

55-2012

## **Inconstitucionalidad**

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

El presente proceso constitucional ha sido iniciado mediante demanda presentada por el ciudadano Herbert Danilo Vega Cruz, en la que solicita que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 6, 9 n° 4, 33 y 249 inc. 1° del Código Electoral (en lo sucesivo "CE"), emitido mediante el Decreto Legislativo n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo 318, de 25-I-1993, y reformado a través de los Decretos Legislativos n° 132, de 18-IX-2003, publicado en el Diario Oficial n° 180, tomo 360, de 30IX-2003 y n° 843 de 13-X-2005, publicado en el Diario Oficial n° 203, tomo 369, del 01XI-2009; así como del art. 4-J inc. 2° de la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad, contenida en el Decreto Legislativo n° 581, de 18-X-2001, publicado en el Diario Oficial n° 206, tomo 353, de 31-X-2001, reformado por el Decreto Legislativo n° 314, de 24-III-2010, publicado en el Diario Oficial n° 241, tomo 389 de 23-XII-2010 ("LEREDUI", en adelante); por la aparente intervención desproporcionada que producen en el derecho fundamental al sufragio activo (arts. 72 ord. 1° y 246 inc. 1° Cn.).

Las disposiciones impugnadas prescribían:

### *Código Electoral*

**"Art. 6.** Es deber de todo ciudadano obtener el Documento Único de Identidad que lo identifique para ejercer el sufragio conforme a la ley.

**Art. 9.-** Para ejercer el sufragio se requiere:

4) Identificarse con su respectivo Documento Único de Identidad y además, aparecer en el correspondiente padrón emitido por el Tribunal, de acuerdo al Registro Electoral.

**Art. 33.-** En caso de duda en la identificación del ciudadano; el Tribunal, no podrá excluirlo del Registro Electoral; debiendo éste agotar todos los procedimientos hasta establecer fehacientemente la identidad del ciudadano.

**Art. 249.-** La Junta Receptora de Votos deberá exigir a todo ciudadano que se presente a votar, se identifique ante dicha Junta y ante los representantes de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes que lo exijan, mediante su respectivo Documento Único de Identidad. El Presidente de la Junta deberá constatar que el ciudadano aparezca en el Padrón Electoral de Búsqueda y que no posea marcas que evidencien haya votado, verificado esto se sellará el nombre del votante en dicho Padrón, sin que tal sello abarque otro u otros número y nombres."

*Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad*

"Art. 4-J [inc. 2°] Una vez que haya vencido un Documento Único de Identidad, éste no tendrá valor alguno y no deberá ser aceptado como documento identificadorio".

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

*Analizados los argumentos y considerando:*

I. 1. A. Inicialmente, el ciudadano Vega Cruz impugnaba los arts. 3 inc. 1° LEREDUI y 6 CE por considerar que vulneraban los arts. 1, 2, 5 inc. 3°. 72 ord. 1° y 73 ord. 1° Cn.

Básicamente, el reproche constitucional que el actor hacía a las disposiciones normativas señaladas como objeto de control consistía en que los ciudadanos no pueden ser identificados con un "único" documento. Con base en el art. 5 inc. 3° Cn., el Estado tiene la obligación de garantizar que las personas se identifiquen con dos o mas documentos, y no solamente con uno. En esa línea, manifestó que el derecho afectado sustancialmente por las disposiciones cuya constitucionalidad cuestiona es el del sufragio, pues solo los ciudadanos que tienen documento único de identidad (DUI) podrán votar, mientras que los que carecen de él, a pesar de que hay otro tipo de documentos que también identifican a los ciudadanos, no lo podrán hacer.

B. a. Al examinar la pretensión, este tribunal advirtió que la misma no se encontraba correctamente configurada, por lo que mediante resolución de 5-IX-2012 previno al ciudadano para que explicara los motivos de inconstitucionalidad por los que consideraba que los arts. 3 inc. 1° LEREDUI y 6 CE vulneraban los arts. 1, 2, 72 ord. 1° y 73 ord. 1° Cn. y, además, que pusiera de manifiesto la inidoneidad, innecesariedad y desproporción en sentido estricto de la vigencia que se requiere para que el DUI sea el único documento con el que los ciudadanos puedan identificarse.

No obstante los motivos argüidos por el ciudadano, esta Sala consideró que existían otras disposiciones legales estrechamente vinculadas a las que fueron inicialmente cuestionadas, específicamente en lo relativo a la *identificación de un ciudadano al momento de ejercer el sufragio*; argumento que en concreto era el tema del parámetro de control que el señor Vega Cruz consideraba como conculcado. Los preceptos legales que se estimaron conexos con el reclamo de constitucionalidad fueron los arts. 6, 9 n° 4, 33 y 249 del CE y 4J inc. 2° de la LEREDUI.

b. Respecto a la primera prevención, en lugar de corregir las deficiencias, el peticionario optó por modificar su demanda, en el sentido de que los preceptos constitucionales que reputaba como infringidos eran exclusivamente los arts. 72 ord. 1° y 73 ord. 1° Cn. Con dicho planteamiento, en lugar de cumplir con la carga procesal de fijar con precisión los motivos

necesarios para tener por entablada una confrontación normativa entre los elementos del control de inconstitucionalidad pertinentes, el pretensor delimitó el ámbito cognoscitivo de esta Sala. Por tal motivo, las prevenciones que se le hicieron al actor no fueron satisfechas en los términos en que le fue solicitado, por lo que, en estos puntos, la demanda planteada se declaró inadmisibile.

