un principio constitucional que es aplicable a todo proceso jurisdiccional y no jurisdiccional. En la jurisprudencia constitucional se ha dicho que “... es uno de los principios procesales que afectan cualquier proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo” (Sentencia de 11-VII-2008, Amp. 291-2007). Por ello mismo, por regla general, las actuaciones de este tribunal están limitadas por dicha norma. Así lo ha indicado esta Sala, al explicar que “... el proceso se encuentra articulado por una serie progresiva de actos que deben guardar necesaria correspondencia entre sí; tal circunstancia se comprueba con mayor claridad a través del principio de congruencia, que rige la actuación de este Tribunal, en el entendido de que este principio [...] obtiene su concreción en el proveído final del juzgador, entiéndase la sentencia definitiva, ya que es el momento que representa, frente a la tutela efectiva y normal de los derechos de los gobernados, la obligación de circunscribirla a la pretensión del actor” (Sentencia de 28-II-2000, Inc. 106-2000).

Pero, la singularidad del papel democrático que este tribunal posee y las funciones que la Constitución está llamada a cumplir, impiden la aplicación rígida y estricta del principio de congruencia en el proceso de inconstitucionalidad. En la Sentencia de 14-XII-

1995, Inc. 17-95, se dijo que el art. 6 n° 3 de la Ley de Procedimiento “... prescribe como requisito de la demanda, la exposición de los motivos en que se hace descansar la inconstitucionalidad, precisamente por ser los mismos la causa de la pretensión. En consecuencia, precisamente los motivos de inconstitucionalidad [...] que se alegan en la demanda constituyen los límites de la congruencia de la sentencia definitiva. *Esta congruencia, sin embargo, no debe entenderse como la plena pasividad o abdicación de la Sala de lo Constitucional ante evidentes actuaciones inconstitucionales de las entidades estatales...*” Y ello se fundó en que “... la congruencia, en los procesos constitucionales, presenta perfiles más amplios que en los procesos comunes...”.

Una de las excepciones o flexibilizaciones del principio de incongruencia desarrolladas por la jurisprudencia constitucional es la inconstitucionalidad por conexión, cuyo objetivo es la expulsión del ordenamiento jurídico de las disposiciones cuya invalidez deriva como efecto de la decisión adoptada (Sentencia de 21-IV-2004, Inc. 52-2003). Y como supuestos no taxativos de esta modalidad de inconstitucionalidad se han indicado los siguientes: (a) la declaración de inconstitucionalidad debe extenderse a otras disposiciones que coinciden con la impugnada, en el efecto considerado inconstitucional; y (b) cuando la vigencia de las disposiciones con respecto a las cuales se extiende el pronunciamiento estimatorio presente una incompatibilidad con la resolución estimatoria, sobre todo con las finalidades que con la misma se han querido alcanzar, ya sea por contener el mismo reproche de inconstitucionalidad o por constituir disposiciones que son una regulación instrumental o complementaria de la que es declarada inconstitucional (Sentencia de 7-XI-2011, Inc. 57-2011).

A la excepción anterior, puede sumarse otra. Y es la que versa cuando se desestima el motivo de inconstitucionalidad alegado contra una norma o acto normativo por violación a una norma constitucional, pero persiste la incompatibilidad entre una y otra por una razón diversa. La identidad entre el objeto y el parámetro de control, sumados a los argumentos ya expresados, relativos a la singularidad del papel democrático y al carácter de guardián de la Constitución que este tribunal posee así como por las funciones que la Constitución está llamada a cumplir, justifican el análisis constitucional de parte de esta Sala, aunque ello no coincida con el que fue planteado originalmente por el interesado.

Pues bien, pese a que los motivos de inconstitucionalidad planteados por el actor deben desestimarse, esta Sala analizará si los diputados que aprobaron el D. L. n° 1000/2015, defraudaron el art. 131 ord. 4° Cn., al hacer un uso indebido de la figura del “llamamiento de los diputados suplentes”; y, además, si el decreto en cuestión fue aprobado por *diputados* fueron realmente *electos*, tal como exige el art. 148 inc. 2° Cn. Ambas disposiciones constitucionales han sido propuestas por el actor como parámetro de control.

