

5-2003

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las nueve horas del día catorce de diciembre de dos mil cuatro.**

El presente proceso ha sido promovido por el ciudadano Luis Gómez Zárate, conocido por Luis Augusto Gómez Zárate Quintanilla y Luis Augusto Gómez Zárate, de sesenta y siete años de edad, Licenciado en Ciencias Jurídicas, de este domicilio; a fin que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, del *inciso final del art. 215 del Código Electoral*, incorporado mediante D. L. n° 669, de 22-VII-1999, publicado en el D. O. n° 158, tomo 344, correspondiente al 27-VIII-1999; así como del D. L. n° 55, de 29-VI-2000, publicado en el D. O. n° 122, tomo 347, correspondiente al 30-VI-2000; por la supuesta violación al art. 127 ord. 2° Cn.

Las disposiciones impugnadas prescriben:

- *Código Electoral*: "Art. 215.- La solicitud de inscripción de planillas y todos los documentos necesarios se presentarán al Tribunal, dentro del período de inscripción. Son documentos necesarios para la inscripción:

- 1) Certificación de la partida de nacimiento del Candidato postulado o el documento supletorio en su caso;
- 2) El carné electoral o fotocopia del mismo o constancia de inscripción en el Registro Electoral;
- 3) Certificación del punto de acta en el que consta la designación del Candidato postulado hecha por el Partido Político o Coalición postulante, de conformidad con sus estatutos o pacto de coalición; y
- 4) Certificación de la partida de nacimiento o documento supletorio del padre o de la madre del Candidato postulado o de la resolución en que se concede la calidad de salvadoreño a cualquiera de los mismos.

Los candidatos antes mencionados contarán con un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la toma de posesión para presentar ante el Tribunal Supremo Electoral la Solvencia de Impuesto de Renta, en su caso, finiquito de la Corte de Cuentas de la República y Solvencia Municipal del domicilio del candidato; en caso no las presentaran dejarán de ejercer sus funciones siendo sustituidos por sus respectivos suplentes hasta que cumplan con los requisitos mencionados".

*D. L. n° 55/2000:*

"Art. 1.- Prorrógase por treinta días más el plazo establecido en el inciso último del art. 215 del Código Electoral. Emitido por Decreto Legislativo n° 417, de fecha 14 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo n° 318, de fecha 5 de enero de 1993".

*Analizados los argumentos, y considerando:*

**I.** En el trámite del proceso, los intervinientes expusieron lo siguiente:

1. El ciudadano Gómez Zárate resumió su pretensión diciendo que busca se declare la inconstitucionalidad de los mencionados Decretos Legislativos, donde, por una parte, se reforma el artículo del Código Electoral que establece los documentos necesarios para la inscripción de los candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales –concediéndoles sesenta días a partir de la fecha de toma de posesión del cargo– y, por otra, se prorroga por treinta días dicho plazo; por considerar que violan el art. 127 ord. 2° de la Constitución.

Para fundamentar su petición, luego de ciertas consideraciones históricas sobre la defensa de la normativa fundamental y el proceso de inconstitucionalidad, el actor señaló que la

Constitución establece los requisitos para ser Diputado; también –dijo– establece una serie de "inhabilidades", que en su opinión están orientadas a los siguientes fines: (i) mantener la separación de poderes u órganos; (ii) la honestidad y la sana administración de la Hacienda Pública. A esta segunda categoría –dijo–, pertenece el ord. 2º del art. 127 Cn.

A continuación hizo una reseña de los antecedentes del actual art. 127 ord. 2º Cn., desde su original inclusión en la Ley Primaria hasta su actual formulación.

Así, señaló que el art. 61 de la Constitución de 1886, prescribió: "No podrán ser electos Diputados los contratistas de obras o servicios públicos de cualquiera clase que se costeen con fondos del Estado, y los que de resultas de tales contrataciones tengan pendientes reclamaciones de interés propio..."; ese tenor se mantuvo en el art. 61 de las reformas constitucionales de 1945.

En la Constitución de 1950, su artículo 41 dispuso: "No podrán ser Diputados: (...) 2º. Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no hayan obtenido el finiquito de sus cuentas"; este texto era repetido en el art. 42 de la Constitución de 1962.

Y la actual disposición constitucional –art. 127 ord. 2º– prescribe: "No podrán ser candidatos a Diputados: (...) 2º.- Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no obtengan el finiquito de sus cuentas".

Argumentó el demandante que una persona se considera candidato a Diputado "desde el momento en que es inscrito en el Registro de Candidatos que al efecto lleva el Tribunal Supremo Electoral". En consecuencia, deduce que el finiquito de cuentas de los que han administrado o manejado fondos públicos tiene que presentarse con la solicitud de inscripción de planillas de candidatos a Diputados y con todos los documentos necesarios, dentro del período de inscripción correspondiente.