Respecto a la segunda prevención, el ciudadano Vega Cruz no corrigió la deficiencia apuntada, más bien optó por modificar el objeto de control (aspecto de la prevención que sí se consideró subsanado) y aclaró que impugnaba solo los arts. 6, 9 n° 4, 33 y 249 inc. CE, así como el art. 4-J inc. 2° LEREDUI, porque impiden el ejercicio del derecho al sufragio activo (art. 72 ord. 1° Cn.).

De esta forma, se acotó que el examen de la impugnación de los preceptos legales en referencia se haría desde la perspectiva de una intervención al derecho fundamental en cuestión. De esta forma, en el contexto electoral, si el DUI (que constituye el único documento con el que los ciudadanos pueden identificarse) se encuentra vencido, el cuerpo electoral no podrá ejercer el derecho al sufragio activo, porque dicho documento carecería de valor y, por ello, no sería aceptado en las juntas receptoras de votos (arts. 249 inc. 1° CE y 4-J inc. 2° de la LEREDUI). Además de este supuesto, el actor agrega otros dos que también pueden analizarse desde la perspectiva de una intervención del derecho fundamental aludido: (i) el de los ciudadanos salvadoreños que no pueden ejercer el derecho al sufragio activo porque carecen del citado documento; y (ii) el de los ciudadanos que, a pesar de tenerlo, no aparecen en el padrón electoral.

En virtud de lo anterior, esta Sala admitió la demanda por la aparente intervención desproporcionada que las disposiciones impugnadas producen en el art. 72 ord. 1° Cn., en relación con el art. 246 inc. 1° Cn.; en consecuencia, se ordenó a la Asamblea Legislativa que rindiera informe en un plazo de diez días hábiles.

2. El legislativo, luego de referirse a la argumentación expuesta por el ciudadano relativa a la modificación de la demanda y exteriorizar considerable doctrina y jurisprudencia irrelevante para el presente análisis sobre los principios de imparcialidad, dispositivo y congruencia, rindió su informe para justificar la constitucionalidad de los arts. 6, 9 n° 4, 33 y 249 inc. 1° CE, así como el art. 4-J inc. 2° LEREDUI, en los términos siguientes:

A. Sobre el derecho al sufragio —art. 72 ord. 1° Cn.— y sus modalidades, la Asamblea Legislativa contrasta jurisprudencia de esta Sala con los argumentos propuestos en la demanda y concluye que votar con el DUI en ningún momento impide al ciudadano ejercer su derecho al

sufragio, ya que nada tiene que ver que este documento se destine para ejercer el voto. Lo importante es que dicho documento cuente con un respaldo estatal, lo que le imprime seguridad, veracidad y que pueda ser verificado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

B. En relación con el motivo referido a la vulneración de las disposiciones impugnadas al derecho al sufragio activo, en concordancia con el principio de proporcionalidad, la autoridad emisora de la norma se limitó a exteriorizar jurisprudencia constitucional sobre la *distinción entre la regulación y restricción de derechos fundamentales*, sin exteriorizar argumentaciones tendentes a evidenciar la constitucionalidad de los artículos objetados

C. Luego la Asamblea Legislativa se refirió de una forma un tanto imprecisa a cada uno de los artículos impugnados de la siguiente manera:

a. En atención al art. 6 CE expuso: "También es importante pronunciarse sobre los alcances de la seguridad jurídica que ha planteado el demandante, manifiesta que es inconstitucional que el ciudadano obtenga el DUI para ejercer el sufragio conforme a la ley (Art. 6 CE), ¿entonces, está. proponiendo que se restrinja ese derecho?, ya que el mismo no hace un razonamiento del deber ser en este supuesto, sino que se limita a manifestar que se debería ejercer el sufragio con cualquier documento, creo que en este punto él ha planteado *la tensión entre, de lo que él considera el valor justicia y la seguridad jurídica, diciendo que el primero es el fundamento que habilita conocer, por la vía de inconstitucionalidad, de violaciones producidas en la ley secundaria, aunque la cuestión de fondo no sea en sí inconstitucional*"(sic).

b. Sobre el art. 9 n° 4 CE expresó que, según se infiere de los argumentos del demandante, dicho artículo es inconstitucional ya que, contrario a lo que este dispone, todos los números de documentos personales que puedan identificar al ciudadano al momento de votar deberían ser agregados al padrón electoral, pues el voto debería hacerse con cualquier documento personal. Tal circunstancia, aunque a criterio de la Asamblea Legislativa es técnicamente imposible para el TSE, es igualmente peligrosa para el ciudadano.

c. En relación con el art. 33 CE, el ente emisor de la normativa objetada señala que los argumentos expuestos por el ciudadano no han sido adecuadamente configurados, ya que dicha disposición legal beneficia al ciudadano a fin de no ser excluido del padrón electoral por errores materiales u hechos semejantes en el nombre. Sobre lo anterior —continúa—, no es procedente declarar inconstitucional un artículo que refuerza derechos consagrados en la Constitución, como el derecho al sufragio.

d. Respecto del art. 249 inc. 1° CE, la Asamblea Legislativa aclara que le resulta temeraria la argumentación expuesta por el demandante, ya que no exigir que un ciudadano figure en un padrón electoral crea inseguridad en la población; ello, ocasionaría un irrespeto a la voluntad popular, pues podría suceder que personas incapaces para votar lo hagan.

e. Finalmente —expone—, el art. 3 LEREDUI prescribe que el DUI es el único documento a través del cual el ciudadano puede identificarse formalmente ante cualquier institución pública o privada. Es emitido por un funcionario autorizado, por lo que goza de fe pública.