2. Análisis de la violación al art. 131 ord. 4° Cn.

A. Según la prueba documental agregada al expediente (video, transcripción de la plenaria legislativa del 23-IV-2015 y los informes legislativos que fueron solicitados por este tribunal), han quedado demostrados los siguientes hechos: el dictamen favorable n° 396 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto fue sometido a votación a las *veintiún horas con treinta y cuatro minutos* del día 23-IV-2015; y de los 83 diputados presentes, 55 votaron a favor, 27 en contra y 1, la diputada propietaria Sandra Marlene Salgado García, se abstuvo. Tras ello, el Pleno Legislativo decidió enviar el dictamen a dicha comisión. Luego, a las *veintidós horas con cuarenta y seis minutos* de ese mismo día, se aprobó el llamamiento del diputado suplente José Wilfredo Guevara Díaz, en sustitución de la referida diputada propietaria. Después, la diputada Lorena Guadalupe Peña Mendoza pidió la modificación de la agenda para volver a someter a discusión y votación el dictamen n° 396, lo que se aprobó con 52 votos. Luego de la lectura del dictamen y la intervención de los diputados Coralia Guerra, David Ernesto Reyes Molina, Carmen Elena Calderón Sol de Escalón y de Lorena Guadalupe Peña Mendoza, el Pleno Legislativo decidió (con 50 votos) que el dictamen n° 396 estaba suficientemente discutido. Finalmente, a las *veintitrés horas con cuarenta y siete minutos* del día citado, *el D. L. n° 1000/2015 fue aprobado con 56 votos, 19 de los cuales correspondieron a diputados suplentes, incluido el diputado Guevara Díaz.*

Es pertinente resaltar que, según los hechos anteriores, la diputada propietaria Salgado García, que en la primera votación del dictamen n° 396 se abstuvo de votar, fue sustituida por el diputado suplente Guevara Díaz justo antes de la segunda votación con la cual se emitió el decreto objeto de control. Por la abstención de la diputada propietaria, el Pleno Legislativo sólo logró alcanzar 55 votos en la primera votación, mientras que con el voto favorable del diputado suplente se obtuvieron 56 votos en la segunda votación, siendo decisivo el voto del Diputado Guevara Díaz, para aprobar el decreto impugnado. Estos hechos, sobre todo el cambio repentino de una diputada propietaria por uno suplente, y sin que se haya aducido alguna causa justificada para la sustitución, no pueden ser soslayados por esta Sala en la presente sentencia. Sobre todo porque sugieren una manipulación en la conformación de la Asamblea Legislativa justo antes de la segunda votación del dictamen n° 396, con el propósito de alcanzar el quórum exigido. **Este conjunto de circunstancias será analizado y evaluado a partir de algunas breves acotaciones sobre el fraude a la Constitución.**

B. De acuerdo con la Sentencia de 25-VI-2014, Inc. 163-2013, existe fraude a la Constitución cuando se irrespeta o incumple alguna de las normas jurídicas que ella contiene, aunque se obedezca o atienda lo ordenado en otra parte del contenido de la misma disposición o de otra distinta, siempre de rango constitucional, obteniendo de ese modo una cobertura aparente del precepto aplicable. En la citada Sentencia de Inc. 163-2016 se explicó que "... el incumplimiento, la infracción o vulneración de una norma jurídica puede

ser directo o indirecto. En el primer caso se realiza una conducta que contradice el contenido imperativo (una obligación o una prohibición) de la norma, sin que la conducta infractora pueda considerarse ordenada o permitida por otra norma distinta. En el segundo caso, el incumplimiento de una norma se genera precisamente por medio del respeto u observancia de otra norma distinta que permite, en apariencia o en sí misma, la conducta cuyo resultado es incompatible con la norma vulnerada”.

Entonces, el fraude a la Constitución implica al menos dos normas jurídicas (aunque puede tratarse de una sola disposición): una que al parecer se respeta o se cumple con la conducta realizada (llamada norma de cobertura) y otra (llamada norma defraudada) cuyo contenido normativo es incompatible con el resultado alcanzado mediante dicha conducta. En concreto, el fraude opera como una deformación artificial o una manipulación de los que serían elementos relevantes del supuesto fáctico de la norma infringida que, al revestirlos de otras apariencias, escapan de la asignación jurídica que les corresponde por esencia (por su condición real y verificable).