No obstante lo anterior, el demandante alegó que el D. L. n° 669/1999, concede un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la toma de posesión para presentar ante el Tribunal Supremo Electoral el finiquito de la Corte de Cuentas de la República, entre otros documentos. Asimismo, mediante D. L. n° 55/2000, se prorrogó por treinta días más el referido plazo. Por lo tanto, manifestó que de la lectura del art. 127 ord. 2º Cn. y de los Decretos impugnados se puede apreciar una violación clara y expresa a la Constitución.

En consecuencia, el demandante afirmó que el Tribunal Supremo Electoral "no debió haber aplicado las disposiciones del decreto 669, emitido por la Asamblea Legislativa el 22 de julio de 1999, a fin de darle cumplimiento al artículo 185 de la Constitución (...). Debió el Tribunal Supremo Electoral respetar el artículo 127 ordinal 2º y aplicarlo en la inscripción de candidatos a Diputados".

Por tanto –siguió–, "la resolución definitiva de inscripción de candidatos a Diputados, es nula en aquellos casos en que no se exigió el finiquito de cuentas a aquellos candidatos que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, que de conformidad al art. 127 ord. 2º, debieron presentar su finiquito con los documentos de inscripción. En estos casos las inscripciones se han hecho en contravención a la ley (*sic*). Por lo tanto dichas inscripciones son nulas".

Por las razones expuestas, el actor pidió que se declare inconstitucional lo dispuesto en los Decretos Legislativos números 669/1999 y 55/2000, "en cuanto a los documentos necesarios que presentaran los candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa", dentro del período de inscripción en el Tribunal Supremo Electoral, específicamente el inc. último del art. 1 del D. L. n° 669/1999, así como la prórroga establecida por el D. L. n° 55/2000.

2. A. Vista y analizada la demanda del mencionado ciudadano, este tribunal advirtió, respecto del D. L. n° 55/2000, que se hacía necesario que el demandante explicara "en qué sentido considera que opera la prórroga del plazo, es decir, si sus efectos fueron únicamente para el período de la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales 2000-2003, o si son permanentes. Pues esta Sala se encontraría inhabilitada para conocer de pretensiones de inconstitucionalidad de normativa que no se encuentre vigente, tal como se ha manifestado en resolución de 2-IX-1998, pronunciada en el proceso de Inc. 12-98, en donde se sostiene

que el proceso de inconstitucionalidad se plantea como un control abstracto de las disposiciones infraconstitucionales, mediante un análisis o juicio de contraste sobre la compatibilidad entre una disposición vigente y la Ley Suprema, es decir, el objeto material y determinante de la pretensión de inconstitucionalidad es la subsistencia de la disposición que se impugna; y por el contrario, al no subsistir tal objeto de control, la pretensión carece de objeto material y por tanto acarrea una declaratoria de improcedencia por no referirse a una disposición de la que han cesado sus efectos y sobre la cual esta Sala no puede pronunciarse. De la demanda no queda claro si el actor impugna este decreto, que reformó el art. 215 del Código Electoral, como una prórroga al plazo que dicho artículo concede para presentar el finiquito al Tribunal Supremo Electoral, para el período legislativo específico 2000-2003 o si tal prórroga constituye una disposición con efectos permanentes".

En consecuencia, por Resolución de 23-IV-2003 se previno al ciudadano Gómez Zárate para que estableciera con toda claridad los argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del D. L. N° 55/2000, que contiene la prórroga al plazo para la entrega del finiquito establecido en el D. L. n° 669/1999, pues esta Sala no puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de un decreto temporal que ya dejó de estar vigente.

B. Transcurrido el plazo de tres días que, en aplicación analógica del art. 18 L. Pr. Cn., se le concedió al demandante, sin que haya subsanado la prevención que se le hiciese, por Resolución de 25-IX-2003 se declaró inadmisibile la demanda, "en cuanto a los motivos de impugnación del D. L. N° 55, de 29-VI-200, publicado en el D. O. N° 122, de 30-VI-2000, en virtud de no haber subsanado la prevención".

3. La Asamblea Legislativa, al rendir el informe ordenado con base en el art. 7 L. Pr. Cn. expresó que una de las cualidades que el constituyente prescribió para que una persona se considere apta para el desempeño de un cargo de elección popular –v.gr. Diputado de la Asamblea Legislativa– consiste en que ésta se encuentre en una situación de incorruptibilidad frente a la administración pública, cuando el aspirante haya administrado o manejado fondos públicos; exige, por tanto, que el candidato no tenga señalamientos o cuentas pendientes de ingresar al fisco, producto de la glosa de cuentas a que se refiere el art. 195 ord. 3° Cn.. Tal calidad o estado –dijo– solo puede probarse con la documentación correspondiente; ante ello, surge la necesidad de establecer con claridad y precisión los documentos para la inscripción y así evitar la discreción o arbitrariedad de funcionarios que, escudándose en uno u otro vacío, estorbe u obtaculice deliberadamente una inscripción con la consecuente anulación del derecho constitucional al sufragio en su modalidad pasiva.