D. A manera de conclusión del informe respectivo, la autoridad emisora de la norma señaló que la facultad para ejercer el sufragio puede realizarse mediante un solo documento de identificación o un documento por separado, como se hacía con anterioridad por medio del carné electoral; sin embargo, implicaría un desgaste contar con dos registros, uno electoral y otro del documento oficial, un mayor costo operativo y trámites mas engorrosos para el ciudadano.

En esa línea, señala que *no trasciende a nivel constitucional* si el voto se realiza con uno u otro documento, lo primordial es que el voto se lleve a cabo por el ciudadano que efectivamente está designado en el padrón electoral, es decir, que no haya peligro de suplantación al momento de emitir el voto; para ello se necesita certeza del documento con el cual se realizará el mismo, que no sea cualquier documento, sino uno emitido por la autoridad encargada de resguardar el registro de las personas naturales del que se obtiene el listado final de los ciudadanos capaces de ejercer el sufragio. Por todo lo anterior, la Asamblea Legislativa solicita que se emita una sentencia desestimatoria, ya que en ningún momento se ha vulnerado la normativa constitucional.

3. Al contestar el traslado que prescribe el art. 8 L. Pr. Cn., el Fiscal General de la República expuso lo siguiente:

A. Sobre la aparente intervención desproporcionada en el derecho fundamental al sufragio activo (arts. 72 ord. 1° y 246 inc. 1° Cn.), el Fiscal, inicialmente, esbozó algunas consideraciones doctrinales y jurisprudenciales sobre el derecho al sufragio, para luego realizar un análisis de la normativa legal, de la cual considera que el derecho al sufragio debe ejercerse mediante un procedimiento y cumpliendo requisitos. Tales requisitos no deben interpretarse como un obstáculo, sino más bien como un medio jurídico para que la ciudadanía ejerza su derecho de manera ordenada y se tenga confianza en el procedimiento utilizado para la preservación del sistema democrático.

B. La obligación de todo ciudadano de obtener su documento de identidad representa el primer paso para ejercer el derecho al sufragio, pues permite la identificación personal de cada individuo. De allí que el art. 4-J inc. 2° LEREDUI no presupone un exceso normativo al establecer que una vez vencido el documento de identificación no tendrá valor alguno y por consiguiente no será aceptado. Y es que la fecha de vencimiento viene relacionada con el tiempo de vigencia del documento de identidad, el cual, a su vez, se relaciona con los cambios que se dan con el transcurso del tiempo en los estados familiares y en las características físicas del ser humano. El documento debe tener un plazo límite de vigencia para permitir establecer la identidad del individuo asegurando que se trata de esa persona.

C. En relación con los arts. 6, 9 n° 4°, 33 y 249 inc. 1° CE, el Fiscal General de la República sostiene que la presencia del nombre de todo ciudadano en el padrón electoral representa una forma de control y refleja la aptitud de un ciudadano para votar. La importancia de un padrón electoral asociado con el DUI permite la depuración de aquellas personas que se encuentran con cualquier obstáculo legal para ejercer el sufragio. El padrón electoral constituye un medio de control para determinar de forma eficaz las personas que sí pueden cumplir su deber y derecho fundamental de votar.

El Fiscal General manifiesta que la normativa impugnada no impide de forma alguna el ejercicio del derecho al sufragio, sino más bien constituye un mecanismo de garantía para los ciudadanos, pues su individualización establece un control de los asistentes a los diferentes eventos electorales. Por lo anterior, el Fiscal, mediante la cita de jurisprudencia constitucional —sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009—, la cual establece que las regulaciones o restricciones tales como: inscripción en el registro electoral, la edad, la capacidad o el pleno goce de los derechos políticos, son compatibles con el carácter universal del sufragio, *concluyó* que no puede considerarse *desproporcionada* la intervención que conmina a estar inscrito en el registro electoral.

II. Habiendo expuesto los consideraciones del demandante, los argumentos de la Asamblea Legislativa, así como la opinión del Fiscal General Adjunto, primeramente se verificará la continuidad del objeto de control en el ordenamiento jurídico vigente (1.), seguidamente, se enunciarán los motivos de inconstitucionalidad que constituirán el objeto de decisión (2.) y luego se indicará el orden lógico que seguirá este pronunciamiento (3.).

I. A. Esta Sala advierte que mediante Decreto Legislativo n° 413 de 3-VII-2013,

publicado en el Diario Oficial n° 138, tomo 400, de 26-VII-2013, la Asamblea Legislativa emitió un nuevo Código Electoral, el cual, según consta en su art. 292, derogó el Código Electoral emitido mediante el Decreto Legislativo n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo 318, de 25-I-1993.

*B.* Ante tal circunstancia, es necesario señalar lo siguiente:

El proceso de inconstitucionalidad persigue —como todo procedimiento— un resultado eficaz, el cual consiste en la invalidación de la disposición o cuerpo normativo que, como consecuencia de la confrontación normativa, resulte disconforme con la Constitución por vicio de forma o de contenido (resolución de 31-VII-2009, Inc. 94-2007).

Así, el ord. 2° del art. 6 L.Pr.Cn. establece como requisitos de la demanda de inconstitucionalidad la identificación de "la ley, decreto o reglamento que se estime inconstitucional", lo que, doctrinariamente, se denomina *objeto de control de constitucionalidad*; y el ord. 3° que se citen "los artículos pertinentes de la Constitución" que se estimen vulnerados por la disposición o cuerpo normativo impugnado, lo que, también doctrinariamente, se denomina *parámetro de control* (resolución de 4-VII-2007, Inc. 44-2006).