En el ordenamiento jurídico salvadoreño el fundamento de la figura del fraude de ley y de la Constitución es la defensa del ordenamiento jurídico, primordialmente la Constitución, mediante la garantía del respeto, el cumplimiento o la eficacia de todas sus normas, junto a una idea de coherencia del sistema normativo. El fraude legal o constitucional se basa en una interpretación aislada, deformada o manipulada de la norma de cobertura y, por el contrario, la consideración articulada de todas las normas involucradas es la que permite invalidar el resultado fraudulento o contrario al derecho en conjunto. La consecuencia inmediata de esta doble fundamentación del fraude de ley o de la Constitución se deriva la irrelevancia de la intencionalidad de quien realiza la conducta prevista en la norma de cobertura, porque lo que se pretende reprimir no es la finalidad maliciosa o conscientemente antijurídica del agente (si bien no es necesario que el agente tenga la intención de defraudar, ello no impide su existencia), sino la situación objetiva de oposición o incompatibilidad de los efectos de su conducta con la norma defraudada (el daño objetivamente producido).

C. Pues bien, el uso deformado o intencionalmente manipulado de una habilitación o atribución constitucional, puede ser constitutivo de fraude a la Constitución.

Una de las atribuciones de la Asamblea Legislativa es la de hacer los llamamientos de los diputados suplentes. El art. 131 ord. 4° Cn. enuncia algunos casos (y por ello son meramente ejemplificativos) que justifican que un diputado suplente sustituya a un diputado propietario. Entre ellos se encuentran: la muerte de éste, su renuncia, la nulidad de su elección y su permiso temporal. Luego, inmediatamente después de indicar ese catálogo de supuestos, la disposición prevé una cláusula de mayor vaguedad que abarca o puede abarcar una variedad considerable de casos que justifiquen el ejercicio de la suplencia. Esta cláusula comprende, incluso, a los primeros supuestos aludidos. Se trata de la

“imposibilidad” del diputado propietario para concurrir al ejercicio de su función. Tanto aquéllos como éste son términos o vocablos que poseen una propiedad común que los unifica: todos ellos se refieren a eventos imprevisibles que salen del control del diputado propietario (y del Pleno Legislativo) y le impiden desempeñar, temporal o permanentemente, su función. Esos eventos son, por ello, ajenos a su voluntad y a la de terceros. No se pueden predecir, aun teniendo un cuidado normal, regular o diligente.

Los acontecimientos detallados en el art. 131 ord. 4º Cn. son causas que justifican hacer los llamamientos de los diputados suplentes, para que cubran la ausencia del propietario. En relación con las “causas de justificación” en general, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “[s]e considera justa causa la que provenga de fuerza mayor o de caso fortuito, que coloque a la parte en la imposibilidad de realizar un acto por sí” (Sentencia de 6-VI-2014, Amp. 689-2012). Y ello es así porque “... dichas situaciones constituyen circunstancias ajenas a la voluntad de la parte, caracterizadas por su imprevisibilidad e irresistibilidad, que la coloca en la imposibilidad de realizar el acto, no configurándose, por lo tanto, la justa causa de impedimento cuando el acto haya podido realizarse por [...] la parte imposibilitada o cuando exista una mera dificultad” (Resolución de 10-I-2007, Amp. 784-2006). Entonces, no cualquier acto o hecho puede ser catalogado como causa suficiente y justificada para que un diputado propietario pueda ser sustituido por un diputado suplente. Para que ello suceda, el hecho que imposibilita debe ser producto de acontecimientos ajenos a su voluntad.

Es importante aclarar que esa “imposibilidad” no debe ser provocada intencionalmente, con fines fraudulentos. El acto o hecho que impide la concurrencia del diputado propietario debe ser ajeno a la voluntad de éste, y no debe ser creado deliberadamente por terceros, como el Pleno de la Asamblea Legislativa. Y como el ejercicio de la función legislativa requiere de la presencia de los diputados propietarios, el llamamiento de los diputados suplentes debe ser excepcional y, por ello, la causa justificante debe comprobarse y documentarse debidamente y de manera oportuna.