La Asamblea Legislativa –continuó– considera que el texto del artículo impugnado –inciso final del art. 215 del Código Electoral– no contradice el art. 127 ord. 2° Cn., ya que "la Constitución otorga un derecho elemental para el mantenimiento del sistema de gobierno, como lo es el de aspirar a cargos de elección popular; el cual no puede reducirse, obstaculizarse o peor aún, anularlo por completo, por el mero hecho de no presentar un documento que por sí mismo no conlleva automáticamente el establecimiento de responsabilidad por el manejo de fondos públicos". Por otra parte –dijo– los arts. 340 y 341 del Código Electoral garantizan que quienes se presenten como candidatos cumplan los requisitos exigidos por el texto constitucional.

Asimismo, la Asamblea Legislativa indicó que uno de los pilares fundamentales para la continuidad del orden político establecido en la Constitución, es el derecho de los gobernados de concurrir a la manifestación de la voluntad soberana mediante elecciones libres y periódicas, no solo con el ejercicio del sufragio en forma activa, sino también en su modalidad pasiva; es decir, optar a cargos de elección popular. El ejercicio de este derecho –siguió– "conlleva una significación de jerarquía frente a otras regulaciones prácticas, puesto que mediante la exigencia de uno o más requisitos que el ciudadano no pueda acreditar eventualmente, implicaría la anulación del núcleo esencial del mismo, lo que implicaría violaciones, no sólo al ciudadano en su esfera de derechos fundamentales, sino a un rompimiento del orden prescrito en la Constitución". Para evitar consecuencias de tal trascendencia –afirmó–, se emitió el Decreto impugnado, porque se pudo constatar que, en la práctica, la administración pública presenta limitaciones en su capacidad para entregar las constancias prescritas en la ley secundaria.

Siendo que el objeto del proceso de inconstitucionalidad es confrontar la disposición impugnada con el contenido de la Norma Fundamental, consideró la Asamblea que es necesario acudir a los métodos de interpretación; y partiendo que la Constitución es un "sistema de valores", el texto fundamental no debe interpretarse de forma literal, sino que es obligatorio interpretar las normas constitucionales conforme a tal sistema de valores, descartando los mismos criterios y métodos que se aplican a las leyes secundarias, como se afirmó por este tribunal en la Sentencia de 14-II-1996, Inc. 15-96, Considerando III.

En tal sentido –siguió–, de la lectura del art. 127 Cn., se advierte que el "fin programático" del constituyente consiste en que todo funcionario de elección popular deba tener un estado de solvencia frente a la administración pública cuando, en virtud de un cargo anterior, se le haya confiado la custodia o manejo de fondos públicos. Pero la no presentación eventual de un documento por parte de un aspirante al que, por uno u otro motivo, le ha sido imposible acreditarlo, no implica que dicha imposibilidad es consecuencia un manejo ilegal de los fondos públicos que se le hayan confiado en virtud del ejercicio de un cargo anterior.

Y es que –dijo–, todo ciudadano goza de un status especial que consiste en una condición de inocencia cuyo fundamento es el art. 12 Cn., el cual, aunque se refiere directamente al campo penal, se extiende a otras ramas del ordenamiento jurídico. En consecuencia, si un funcionario tiene un juicio de cuentas pendiente y llega el momento de la inscripción de candidatos, el organismo contralor no podría extenderle su finiquito; pero ello no debe traducirse en una condición de culpabilidad que quebrante la condición de inocencia que otorga la Constitución. Ante tal situación, es lícito –en aras de no anular el derecho constitucional de optar a cargos públicos– que el candidato presente para su inscripción una constancia o certificación de que su culpabilidad por manejo irregular de fondos públicos no ha sido demostrada ni establecida ante el organismo contralor competente.

Tales supuestos hipotéticos, entre muchos otros que se dan en la práctica, llevaron a la Asamblea Legislativa –dijo– a emitir el D. L. 669/1999, pues, "dada la volubilidad y el alto grado de politización de los organismos electorales encargados de la inscripción de candidatos, producían interpretaciones antojadizas y hasta arbitrarias, que ocultaban un interés político partidario".

Pero es tal el interés de cumplir con el mandato constitucional –siguió–, que la disposición pertinente del Decreto impugnado prescribe que el funcionario electo que no haya presentado los documentos mencionados, no podrá ejercer sus funciones y será sustituido por su respectivo suplente hasta que cumpla con los requisitos mencionados.