En consecuencia, si se verifica un cambio o derogación de la legislación impugnada en el proceso de inconstitucionalidad, generalmente se altera la tramitación del proceso; ello por cuanto las eventuales modificaciones practicadas por la autoridad emisora en la disposición o instrumento sometido al control constitucional podrían incidir en la resolución del proceso. Y es que la sustanciación del proceso de inconstitucionalidad no inhibe a las autoridades con potestades normativas en su labor de legislar, por lo que el alcance del litigio se sujeta a las modificaciones que puedan surgir a partir del ejercicio de las citadas potestades.

Por consiguiente, *la tramitación y normal conclusión del proceso de inconstitucionalidad estará condicionada a la existencia del objeto de control*, es decir, de la disposición o cuerpo normativo infraconstitucional respecto al cual se ha de realizar el examen de constitucionalidad. De tal forma, si el objeto de control ya ha sido derogado al momento de presentarse la demanda, se derogó durante el desarrollo del proceso o ha sido expulsado del ordenamiento jurídico mediante el pronunciamiento general y obligatorio de este Tribunal, el objeto de control deja de existir, por lo que el proceso carecería de finalidad, pues no habría un sustrato material respecto al cual pronunciarse.

No obstante lo anterior, resulta primordial aclarar que, si se *replica* la normativa

impugnada en la regulación derogatoria, el contraste normativo expuesto en la demanda, bajo los argumentos ahí aportados, perdura y por consiguiente viabiliza la continuidad del proceso a fin de verificar su constitucionalidad.

C. Así, al examinar el Código Electoral vigente, se observa que el contenido normativo de las disposiciones inicialmente impugnadas —6, 9 n° 4, 33 y 249 inc. 1° del CE—, derogadas durante la sustanciación del presente proceso, subsiste en la nueva normativa, con la particularidad de que algunos de ellos se identifican en artículos diferentes. Así, el art. 9 n° 4 pasa a ser "art. 9 letra d", el art. 33 pasa a ser "art. 22" y el art. 249 pasa a ser "art 196 inc. 1°". En consecuencia, en el caso concreto se cuenta con las condiciones necesarias para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la vulneración a los arts. 72 ord. 1° y 246 inc. 1° Cn .

2. Verificado que la normativa originalmente impugnada perdura en la regulación derogatoria, resulta procedente fijar el análisis de constitucionalidad que constituye el objeto de decisión de este pronunciamiento.

En esa línea, corresponderá examinar si las disposiciones impugnadas vulneran el art. 72 ord. 1° en relación con el art. 246 inc. 1° Cn., por cuanto que —a criterio de la parte actora— obstaculizan de manera desproporcionada el *ejercicio del derecho al sufragio activo* de aquellos ciudadanos que carezcan de DUI o que, a pesar de tenerlo, no esté vigente o no aparezcan en el padrón electoral; mientras que, con base en el art. 5 inc. 3° Cn., los ciudadanos pueden identificarse con otros documentos.

3. El presente fallo se estructurará de acuerdo al siguiente *iter lógico*: preliminarmente se abordarán algunas consideraciones jurisprudenciales sobre: el principio de soberanía popular (III.1.); el derecho al sufragio activo, enfocado en su característica de la universalidad (III.2.); y los márgenes de acción del legislador en la configuración del ordenamiento jurídico (III.3.); para finalmente resolver la cuestión de fondo sometida a conocimiento de esta Sala (IV).

*III. 1* . En la sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009, se dijo que el principio de soberanía popular se encuentra consagrado en la 2a frase del art. 83 Cn., el cual establece: "La soberanía reside en el pueblo [...]". Esto significa que el pueblo es el titular del poder soberano, en el sentido de que todas las normas jurídicas y cargos públicos que ejercen poder real emanan directa o indirectamente de la voluntad popular.

La *soberanía popular* implica que la gestión de los asuntos públicos afecta a la generalidad y, en esa medida, tiene interés en la misma. Por ello, el destino de la sociedad debe



ser decidido por todos sus integrantes, debiendo reconocerse a cada ciudadano un voto con el mismo valor. En otras palabras: (i) las decisiones generales que afectan el destino colectivo debe tomarlas el pueblo; (ii) todos los cargos que ejercen poder público deben ser de elección popular o derivados de los cargos de elección popular; y (iii) las decisiones las toma la mayoría, atendiendo a sus intereses, pero con respeto a las minorías.

A. En los Estados modernos, con amplios territorios y poblaciones, así como con variados y complejos asuntos a decidir, el ejercicio continuo del poder por parte del pueblo —o democracia directa— es imposible en la práctica, ya que requeriría de una comunicación recíproca perfecta y la actuación simultánea de todos. Esto obliga a acudir a personas que se dediquen enteramente a ello. Se dice, por tal razón, que la representación política surge de la actuación conjunta del principio democrático y el principio de la división del trabajo.

Así, se llega al concepto de democracia representativa (art. 85 incs. 1° y 2° Cn.). Pero no sólo razones técnicas y sociológicas militan a favor de este modelo de democracia, sino también razones teóricas, a saber: la representación es la que permite que el gobierno pueda armonizar diversos intereses en juego en una sociedad plural, que haya una actividad permanente de integración de la población en el Estado y que se garantice la libertad a través de la separación efectiva entre gobernantes y gobernados.