La ausencia deliberada de los diputados propietarios no puede ser considerada una “imposibilidad de concurrir” y, por esa razón, no es una causa que valide o justifique el llamamiento de los suplentes. Tampoco es una “imposibilidad de concurrir” la decisión arbitraria del jefe de la fracción política (o la decisión colectiva de ésta) a la que pertenece el diputado propietario y suplente, o el uso también arbitrario del Pleno de la Asamblea Legislativa de su potestad de hacer el llamamiento de diputados suplentes para forzar deliberadamente una votación específica a fin de alcanzar la mayoría de votos. El carácter justificado de la causa que imposibilita la concurrencia del diputado propietario tiende a evitar una manipulación del quórum que la Constitución exige para que el Legislativo tome decisiones. Es razonable concluir, por lo tanto, que el cambio o sustitución de diputados propietarios por diputados suplentes, por causas no justificadas, invalida la decisión

individual de éstos. Y si la decisión colectiva incluye la de un diputado suplente llamado de modo injustificado, y con ello se ha alcanzado fraudulentamente el número de votos mínimo para que el Pleno Legislativo decida, la decisión es inválida.

D. Algunos de los hechos relevantes que han sido probados en el proceso son los siguientes: por la abstención de la diputada Salgado García, en la primera votación, el Pleno Legislativo no obtuvo el quórum necesario exigido por el art. 148 inc. 2° Cn. para autorizar al Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, a fin de que emitiera títulos valores de crédito hasta por la cantidad de \$ 900 000 000. Sólo hubo 55 votos a favor. Después de la sustitución de la referida diputada propietaria por el diputado suplente Guevara Díaz, el Legislativo alcanzó en la segunda votación los dos tercios de votos (56), indispensables para tomar la decisión. Lo que en un principio fue una abstención, tras la sustitución repentina, se convirtió en un voto a favor. La presencia de la diputada Salgado García –que se abstuvo– fue, por ello, un obstáculo que impidió al pleno aprobar el dictamen n° 396, mientras que la presencia del diputado Guevara Díaz fue indispensable, ya que por su medio el pleno removió el obstáculo (la abstención) que le impedía decidir. El voto de un diputado suplente, llamado sin causa justificada, hizo la diferencia y permitió aprobar el decreto.

Lo que en definitiva permitió que la Asamblea Legislativa lograra aprobar el D. L. n° 1000/2015 con 56 votos, fue el uso de la figura del llamamiento de un diputado suplente. *Una diputada propietaria fue sustituida por un diputado suplente sin que se hubiere justificado ni documentado los motivos de la sustitución ni la imposibilidad de la diputada propietaria de continuar en la sesión. Y la omisión de expresar el motivo y justificarlo permite inferir que el motivo del cambio fue simplemente el de remover el obstáculo que impedía al pleno aprobar el decreto referido. Siendo así, el uso de la figura del diputado suplente en la aprobación del decreto impugnado se hizo de forma fraudulenta.*

Como se dijo antes, la imposibilidad que el diputado propietario tiene de comparecer a ejercer sus funciones no debe ser provocada intencionalmente. El acto o hecho que impide la concurrencia del diputado propietario debe ser ajeno a su voluntad, pero tampoco deben ser creados deliberadamente por el Pleno Legislativo o por el jefe de la fracción política de que se trate. Como el ejercicio de la función legislativa requiere de la presencia de los diputados propietarios, el llamamiento de los diputados suplentes debe ser excepcional y, por ello, debe aducirse y probarse una causa justificante de la sustitución, ante la imposibilidad de continuar participando en el pleno. Y en el caso concreto, no se adujo ninguna causa que justificara el cambio de la diputada propietaria Salgado García por el del diputado suplente Guevara Díaz.

Entonces, para aprobar el D. L. n° 1000/2015, la Asamblea Legislativa manipuló el quórum. Dicho órgano del Estado utilizó la figura del diputado suplente para alcanzar indebidamente la mayoría necesaria para decidir. Este modo de operar del Legislativo

defrauda la norma constitucional que exige justificar el llamamiento de diputados suplentes, en beneficio de otra norma, igualmente constitucional, que requiere de por lo menos los dos tercios de votos de los diputados electos para aprobar empréstitos voluntarios. Y aquí se incurre en el fraude a la Constitución porque se respeta formalmente el art. 148 inc. 2° Cn., al alcanzar el quórum, pero se incumple sustancial o materialmente la obligación contenida en el art. 131 ord. 4° Cn. de llamar a un diputado suplente para sustituir a un diputado propietario, que sólo se justifica “en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios”. *Consecuentemente, el procedimiento utilizado para la sustitución en la aprobación del D. L. n° 1000/2015, fue realizado en contravención a la disposición constitucional últimamente citada, por lo que debe declararse inconstitucional.*