Finalmente, consideró la Asamblea Legislativa que dicho órgano ha buscado el respeto y cumplimiento al mandato constitucional en el mismo Código Electoral, mediante los artículos 340 y 341, los cuales –en su opinión– tienen una aplicación e inmediatez práctica de lo dispuesto en el art. 127 ordinal 2° Cn. Y si bien dichos artículos tienen el mismo rango en el sistema de fuentes que la disposición impugnada, existen métodos que permiten una interpretación armónica y congruente a fin de proveer una solución al operador jurídico o aplicador de la ley, según el caso. Como consecuencia de ello, concluyó que los arts. 340 y 341 del Código Electoral son los que el organismo encargado de la inscripción de candidatos debe preferir en cuanto a su aplicación, dejando el contenido del art. 215 –reformado por el Decreto impugnado– para los casos en que el ciudadano no pueda acreditar el finiquito respectivo, por causas ajenas a su voluntad.

Con base en las consideraciones expuestas, la Asamblea Legislativa pidió que este tribunal declare que en el D. L. N° 669/1999, no existe la inconstitucionalidad alegada por el demandante.

4. El Fiscal General de la República, Lic. Belisario Amadeo Artiga Artiga, al contestar el traslado conferido, en su análisis jurídico consideró, esencialmente, que es necesario tomar en cuenta el momento en que se es candidato. Al respecto, citó el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, de Guillermo Cabanellas, que define candidato como "quien pretende alguna dignidad o puesto público"; asimismo, "persona elegible que por iniciativa propia o de sus adictos, y mediante los requisitos legales para ello, se presenta a una convocatoria para lograr los votos de los electores". Agregó que antiguamente la voz latina *candidatus*, por la toga blanca o cándida que se vestía en Roma, era calificación de

todo postulante o pretendiente a un cargo público. Dicho simbolismo romano –agregó el Fiscal General de la República– "tenía como fundamento la presencia ante el elector de la honestidad y probidad que debería tener el candidato al cargo público, y esta filosofía la recoge nuestro legislador constitucional (*sic*) cuando en el in. 2º del art. 127 establece, en su ord. 2º, la comprobación de la honestidad y sana administración de la Hacienda Pública, por ello exige el finiquito que proviene de la oficina contralora del manejo de fondos públicos, como es la Corte de Cuentas de la República".

Ahora bien –dijo–, el momento en que un ciudadano es candidato a Diputado, para el caso del art. 127 ord. 2º Cn., es cuando presenta su solicitud de inscripción llenando los requisitos que la Constitución y el Código Electoral le determinan. También hizo notar que este requisito de honestidad y buen manejo de fondos públicos quedó establecido constitucionalmente y no en una ley secundaria, por lo que dicha garantía constitucional está motivada también por el buen cuidado del manejo de los fondos públicos, comprendiendo que es requisito indispensable para optar al cargo de Diputado, calidad que no solo se establece o fundamenta en la expresión de ser honesto sino que debe comprobarse por medio del finiquito. Así, la disposición constitucional citada no puede ser modificada, alterada ni interpretada por ninguna ley secundaria ya que con ello se estaría violando la Constitución.

En virtud de lo anterior, el Fiscal General de la República concluyó que la meridiana claridad de la disposición constitucional obliga a expresar con toda energía que el aspirante a candidato que, en caso de haber manejado fondos públicos, no presente el finiquito de la Corte de Cuentas de la República, no puede ser inscrito por el Tribunal Supremo Electoral y por lo tanto no puede ser candidato a Diputado. En consecuencia, pidió que se declarara la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, del inc. final del art. 1 del D. L. n° 669/1999, por contradecir el art. 127 ord. 2º Cn.

**II.** Luego de expuestos los motivos de inconstitucionalidad argumentados por los demandantes, las razones aducidas por la Asamblea Legislativa para justificar la disposición impugnada y la opinión del Fiscal General de la República, es procedente establecer los argumentos susceptibles de ser conocidos en sentencia definitiva y señalar el orden que contendrá la presente resolución.

1. En primer lugar, en cuanto al D. L. n° 55/2000, esta Sala mediante resolución de 23-IV-2003, previno al demandante para que estableciera con toda claridad los argumentos tendentes a evidenciar si la prórroga contenida en el mismo constituye una disposición con efectos permanentes, es decir que no se concedió específicamente para el período legislativo 2000-2003. Al respecto, habiendo transcurrido el plazo prescrito por el art. 18 de la L. Pr. Cn. sin que se hubiera subsanado la prevención, se declaró la inadmisibilidad de la demanda en cuanto a este motivo y se circunscribió la admisión al control de constitucionalidad por vicio en su contenido del inc. último del art. 215 del Código Electoral, incorporado mediante D. L. n° 669/1999.