En todo caso, la democracia representativa no es incompatible con ciertas formas semidirectas, como las consultas populares (referéndum o plebiscito [por ejemplo, el art. 89 inc. 3° Cn.], en las que el pueblo se manifiesta directamente. Pero —se recalca— la forma ordinaria de ejercicio actual de la soberanía es indirecta: a través de elecciones periódicas en las cuales los ciudadanos eligen representantes, que son los que realmente toman las decisiones sobre los asuntos públicos en nombre de aquéllos.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que los componentes de la democracia representativa son los siguientes: (i) *elección libre*: que todo aquél que desee ser electo a un cargo público pueda aspirar a serlo y que todo el que quiera votarlo pueda hacerlo; lo que dota de validez a la representación; (ii) *mandato libre*: que el representante pueda elegir sin influencia u orientación alguna entre distintas opciones; (iii) *regla de la mayoría*: prevalece la decisión que cuenta con más apoyos, aunque respetándose los derechos de las minorías; y (iv) *imputación*: aunque la decisión la tome la mayoría, se atribuye y obliga a la generalidad.

B. La *teoría clásica* de la representación política postula que los ciudadanos —iguales

entre sí— eligen con total y absoluta libertad a sus representantes, sin otra guía más que su criterio y en perfecto aislamiento. El Estado no debe interferir en el libre juego de las fuerzas sociales, ni puede permitir que éstas mediatocen las decisiones de los individuos, ya que la voluntad política de éstos es legítima sólo cuando actúan como ciudadanos

2. Sobre el derecho al *sufragio activo*, es preciso retomar lo expuesto por este tribunal en la sentencia de 25-V-2011, Inc. 6-2011. Así, se tiene que:

A. El ejercicio del sufragio implica la actividad más importante de legitimación política del Estado, por la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a quienes habrán de ejercer el poder en su nombre y representación o se pronuncian sobre algún asunto de su interés.

Así, el sufragio puede entenderse como *el derecho de todo ciudadano a participar en la estructuración y actividad del poder y concurrir a la formación de la voluntad colectiva, ya sea para elegir a los titulares de los cargos electivos o ya sea para tomar decisiones sobre temas fundamentales que se les consulta.*

En ese sentido, el contenido del sufragio no se agota con la designación de los representantes, sino que comprende los *procesos de participación gubernamental*; es decir, aquellos que consagran la intervención del cuerpo electoral en la formulación de las decisiones políticas, jurídicas y administrativas del poder en el Estado —mecanismos de consulta popular—.

Ahora bien, el sufragio también se justifica en la necesidad de conferir a la población un *procedimiento organizado de expresión política* y, así concebido, puede ser entendido como un *procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral se manifiesta políticamente, a fin de designar a los titulares del poder político.*

B. En consonancia con lo apuntado, en la ya citada sentencia Inc. 61-2009 se sostuvo que el sufragio tiene una dimensión institucional que lo convierte en una condición elemental para la consecución y desarrollo de la democracia. Sin embargo, para considerar que su ejercicio es democrático, debe garantizarse que sea *universal, libre, directo, igual y secreto* —art. 78 Cn.—. Para efectos del presente análisis, interesa referirse a la característica de la *universalidad* del sufragio.

El carácter *universal* significa que el sufragio debe reconocerse a todos los miembros del cuerpo electoral sin distinción por razón de raza, sexo, religión o cualquier otro motivo arbitrario; *ello, obviamente, sin perjuicio de las regulaciones o restricciones legales a su ejercicio que atiendan a circunstancias objetivas, tales como:* la inscripción en el registro electoral —debiendo

figurar en el padrón votante (*identificación*)—, la edad, la capacidad o el pleno goce de los derechos políticos.

a. Las restricciones o regulaciones al ejercicio del derecho al sufragio activo hacen necesario referirse a la *inscripción* en el registro electoral y consecuente conformación del padrón electoral —art. 76 Cn.—.

(i) Existe una estrecha relación entre el registro electoral y el registro de identidad, mejor conocido como Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), que se evidencia cuando con el acto de la expedición del DUI al ciudadano se determina su incorporación automática al registro electoral.

En algunos casos la relación entre registro electoral y registro de identidad es tan estrecha que puede llevar a concluir que ambos registros se confunden. Aunque de hecho así ocurra, no debe perderse de vista que, conceptualmente, se trata de registros independientes, que procuran dar satisfacción a necesidades distintas y que, por lo mismo, en teoría y también en la práctica, están a cargo de entidades estatales diferentes.

Estar inscrito en el registro electoral es condición habilitante para ejercer los derechos cívicos. Ese registro se materializa, con vistas a un acto electoral determinado, en el padrón o nómina de electores. Su correcta organización permite que el nombre del elector y las características de su documento de identidad aparezcan el día de la elección en la nómina de habilitados para votar que utilizan las juntas receptoras de votos.

El RNPN y el DUI que expide, en lo que a la materia electoral interesa, permite que la persona cuyo nombre aparece en el padrón de habilitados para votar acredite su identidad en el acto de emitir el voto. El documento que emana del registro de identidad hace posible a quien lo exhibe acreditar fehacientemente su identidad.

El ejercicio del derecho a votar depende exclusivamente de que su nombre aparezca en el padrón de electores, y lo que asegura que tal situación ocurra es el registro electoral. La distinción conceptual entre ambos registros aparece clara en determinadas situaciones.

Cualquiera que sea la solución elegida para acreditar la identidad, es importante no perder de vista que ese documento de identidad no es relevante para probar la habilitación para votar. Ésta sólo emerge del Registro Electoral y aparece concretada en el padrón o nómina de votantes.