3. Análisis de la violación al art. 148 inc. 2° Cn.

De acuerdo con la citada Sentencia de Amp. 34-A-96, la validez de las suplencias legislativas está determinada por la “forma” en que los diputados suplentes “optan a ese cargo”, la cual debe ser la misma por la que se elige a los diputados propietarios. Dicho de otro modo: los diputados suplentes deben ser elegidos de la misma manera que los propietarios. Y como esto es así, sumado a la razón aducida antes y que justifica entrar en el análisis de la violación al art. 148 inc. 2° Cn., analizaremos si el quórum exigido para la aprobación legislativa para la emisión títulos valores de crédito hasta por la cantidad de \$ 900 000 000, ha sido alcanzado por *diputados electos*. Para ello, se aludirá de modo sucinto al voto directo y a la elección de los diputados suplentes a la Asamblea Legislativa.

A. El derecho al sufragio activo (art. 72 ord. 1° Cn.) reposa en el principio de soberanía popular, en la democracia como forma de gobierno y en la representación política. Y la razón es que la elección popular de los gobernantes sirve para que el pueblo pueda participar en el gobierno y para que los gobernantes ejerzan la representación del mismo. De esta manera, el sufragio está justificado en la necesidad de conferir a la población un procedimiento organizado de expresión política, y por ello se puede entender como “... un procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente, a fin de designar a los titulares del poder político...” (Sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009).

La dimensión subjetiva del derecho al sufragio permite o confiere a su titular la facultad de elegir y presentarse como candidato a los cargos de elección popular. Y para que su ejercicio sea eficaz, la dimensión objetiva del mismo derecho impone a las instituciones estatales pertinentes el deber de promocionarlo, protegerlo y garantizarlo, sin limitación injustificada alguna.

Centrándonos en el sufragio activo, la Constitución garantiza su carácter democrático mediante la protección de la forma en que se expresa, esto es, el voto. Éste es justamente el propósito de las garantías estatuidas en el art. 78 Cn., siendo una de ellas el

voto directo, que está en función de la libertad en el ejercicio del mismo. En el contexto de esta idea de libertad, la Ley Suprema reconoce en favor del ciudadano la facultad de elegir, ya que parte del derecho a la participación democrática de la persona. De acuerdo con ello, sólo son consideradas normas válidas aquellas a las que todos los afectados pueden prestar su asentimiento, mediante sus representantes. Al ser capaz de deliberar y de prestar su asentimiento en las decisiones que atañen a todos, la idea de persona, desde la perspectiva democrática, es la que considera a un individuo como un ser autónomo con aptitud para elegir por sí a todos aquellos funcionarios que habrán de representarle y que tomarán decisiones en su nombre.

En el momento de ejercer el voto, al ciudadano se le reconoce como titular de un poder para elegir y ser elegido directamente. Por ello, el voto directo es predicable o puede ser analizado desde el punto de vista del elector, pero también desde la perspectiva del candidato. En el primer caso, esta característica consiste en que "... los ciudadanos eligen a sus representantes (a la mayoría, por lo menos) sin intermediación alguna" (Sentencia de Inc. 61-2009, ya citada). Esto significa que en la elección popular el ciudadano escoge por sí mismo al candidato de su preferencia, de modo que no le está permitido delegar su ejercicio a un tercero o para que éste sea quien decida a nombre de él. En el segundo caso, por su parte, el voto directo significa que el candidato debe recibir, él mismo, la preferencia del elector, de modo que se excluye toda posibilidad de que sea recibido a través de un tercero intermediario.