2. Delimitada la pretensión de conformidad con la admisión de la demanda, se establece el siguiente orden de análisis: luego de una breve caracterización del contenido del derecho de sufragio pasivo (III 1), habrá de analizarse tal derecho desde la Constitución Salvadoreña (III 2), a fin de determinar la naturaleza e interpretación más apropiada –desde la perspectiva constitucional– del art. 127 ord. 2º Cn. (III 3). A continuación, se aplicará las anteriores consideraciones al caso concreto (IV), para –finalmente– dictar el fallo que corresponda.

**III. 1.** El *status activae civitatis* no se agota en la elección de representantes, sino que – íntimamente vinculado a este derecho– aparece el de acceso a cargos públicos, es decir el derecho de acceder a las posiciones de autoridad, dentro del aparato estatal, en que se adoptan decisiones de relevancia pública. Esta facultad se manifiesta en dos vertientes: (i) el derecho de sufragio pasivo, en lo relativo a cargos públicos a proveer mediante elección popular; y (ii) el derecho de acceso a la función pública, respecto de cargos públicos de índole no representativa.

La primera de estas vertientes –que es la que interesa desarrollar para efectos de la presente decisión– consiste en el derecho a presentarse como candidato a elecciones de instancias

representativas de carácter público, con lo cual quedan excluidas las instituciones representativas no pertenecientes al aparato estatal, así como los cargos representativos sindicales o corporativos. Ahora bien, el contenido de este derecho va más allá de la presentación de candidaturas y de la posterior proclamación de los electos de acuerdo con los votos efectivamente emitidos. Tal derecho comprende, además, la facultad de mantenerse en el cargo durante todo el período para el cual fue elegido – independientemente de la voluntad del partido al que pertenezca o haya pertenecido el candidato–, así como ejercer las funciones inherentes al cargo, aun cuando se trate de una representación minoritaria dentro de un órgano colegiado.

2. En la Constitución salvadoreña, el derecho en referencia se encuentra regulado principalmente en el art. 72 ord. 3° Cn., según el cual: "Los derechos políticos del ciudadano son: (...) 3° Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias".

Tal disposición hace referencia al derecho de optar a cargos públicos, el cual comprende el derecho de sufragio pasivo. En relación con este último, el art. 80 Cn. indica quiénes son funcionarios de elección popular, entre los que se mencionan el Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados de la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano, así como los Miembros de los Concejos Municipales.

Por otra parte, de conformidad con la disposición en comento, se advierte que el ejercicio del derecho de sufragio pasivo –como especie del derecho de optar a cargos públicos– está sometido a ciertos requisitos y condiciones que pueden encontrarse en otras disposiciones constitucionales o en la ley secundaria. Esto significa que –al igual que el resto de derechos fundamentales– el derecho en cuestión no es absoluto, sino que puede ser objeto de limitaciones y regulaciones por parte del mismo constituyente o del legislador.

Al respecto, esta Sala ha expresado en reiterada jurisprudencia –desde la Sentencia de 26-VII-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 2-92– que la *regulación normativa o configuración* es la dotación de contenido material a los derechos fundamentales –a partir de la insuficiencia del que la Constitución les otorga–, lo cual lleva a adoptar disposiciones que establezcan sus manifestaciones y alcances, las condiciones para su ejercicio, así como la organización y procedimientos que sean necesarios para hacerlos efectivos, y sus garantías. Mientras tanto, la *limitación o restricción* de un derecho, en cambio, supone una regulación, e implica la modificación de su objeto o sujetos –elementos esenciales del derecho fundamental– de forma que implica una obstaculización o impedimento para el ejercicio de tal derecho, con una finalidad justificada desde el punto de vista constitucional.

Un claro ejemplo de limitación constitucional del derecho de sufragio pasivo es el art. 82 Cn., el cual implica una restricción de los sujetos que pueden optar a cargos de elección popular, ya que excluye a los ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil.

Mientras que son ejemplos de disposiciones reguladoras –para el caso del Presidente y Vicepresidente de la República– los arts. 151 y 152 Cn.; en relación con los Diputados a la Asamblea Legislativa, los arts. 126 a 130 Cn.; finalmente, en cuanto a los miembros de los Concejos Municipales, los arts. 202 inc. 2° y 203 Cn.

3. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se deduce que el art. 127 Cn. es una disposición reguladora del derecho de sufragio pasivo en relación con el cargo de Diputado de la Asamblea Legislativa. Efectivamente, de la lectura de dicho artículo, se desprende que su contenido coincide principalmente con el establecimiento de condiciones para el ejercicio del derecho en referencia.