(ii) El registro electoral es el conjunto de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar. Esas inscripciones —que aparecen incorporadas informáticamente a una

base de datos, así como los documentos presentados como prueba para obtener la inscripción— se organizan y clasifican en un archivo cuya custodia se encomienda al propio organismo electoral.

Se trata de un registro *en permanente actualización* que día a día incorpora los datos de personas en la medida en que éstas van adquiriendo la capacidad de ejercer los derechos cívicos, excluye, entre otros, a los fallecidos y desplaza al lugar que les corresponde a quienes mudan su domicilio.

Con antelación a un evento electoral determinado y con vistas al mismo, se exige que ese registro se cierre y quede, de este modo, cristalizado el número de personas habilitadas para participar en el acto electoral y su lugar de residencia, a efecto de determinar el centro de votación en que deben sufragar. Ese cierre del registro da lugar a la impresión del listado de electores que, en ese momento, están habilitados para participar en el acto electoral a celebrarse. Ese listado, ordenado en la forma que la legislación pertinente considere más conveniente, es lo que constituye el *padrón electoral* o nómina de electores.

El padrón de electores reviste gran importancia *en el acto de emisión del voto*. Ante la presencia de quien intenta sufragar, la autoridad electoral está obligada a verificar que el votante está habilitado para hacerlo y que, además, sea la misma persona que, según la lista de electores que tiene en su poder, está habilitada para votar. La primera de las verificaciones tiende a asegurar que se cumplan los requisitos que están en la base del sistema. Se trata de saber si la persona que está intentando votar reúne los atributos que la *normativa correspondiente establece como condiciones para permitirle el ejercicio del sufragio* y si se ha inscrito en tiempo y forma en el registro electoral.

El único documento que acredita este extremo es el padrón electoral o nómina de habilitados para votar que se imprime luego de cerrado el registro electoral. Verificado ese primer extremo, la autoridad receptora del voto *debe asegurarse* de que quien figura en ese padrón o nómina es la persona que se encuentra ante ella. *Esa segunda verificación se cumple mediante la exigencia de un documento de identidad* que impida que alguien distinto del titular del derecho sufrague en su lugar. La exhibición del documento de identidad sólo prueba que su titular estaba habilitado para sufragar en el momento en que fue extendido. No permite, en cambio, conocer si, posteriormente a su expedición, sobrevino un hecho capaz de provocar la exclusión o inhabilitación de su inscripción cívica.

b. En esa línea argumentativa, resulta procedente referirse a la característica de la identificación de la persona. Para ello, es menester abordar brevemente el *derecho a la identidad*.

Sobre dicho derecho, esta Sala, en la resolución de 5-IX-2012 emitida en el presente proceso, estableció que cada ser humano es único e irrepetible, por lo que la identidad es la condición de nuestra particularidad, de nuestro ser concreto en el mundo. Así, por medio del *derecho a la identidad*, se protege la vida humana en su realidad radical que es la propia persona indivisible, individual y digna.

El derecho a la identidad es un conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad. La idea de la identidad de las personas entraña no solo una visión estática, sino que también dinámica como el ser mismo.

De acuerdo con la primera, el individuo tiene ciertas propiedades inherentes que se hacen visibles en el mundo exterior; son las que nos otorgan una primera e inmediata visión del sujeto, tales como el genoma humano, las huellas digitales y los signos distintivos de la persona —v. gr. el nombre, la imagen, el estado familiar y la identificación—.

Con arreglo a la segunda, existe un despliegue histórico-evolutivo de la personalidad construido por los atributos y características de cada persona en relación con las demás, desde el punto de vista ético, religioso, cultural, ideológico, político y profesional —entre otros—.

De esta dicotomía del *derecho a la identidad personal* interesa destacar su vertiente *estática*, que es, justamente, el aspecto que fundamenta el derecho que toda persona tiene de exigir al Estado un documento que la identifique. En su vertiente estática, el derecho a la identidad puede ser analizado a partir de su doble dimensión: la *negativa* y la *positiva*.

Si aceptamos, como debe ser, que los derechos fundamentales son indivisibles, es posible afirmar que la identidad impone, por una parte, la obligación negativa del Estado y de los particulares de intervenir o irrespetar la *biografía de un individuo*. Este deber de abstención —producto del carácter personalista del Estado y el libre desarrollo de la personalidad de todo ser humano (art. 1 Cn.)— implica que, una vez reconocidos, existe una prohibición de negar el nombre, la imagen, el estado familiar o la identificación de las personas.

Por otra parte, el Estado tiene a su cargo la obligación positiva de crear las condiciones adecuadas y aptas para que el derecho a la identidad, en un sentido estático, logre la mayor eficacia normativa posible; esto exige que se suministren, por ejemplo, documentos acreditativos de la identificación que sirvan para singularizar a la persona.

Además, debe diferenciarse entre la *identidad*, que es el conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás, y la *identificación*, que es la demostración y la materialización de todas las características de la identidad.

Justamente, en el caso particular del *derecho a la identidad personal* y, en concreto, del *derecho a la identificación* plasmado en el art. 5 inc. 3º, frase la, parte final Cn. —como concreciones del valor dignidad humana establecido en el art. 1 Cn.—, destaca la prohibición del Estado de negar a los salvadoreños documentos de identificación, lo cual supone, correlativamente, *la obligación positiva de proveerlos*.