Las elecciones populares deben garantizar estas dos formas de entender el voto directo, tanto para los candidatos que aspiran a un cargo de elección popular en propiedad, como a los que aspiran al cargo de suplente. *Prima facie*, la elección al cargo de diputado no debe establecer distinción alguna entre propietarios y suplentes. La forma y procedimiento de elección debe ser la misma para unos y para otros, tal como lo menciona expresamente el art. 131 ord. 4°, al referirse a los "Diputados electos", sin hacer distinción entre unos y otros. En términos generales, el art. 80 inc. 1° Cn. establece que los diputados a la Asamblea Legislativa son funcionarios de elección popular. Al no establecer diferencias entre diputados propietarios y diputados suplentes, su origen sigue siendo popular, lo que equivale a ser elegido de modo directo por el elector. Por tanto, la expresión "Diputados de la Asamblea Legislativa" contenida en tal disposición debe entenderse en un sentido amplio, en el que sea posible incluir tanto a diputados propietarios como a diputados suplentes.

Si lo anterior es así, las reglas aplicables a la elaboración de papeletas de votación, que es donde el voto directo tiene su mayor expresión, en las elecciones para diputados, no deben restringirse a propietarios o a suplentes, sino a ambos. Esto es, precisamente, lo que permitiría el fomento u optimización de la citada característica del voto. A propósito de la interpretación del art. 186 inc. 5° del Código Electoral, pero que también es aplicable a la

determinación del significado del art. 80 inc. 1° Cn., esta Sala sostuvo que “[u]na interpretación razonable indica que si en ese precepto no se hizo referencia precisa a uno u otro tipo de diputados, es porque esas reglas son aplicables a las elecciones de ambos. Esto significa que las papeletas de votación deben contener datos o información que identifique claramente a los candidatos a diputados propietarios y suplentes, a fin de que el elector pueda manifestar su preferencia o rechazo por uno o varios de ellos. Y si esto se interpreta así, no es necesario que el legislador prevea reglas específicas para elegir con papeletas de votación específicas a diputados suplentes” (Resolución de Improcedencia de 14-I-2015, Inc. 144-2014).

El voto directo condiciona la validez de las decisiones legislativas. Para que la decisión colectiva tomada por la Asamblea Legislativa sea considerada válida, es necesario que los diputados que concurren con sus votos individuales a favor o en contra de un proyecto de ley, hayan sido electos por el pueblo. Y diputados electos, propietarios y suplentes, son los que han recibido el voto directo del elector. Solo a éstos les debe ser posible adoptar decisiones válidas a través de la discusión y votación parlamentaria, porque sólo ellos tendrían legitimación democrática directa, ya que han sido electos por los ciudadanos.

En consecuencia, el art. 148 inc. 2° Cn., al indicar que los compromisos contraídos por medio de empréstitos voluntarios deben ser autorizados o aprobados con no menos de los dos tercios de votos de los *diputados electos*, está partiendo del hecho de que los diputados, propietarios y suplentes, obtuvieron un escaño legislativo por el voto popular y directo del cuerpo electoral. La voz y voto expresados en el Pleno Legislativo por una persona que no ha recibido por sí el voto directo del elector son inválidos, ya que ésta carece de legitimación democrática popular. Y si la decisión parlamentaria incluye la de esa persona que no ha sido electa por el voto directo del cuerpo electoral, y con ello se ha alcanzado el número de votos mínimo para que el Pleno Legislativo decida, entonces la decisión de aprobación debe considerarse formalmente inválida, con mayor razón aun cuando el voto de la persona no legitimada democráticamente, ha sido determinante para adoptar la decisión, tal como sucede en el presente caso.

B. Por Resolución de 26-VI-2015, emitida en este proceso, esta Sala requirió a la Asamblea Legislativa que certificara y remitiera el listado de diputados propietarios y suplentes que votaron a favor, en contra y los que se abstuvieron de votar en la aprobación del D. L. n° 1000/2015. Y al Tribunal Supremo Electoral que informara si los candidatos a diputados suplentes de la Asamblea Legislativa para el período 2012-2015, fueron sometidos a elección popular y, en caso afirmativo, que enviara los nombres de los diputados suplentes que fueron electos por el voto directo de los ciudadanos.