Para los efectos de la presente sentencia, interesa analizar el art. 127 ord. 2° Cn., el cual literalmente dice: "No podrán ser candidatos a Diputados: (---) 2° Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no obtengan el finiquito de sus cuentas".

A. En primer lugar, los artículos que conforman el contexto dentro del cual se encuentra ubicada la disposición en análisis –v.gr. arts. 126, 128, 129 y 130 Cn.– se refieren a

requisitos o inhabilidades para ser diputado. En la sistemática de tales disposiciones, lo que prescribe el art. 126 son los requisitos de capacidad para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, para quien pretende postularse como candidato a Diputado. Mientras lo prescrito en los arts. 128 a 130 son inhabilidades, que se refieren a los Diputados ya en ejercicio.

El art. 127, por su parte, utiliza la expresión "candidatos a Diputados", y, en tal sentido, se entiende que tal disposición no regula propiamente las condiciones para el ejercicio del cargo de Diputado sino más bien se trata de requisitos previos para optar a la candidatura. Para tal efecto, la comprensión del término "candidato" queda a cargo del legislador, quien –bajo la forma de una regulación– debe determinar el momento a partir del cual se considera candidato a un ciudadano.

Lo prescrito en el art. 127 son verdaderas inelegibilidades, que según Mortati son los "impedimentos jurídicos para ser sujeto pasivo de la relación electoral, esto es, ser elegido" –*Istituzioni di Diritto Pubblico*–. La figura de la inelegibilidad, por tanto, es típica del Derecho Electoral, mientras que la de la incompatibilidad es propia del Derecho Parlamentario.

Es decir que una persona que no cumple con los requisitos establecidos en la referida disposición constitucional ni siquiera puede participar en el proceso de elección de diputados como aspirante al cargo. Obviamente, dichas condiciones influyen indirectamente en la posibilidad de ejercer el cargo de Diputado, pero la intención del constituyente está referida más bien a regular las condiciones de los aspirantes a tales cargos a fin de poder participar en el proceso electoral correspondiente.

B. Tales exigencias se establecen no sólo como garantía del Estado para evitar la corrupción y perseguir la transparencia sino, principalmente, como garantía para facilitar la decisión del electorado, la cual –en alguna medida– podría verse influida por la confianza que cada uno de los candidatos le inspire. Y es que, si estos requisitos se exigieran una vez realizado el proceso electoral, la decisión del electorado podría verse burlada al descubrir hasta, ese momento, la falta de confiabilidad de alguno de los funcionarios ya electos. Así, el art. 127 Cn. persigue la transparencia en el proceso electoral de los representantes del pueblo, ofreciendo al electorado un grupo de personas –aspirantes al ejercicio de dicho cargo– que en principio gozan de cierta confiabilidad en virtud de su honestidad y honradez, lo cual puede influir en la decisión ciudadana.

C. Al respecto, el requisito señalado en el ordinal 2º del artículo en cuestión se refiere a las personas que hubieren administrado o manejado fondos públicos. Si bien desde la perspectiva lingüística, administrar y manejar son sinónimos, esta Sala entiende que el término "administración" está referido al cuidado, dirección y gestión –formal y práctica– de los intereses, bienes o negocios de un tercero. En cambio, el manejo indica principalmente el aspecto práctico de la administración, es decir el contacto directo y disposición de los bienes administrados. Esto significa que la administración es un término más amplio que comprende –además de la toma de decisiones o aspecto formal– el manejo de fondos ajenos.

Asimismo, la administración y manejo pueden estar encargados a una misma persona denominada "administrador" o "gestor"; o bien la actividad formal o de decisión puede encomendarse a un administrador quien, a su vez, puede delegar el aspecto práctico o manejo de los fondos en otro. Siendo así, el art. 127 ord. 2º Cn. involucra tanto a las personas que realizan funciones formales de administración como a aquellos funcionarios que, aún cuando la toma de decisiones no dependa exclusivamente de ellos, entran en contacto directo con los bienes administrados dándoles un destino específico.

Finalmente, un término esencial para la correcta interpretación del ordinal 2º del art. 127 Cn., es "finiquito". De conformidad con la doctrina, el finiquito puede ser general o especial. El primero consiste en una constancia que se extiende por la totalidad de las cuentas y que contiene una declaración según la cual el deudor o administrador se encuentra totalmente solvente. Por su parte, el segundo se da por razón de alguna entrega parcial de un crédito o por una cuenta particular de una administración. Ahora bien, la presentación de finiquitos parciales o especiales debe limitarse a aquellos casos en los cuales el aspirante se encuentre todavía a cargo de la administración o manejo de fondos

públicos; ante tales circunstancias, el finiquito sólo podría extenderse respecto de las cuentas que hasta ese momento se haya rendido, ya que sería imposible hacerlo respecto de cuentas futuras. Ahora bien, con el finiquito parcial al menos se garantiza a los votantes que al momento de su postulación, el candidato en referencia se encuentra solvente con el Estado.