La prueba de identidad que consiste en comprobar que es esa persona y no otra, se denomina "*identificación*". *El derecho a la identificación, pues, impone una prestación a cargo del Estado en favor de los salvadoreños, que se traduce en la necesidad de suministrar documentos con los que se identifiquen*.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad es la normativa encargada de establecer los lineamientos para que el Estado salvadoreño garantice el derecho a la identificación.

c. El documento de identidad desarrolla un papel importante en el ejercicio del sufragio, pues es el instrumento que comprueba la identidad de su titular, la cual es confrontada con el padrón electoral. Por ese motivo, el mismo debe gozar de la presunción de veracidad de todo documento público emitido por un funcionario autorizado en el ejercicio de sus funciones y en observancia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico pertinente; es decir, dicho documento debe contar con un respaldo estatal que le imprima seguridad y veracidad.

En la normativa secundaria se encuentran una serie de leyes que contemplan la emisión de documentos que de alguna u otra manera identifican materialmente a su titular en relación con determinadas circunstancias. Tal es el caso de:

(i) El art. 1 de la Ley de Expedición y Revalidación de Pasaportes y Autorizaciones de entrada a la República, que señala: "El Pasaporte es el documento de viaje aceptado internacionalmente y constituye en el Extranjero uno de los medios de prueba de la Nacionalidad e *Identidad de las personas salvadoreñas*" (cursiva suplida).

(ii) El art. 1 de la Ley de Identificación Personal para los Menores de Dieciocho Años de Edad crea el Carnet de Identificación Personal en favor de los mayores de diez años de edad y menores de dieciocho años..."

(iii) El art. 4 num. 30 del Reglamento de Tránsito y Seguridad Vial establece que la *licencia de conducir* es un permiso formal otorgado por el Estado, que faculta a una persona para conducir un vehículo durante un período determinado. Asimismo, el art. 155 del cuerpo normativo en mención prescribe que dicho documento contendrá ciertos requisitos que identifican a su titular, entre ellos, un nombre por cada clase o una clasificación específica, el número de identificación tributaria del propietario o poseedor legítimo del vehículo automotor y una fotografía.

De las disposiciones relacionadas se colige que el ordenamiento jurídico salvadoreño contempla una diversidad de *documentos públicos* que, a pesar de ser emitidos para fines específicos, permiten identificar a su titular, *v.gr. pasaporte, licencia de conducir y carnet de menores*.

Asimismo, conviene destacar que con la entrada en vigencia de la normativa concerniente a la emisión del DUI en el año 2001, la Asamblea Legislativa emitió una regulación efímera denominada "*Disposición Transitoria que faculta la Identificación de los Ciudadanos que aún no han obtenido el Documento Único de Identidad*" —actualmente derogada— que permitía que las personas que aún no habían obtenido su DUI se identificaran con otro tipo de documentos.

El art. 1 del referido cuerpo legal establecía: "Las personas que a la vigencia del presente Decreto no han obtenido su Documento Único de Identidad y necesitan comparecer a otorgar o celebrar actos de naturaleza jurídica, bancaria u otros servicios públicos o privados, se podrán identificar mediante cualquier documento personal vigente, como la licencia de conducir, el carnet electoral, pasaporte, tarjeta de afiliación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social u otro a satisfacción de la persona o entidad ante quien se otorga o celebre."

d. Ahora bien, con la finalidad de crear un instrumento de significativa importancia en el contexto de la seguridad nacional, especialmente la seguridad ciudadana y jurídica, y cuya única finalidad y propósito sea identificar a los ciudadanos salvadoreños, la Asamblea Legislativa, en el año de 2001, emitió la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad.

El art. 3 de dicho cuerpo normativo prescribe que el DUI *es el documento oficial, suficiente y necesario para identificar fehacientemente a toda persona natural salvadoreña* en todo acto público o privado, tanto dentro del país como en el extranjero, cuando dichos actos surtan efectos en El Salvador. La naturaleza de documento público del DUI imprime la confianza

y certeza que su titular es quien dicho documento dice ser.

3. Corresponde finalmente abordar el tema referente a los márgenes de acción por parte del legislador *en la configuración del ordenamiento jurídico* y los límites constitucionales que se le imponen al desempeñar su función.

Este Tribunal en reiterada jurisprudencia *v. gr.* en la Sentencia de 17-V-2002, Inc. 6-2000-- ha insistido en que la Asamblea Legislativa goza de cierto ámbito de libertad para configurar el contenido y alcance de las disposiciones jurídicas emitidas por ella.

En tal sentido, y citando la mencionada jurisprudencia, debe distinguirse en primer lugar entre el contenido de las disposiciones constitucionales y el de las disposiciones legales: "las disposiciones materiales de la Constitución, a diferencia de los preceptos legales, no pretenden disciplinar conductas específicas o habilitar para que los órganos estatales o particulares realicen concretas actuaciones de ejecución; sino garantizar el respeto a determinados valores y principios, así como asegurar a los individuos unos derechos que puedan operar como límites frente a la ley [...]; en tal sentido, es evidente que la amplitud de la materia regulada por la Constitución[,] el carácter sintético de muchos de sus preceptos, el significado valorativo de algunas de sus normas materiales [y] el correspondiente grado de apertura que permita la pluralidad de sus realizaciones, diferencian netamente a la Constitución de los demás cuerpos normativos".

Consecuentemente, puede concluirse que, salvo los mandatos al legislador —aquello que le está ordenado o prohibido de manera definitiva—, el texto de la Constitución es un marco dentro del cual el legislador puede desarrollar su actividad atendiendo a criterios y valoraciones relativas a aspectos de necesidad, conveniencia nacional, oportunidad y viabilidad, según sea el caso.