La certificación y el informe remitidos son instrumentos públicos (art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil –CPCM–) y, puesto que ninguno de los intervinientes ha

demostrado su falsedad, deberán considerarse auténticos (334 inc. 1° CPCM). En consecuencia, constituirán prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del funcionario que lo ha expedido (art. 341 inc. 1° CPCM). En ese sentido, puesto que la certificación expedida por la Asamblea Legislativa indica cuáles diputados, propietarios y suplentes, votaron a favor y en contra del D. L. n° 1000/2015, esta Sala tendrá por probado ese estado de cosas. Del mismo modo, el informe proveniente del Tribunal Supremo Electoral revela un dato de vital relevancia para este proceso porque, además de informar el listado de los “diputados suplentes electos el 11-III-2012”, aclara que: “[p]untualmente, en el caso de los candidatos suplentes, fueron inscritos conforme a las planillas presentadas por los partidos políticos, que de acuerdo con el Código Electoral vigente[,] además de cumplir todos los requisitos legales y constitucionales[,] deberían estar integradas por candidatos a diputados propietarios y suplentes; y de igual forma *fueron electos mediante los votos que obtuvieron los respectivos candidatos propietarios*”.

Según la autoridad demandada, los diputados suplentes que concurrieron con su voto para la aprobación del D. L. n° 1000/2015 fueron los siguientes: (i) por el partido FMLN, Rolando Mata, Nidia Díaz, Damián Alegría, Misael Mejía, Omar Cuéllar, Cristina Cornejo, Lucía Baires, Augusto Hernández e Ismael Recinos; (ii) por el partido GANA, José Wilfredo Guevara Díaz, Ana Vilma de Cabrera, Melvin González, Adán Cortez, Rafael Morán y Ronal Rivas; (iii) por el partido CN, Ciro Alexis Zepeda, Rafael Jarquin y Vidal Carrillo; y (iv) por el partido PDC, Arnoldo Marín. Sobre estos datos hay una corroboración objetiva: el informe del Tribunal Supremo Electoral detalla que esas mismas personas fueron electas a título de “diputados suplentes”.

Ahora bien, del informe rendido por el citado tribunal se infiere que los candidatos que fueron declarados como “diputados suplentes” para el período 2012-2015, no recibieron directamente el voto de los electores. En realidad, lo adquirieron como consecuencia de los votos atribuidos a los diputados propietarios. Éstos fungieron como intermediarios al transferir sus votos a aquéllos. Según el tribunal, máxima autoridad en materia electoral (art. 208 inc, 4° Cn.), los diputados suplentes resultaron electos, no por una elección directa, sino por una elección indirecta. En efecto, en aplicación del art. 262 inc. 2° del Código Electoral derogado, dicha autoridad dijo que por cada diputado propietario que ganare un partido político, coalición o candidato no partidario, tenía derecho a que se le asignara el respectivo suplente con el cual se inscribió. De acuerdo con esto, el que el diputado propietario haya ganado en la elección, producía como consecuencia inmediata o automática la supuesta elección de *su* respectivo diputado suplente.

Si los diputados suplentes fueron elegidos, no por el voto directo del elector, sino como efecto de la victoria electoral obtenida por los diputados propietarios, entonces

ninguno de los suplentes posee legitimación democrática directa. Nuestra democracia es representativa, por lo cual es necesario que la voluntad soberana se exprese por igual, tanto para diputados propietarios como para diputados suplentes. Si los diputados suplentes están habilitados para realizar la misma función de representación que realizan los diputados propietarios, con igual intensidad y poder de decisión cuando asumen la suplencia, votando para aprobar leyes o incluso para reformar la Constitución, lo razonable y procedente es que los suplentes sean electos de la misma manera que los propietarios, esto es, por medio del voto directo del electorado. La elección de los diputados suplentes también es de primer grado y, por ello, los ciudadanos deben participar directamente en su elección.

Ser *diputado electo* es consecuencia de haber sido legitimado por el voto directo del elector. El cuerpo electoral es quien decide qué personas ocuparán el cargo público de diputado. En tal caso, sólo éstos pueden ejercer la representación por poseer legitimación democrática directa (Sentencia de 17-XI-2014, Inc. 59-2014). Cuando no es el pueblo quien decide, el candidato no debe ser considerado “electo”. En este punto, tiene una importancia capital la estructura de las papeletas de votación porque en éstas es donde el elector tiene la oportunidad de votar directamente por el candidato de su preferencia. Al elector le es posible emitir su voto en forma directa sólo cuando la opción aparece en la papeleta.