Tomando en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes, *el art. 127 ord. 2° Cn. debe entenderse en el sentido que la presentación del finiquito –total o parcial– de la administración o manejo de fondos públicos en razón de cargos anteriores, es una condición para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en la etapa de postulación al cargo de Diputado*, a fin de facilitar la decisión del electorado frente a un grupo de aspirantes al ejercicio de dicho cargo, que en principio gozan de cierta confiabilidad, honestidad y honradez.

**IV.** En virtud de las anteriores consideraciones, es procedente analizar el caso concreto.

1. La parte actora alega, en síntesis, que una persona se considera candidato a Diputado desde el momento en que es inscrito en el Registro de Candidatos que al efecto lleva el Tribunal Supremo Electoral; por ello, el finiquito de cuentas de los que han administrado o manejado fondos públicos tiene que presentarse con la solicitud de inscripción de planillas de candidatos a diputados dentro del período de inscripción correspondiente. En consecuencia, en su opinión, el inciso último del art. 215 del Código Electoral, incorporado mediante D. L. 669/1999, es inconstitucional al conceder un plazo de sesenta días –a partir de la fecha de la toma de posesión del cargo de Diputado– para presentar el finiquito de la Corte de Cuentas de la República ante el Tribunal Supremo Electoral.

2. A su vez, la Asamblea Legislativa manifestó las siguientes consideraciones: (a) El art. 127 ord. 2° Cn. pretende que los aspirantes al cargo de Diputados se encuentren en una situación de incorruptibilidad frente a la administración pública cuando hayan administrado o manejado fondos públicos, lo cual solo puede probarse con la documentación correspondiente. Sin embargo, el derecho de aspirar a cargos de elección popular no puede reducirse, obstaculizarse ni anularse por el mero hecho de no presentar un documento que por sí mismo no conlleva automáticamente el establecimiento de responsabilidad por el manejo de fondos públicos. Por ello, para evitar consecuencias de tal trascendencia, se emitió el Decreto impugnado, ya que se pudo constatar que en la práctica, la administración pública presenta limitaciones en su capacidad para entregar las constancias prescritas en la ley secundaria; (b) Asimismo, expresó que la no presentación de un documento por parte de un aspirante al que por uno u otro motivo le es imposible obtenerlo, no implica como consecuencia el manejo ilegal de los fondos públicos que se le hayan confiado en virtud del ejercicio de un cargo anterior ya que ello iría en contra de la presunción de inocencia establecida en el art. 12 Cn.; (c) Finalmente, concluyó que los arts. 340 y 341 del Código Electoral ofrecen una solución interpretativa que debe prevalecer, dejando el contenido del art. 215 –reformado por el Decreto impugnado– para los casos en que el ciudadano no pueda acreditar el finiquito respectivo, por causas ajenas a su voluntad.

3. En relación con los argumentos esgrimidos por ambas partes, esta Sala considera –tal como se manifestó en el Considerando III 3 de la presente sentencia– que art. 127 ord. 2° Cn. debe entenderse en el sentido que *la presentación del finiquito –total o parcial– de la administración o manejo de fondos públicos en razón de cargos anteriores, es una condición para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en la etapa de postulación al cargo de Diputado*, a fin de facilitar la decisión del electorado frente a un grupo de aspirantes al ejercicio de dicho cargo, que en principio gozan de cierta confiabilidad, honestidad y honradez.

En relación con el término "candidato", por tratarse de un concepto muy amplio, requiere de una regulación a cargo del legislador secundario que proporcione un cierre para la comprensión del mismo, tal como se expresó en el Considerando III 3 de esta decisión. Así pues, para el caso concreto, dicha regulación se encuentra en el Código Electoral, Título VIII, Capítulo I, de la manera que lo indica el demandante.

Ahora bien, esto significa que, definitivamente, no es posible admitir desde la perspectiva constitucional que una persona llegue siquiera a la etapa de postulación al cargo de



Diputado dentro de un proceso electoral, sin haber presentado el finiquito correspondiente. Mucho menos participar como candidato en la elección ni ser elegido Diputado.

Por su parte, la Asamblea Legislativa sostiene que una interpretación de esta naturaleza permite que en la práctica la autoridad encargada de la entrega de finiquitos pueda recurrir al mecanismo de la dilación en la entrega de finiquitos para obstaculizar el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, por lo que ofrece una opción interpretativa a través de los arts. 340 y 341 del Código Electoral.

A diferencia de lo que ocurre con el término "candidato" el cual goza de una gran apertura, el término finiquito es esencialmente cerrado, por lo que no requiere de una concreción legal. En consecuencia, admitir la solución interpretativa propuesta por la Asamblea Legislativa no sería otra cosa más que interpretar la Constitución desde la legislación secundaria, lo cual no es viable en virtud de la supremacía constitucional y la fuerza normativa de la Constitución. No obstante, ante una situación de obstaculización del derecho de sufragio pasivo por parte de la autoridad encargada de la entrega de finiquitos, quedarían expeditos los mecanismos de garantía previstos para cualquier derecho fundamental, en este caso el sufragio pasivo.

Asimismo, el rechazo de una candidatura por no presentar el finiquito correspondiente no es *per se* violatorio de la presunción de inocencia, ya que ese acto no significa en ningún momento que se esté considerando automáticamente a dicha persona como culpable de una mala administración o manejo de los fondos públicos bajo su cargo. El rechazo implica, simplemente, el no cumplimiento de un requisito formal exigido por la Constitución.

En virtud de lo antes expuesto, conceder un plazo de sesenta días –contados a partir de la toma de posesión del cargo de Diputado– para la presentación del finiquito correspondiente exigido en los casos previstos por el art. 127 ord. 2º Cn., es inconstitucional, *debiendo estimar la pretensión en relación con dicho motivo.*

La presente sentencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador esta Sala

Falla:

1. Declárase que en el inciso último del art. 215 del Código Electoral, incorporado mediante Decreto Legislativo 669, de fecha 22-VII-1999 y publicado en el Diario Oficial N° 158, Tomo 344, de fecha 27-VIII-1999, *existe el vicio de fondo alegado, en cuanto a que se vulnera el art. 127 ord. 2º Cn. al conceder un plazo de sesenta días, contados a partir de la toma de posesión del cargo de Diputado, para presentar el finiquito de la Corte de Cuentas por una administración anterior, ya que la presentación del finiquito, total o parcial, de la administración o manejo de fondos públicos en razón de cargos anteriores, es una condición para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en la etapa de postulación al cargo de Diputado.*

2. Notifíquese la presente sentencia al demandante, a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República.

3. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.

#### **Voto particular de la Magistrada Victoria Marina Velásquez de Avilés.**

No obstante concurro con mi voto a la formación de la anterior decisión, considero oportuno exponer las siguientes observaciones:

Como bien se apunta en la decisión, el art. 127 Cn. establece, como requisito previo para optar a una candidatura, presentar el finiquito de la Corte de Cuentas; finiquito que debe ser extendido por este órgano *antes del evecto electoral*, y no luego de la toma de posesión del cargo –como se había establecido en la disposición cuya inconstitucionalidad se declara–.

Ahora bien, tampoco es menos cierto que una errónea o malintencionada aplicación de dicha exigencia puede significar un obstáculo al ejercicio del derecho al sufragio pasivo, riesgo que se vuelve patente si el ente encargado de fiscalizar dicha circunstancia, dilata irrazonablemente la entrega del finiquito respectivo. Lo cual podría provocar una obstaculización en el ejercicio de un derecho de rango constitucional –art. 72 ord. 3° Cn. –, que, si bien está sometido a ciertas condiciones para su ejercicio, las mismas no pueden significar un obstáculo que lo vuelvan nugatorio.

Ante ello, me parece obligado aclarar, ante dicha eventualidad, que no obstante la evidente inconstitucionalidad del art. 215 del Código Electoral, la aplicación de la exigencia establecida en el art. 127 Cn. no debe ser arbitraria. Y en caso de verificarse la obstaculización del ejercicio a optar a cargos de elección popular, por aplicación arbitraria de la mencionada exigencia, quedan expeditas al afectado las vías correspondientes para la protección por este tribunal de sus derechos constitucionales, como lo prescribe el art. 247 de la Constitución.

Estos casos, evidentemente, contienen características que requerirían de urgencia o prontitud en las providencias jurisdiccionales que aseguren la eficacia de un pronunciamiento definitivo; es decir, no podrá obviarse la necesidad de adoptar medidas cautelares innovativas pues, ante la negativa de extender el correspondiente finiquito para registrarse como candidato en un evento de elección popular, no tendría sentido la aplicación de la tradicional suspensión del acto reclamado, siendo que el acto no constituye un actuar, sino una omisión.

Por ello, la eventual protección por la vía del amparo constitucional también debe contemplar la posibilidad de adoptar otras *medidas cautelares* en el proceso, tendentes a viabilizar el derecho consagrado en el art. 72 ord. 3° Cn., ante su obstaculización injustificada, producida por la dilación en la entrega del finiquito respectivo. ---A. G. CALDERON---V. de AVILÉS---J. E. TENORIO---J. ENRIQUE ACOSTA---M. CLARÁ--  
-PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S. RIVAS DE AVENDAÑO---RUBRICADAS.