IV. Delimitadas las consideraciones jurídicas que anteceden, corresponde realizar el examen de constitucionalidad de los arts. 4-J inc. 2° LEREDUI y 6, 9 n°. 4), 22 y 196 inc. 1° CE. Para ello, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

1. Como se estableció en el considerando 11.2 de este pronunciamiento, el contraste normativo entre los elementos de control radica en la aparente vulneración que ocasionan las disposiciones impugnadas en el art. 72 ord 1° Cn., por cuanto que los ciudadanos que carecen de DUI o que, a pesar de tenerlo, no está vigente o no aparecen en el padrón electoral, no podrán emitir su voto. Y es que, a criterio del ciudadano demandante, la limitación al derecho al sufragio



activo que contiene la normativa impugnada es desproporcionada —en contra del art. 246 Cn.—, ya que el art. 5 inc. 3° frase la Cn. contempla la posibilidad de que existan otros documentos que permitan identificar a un ciudadano y que, en consecuencia, con los mismos pueda emitir el sufragio.

2. Anteriormente se estableció en la presente sentencia que el derecho al sufragio implica la participación en el proceso de elección de los gobernantes (democracia indirecta). El cuerpo electoral se manifiesta a través de un *procedimiento organizado de expresión política* al cual todos están llamados a participar sin distinción alguna, bajo la observancia de ciertos requisitos.

Uno de esos requisitos lo constituye la necesaria e indefectible obligación de parte del ciudadano de *identificarse* al momento de materializar su derecho al sufragio activo. Así lo prescriben los arts. 6, 9 n° 4) y 196 inc. 1° CE en relación con el art. 4-J inc. 2° LEREDUI. En efecto, la normativa impugnada regula de forma contundente que, en nuestro ordenamiento jurídico, para que un ciudadano pueda votar es indispensable que este se identifique en el acto ante la junta receptora de votos con su DUI, el cual, a su vez, debe estar vigente; de lo contrario, el derecho al voto puede legítimamente ser obstaculizado en su ejercicio.

3. Pues bien, el art. 79 inc. 3 Cn. prescribe que la "ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio." En ese sentido, la misma Constitución establece un lineamiento dirigido al legislador, con el cual pretende la creación de normativa secundaria que regule todas las circunstancias relacionadas con la emisión del voto.

En esa línea, el ordenamiento jurídico secundario instituye, como condición para el ejercicio del sufragio, la necesaria identificación de quien pretende ejercerlo exclusivamente a través del DUI vigente y no de cualquier otro documento. Y es que, dada la naturaleza de los eventos electorales, es indispensable garantizar que los mismos se lleven a cabo con transparencia, seguridad y veracidad.

Además, no se debe obviar que el padrón electoral constituye un registro de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar. Dicho registro se crea a partir de la base de datos que proporciona el RNPN —arts. 15 y 17 CE—, institución encargada de administrar el Registro del Documento Único de Identidad. En consecuencia, hay una estrecha colaboración entre ambos registros —electoral y de la persona—, pues el cruce de información referente a los datos personales de los ciudadanos garantiza la seguridad en la elaboración del

padrón electoral, el cual constituye una herramienta indispensable para identificar al ciudadano que pretende ejercer su derecho al sufragio.

Por tanto, permitir que una persona, al momento de votar, se identifique por medio de un documento de identidad distinto al DUI implicaría imprecisión en el padrón electoral, ya que este se elabora con base en la información proporcionada por el RNPN, lo cual restaría seguridad al evento electoral y, por consiguiente, al ejercicio del derecho al sufragio.

La misma consecuencia debe aplicarse a aquellos ciudadanos que pretendan identificarse por medio de un DUI vencido, ya que, como se dijo previamente, si no se actualiza y depura constantemente el padrón electoral, se generaría incertidumbre respecto a cualquier obstáculo al momento de ejercer el sufragio.

De lo anterior se infiere que el límite al ejercicio del derecho al sufragio —art. 72 ord. 1° Cn.— impuesto por las disposiciones impugnadas está justificado por las razones antes anotadas, pues la importancia que entraña el evento electoral exige que el mismo esté revestido de la seguridad indispensable para su normal conclusión. Por lo tanto, es procedente que su ejercicio se sujete a determinados requisitos razonables y necesarios impuestos por el legislador a partir de su margen de acción en la configuración del ordenamiento jurídico como desarrollo de las disposiciones constitucionales, a fin de garantizar la seguridad en la identidad de los ciudadanos que participaban en los procesos electorales.

En virtud de lo expuesto, esta Sala concluye que *los arts. 6, 9 n° 4) y 196 inc. 1° CE en relación con el art. 4-J inc. 2° LEREDUI no vulneran el ejercicio del derecho al sufragio activo contenido en el art. 72 ord. 1° Cn.*

**Por tanto:**

En atención a las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y arts. 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 los arts. 6, 9 n° 4) y 196 inc. 1° del Código Electoral en relación con el art. 4-J inc. 2° de la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad, *no existe la inconstitucionalidad alegada, por la supuesta contradicción con el art. 72 ord. 1° Cn.*

2. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

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.

-----F. MELENDEZ-----J.B. JAIME-----G. ALVAREZ-----FCO. E.  
ORTIZ R. -----E.S. BLANCO R-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES  
MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.----- E. SOCORRO C-----  
RUBRICADAS.-----