En conclusión, las personas mencionadas previamente, concurrieron con su voto a la aprobación del D. L. n° 1000/2015, sin que hayan sido elegidas directamente por el voto del electorado, por lo que no pueden ser consideradas como “diputados electos”, ya que carecen de legitimación democrática directa. *Y como sus votos fueron indispensables para la aprobación del decreto en referencia, éste es inconstitucional al haber vulnerado la exigencia contenida en el art. 148 inc. 2° Cn., de que los compromisos contraídos en la contratación de empréstitos voluntarios deban ser aprobados con los dos tercios de los diputados electos, y así de declarará en el fallo.*

VII. Ahora corresponde precisar los efectos de esta sentencia.

1. Las razones principales por las que el D. L. n° 1000/2015 debe ser declarado inconstitucional son: (i) la utilización fraudulenta de la figura de los llamamientos de los diputados suplentes; y (ii) la falta de legitimación democrática directa de los diputados suplentes que votaron para alcanzar el quórum mínimo de decisión, por no haber sido elegidos por el voto directo de los ciudadanos.

Estos argumentos, aunque válidos para el objeto de control en este proceso, no podrán ser invocados para cuestionar la constitucionalidad de otros cuerpos normativos emitidos antes de la notificación de la presente sentencia, por razones de seguridad jurídica.

2. Tras la notificación de esta sentencia, la persona considerada como diputado suplente, declarada como tal por el TSE, no podrá suplir a un diputado propietario por carecer de legitimación popular, es decir, por no haber recibido el voto directo del electorado; en consecuencia, la actual legislatura sólo podrá integrarse y funcionar con sus

Diputados propietarios, y para que en la próxima legislatura pueda contar el Órgano Legislativo con Diputados suplentes, éstos deberán surgir del voto directo del cuerpo electoral, en las próximas elecciones.

Por tanto,

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

Falla:

1. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el D. L. n° 1000, de 23-IV-2015, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 407, de 27-IV-2015 mediante el cual la Asamblea Legislativa autorizó al Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, para que emitiera títulos valores de crédito hasta por la cantidad de \$ 900 000 000, porque contraviene los arts. 131 ord. 4° y 148 inc. 2° Cn. Las razones principales son, por un lado, la utilización fraudulenta de la figura del llamamiento de diputados suplentes para lograr el número mínimo de votos para la aprobación del decreto legislativo aludido y, por otro lado, la falta de legitimación democrática directa de los diputados suplentes que votaron para obtener el quórum requerido, al no haber sido elegidos por el voto directo de los ciudadanos.

Tras la notificación de esta sentencia, las personas consideradas como diputados suplentes, declaradas como tales por el TSE, **no podrán continuar supliendo a los diputados propietarios, por carecer de legitimación democrática popular**, es decir, por no haber recibido el voto directo del electorado; en consecuencia, la actual legislatura sólo podrá integrarse y funcionar con sus diputados propietarios.

Para que en las próximas legislaturas el Órgano Legislativo pueda contar con diputados suplentes legitimados democráticamente, éstos deberán surgir del voto directo del cuerpo electoral, en las respectivas elecciones.

El incumplimiento de lo determinado en esta sentencia, consistente en la aprobación de nuevas leyes y actos legislativos en que participen diputados suplentes, no producirá efectos jurídico-constitucionales.

Por otro lado, por razones de seguridad jurídica, tampoco podrán invocarse como motivos de inconstitucionalidad la participación de diputados suplentes en la emisión de leyes y actos legislativos anteriores a la presente sentencia.

2. *Declárase que* en el D. L. n° 1000/2015, ya referido, *no existe la supuesta vulneración al art. 131 ord. 4° Cn.*, ya que una pretensión fundada en el mismo motivo de inconstitucionalidad de este proceso, fue resuelta en el Amparo 34-A-96, lo cual constituye un precedente constitucional obligatorio.

3. *Declárase que* en el aludido D. L. n° 1000/2015, *no existe la supuesta infracción al art. 143 Cn.* porque el hecho de que en la votación no se alcance el quórum requerido

para tomar una decisión no debe interpretarse como un “rechazo” del proyecto, por lo que, en tal caso, no se aplica la prohibición de proponerlo dentro de los siguientes seis meses.

4. *Notifíquese* la presente sentencia a todos los intervinientes del proceso.

5. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha.