

9-2006

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las nueve horas del día veinticinco de noviembre de dos mil ocho.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo, Licenciado en Ciencias Jurídicas, del domicilio de Soyapango, para que en sentencia definitiva este Tribunal declare la inconstitucionalidad por vicio en su contenido, del *art. 13 del Código Electoral (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 mediante el Decreto Legislativo n° 632, de 9-III-2005, publicado en el Diario Oficial n° 67, tomo 367, de 12-IV-2005, por la supuesta violación a los arts. 3 y 79 Cn.

La disposición impugnada prescribe:

"Art. 13.- La Asamblea Legislativa estará compuesta por ochenta y cuatro Diputados propietarios e igual número de suplentes.

Habrán tantas circunscripciones electorales, como Departamentos, en que se divide el territorio de la República para la administración política.

Cada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados propietarios e igual número de suplentes.

Se establecerá un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de Diputados que conformarán la Asamblea Legislativa.

Para establecer el número de Diputados por circunscripción, se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción, entre el cociente nacional de población.

Si faltare una o más Diputaciones que asignar del total de los componentes de la Asamblea Legislativa, estos se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro Diputados. El Tribunal velará por el fiel cumplimiento de lo regulado en el inciso tercero del presente artículo.

Según este método y en base al último censo nacional de población, las circunscripciones electorales quedarán conformadas de la siguiente manera:

1. San Salvador, veinticinco Diputados
2. Santa Ana, siete Diputados
3. San Miguel, seis Diputados
4. La Libertad, ocho Diputados
5. Sonsonate, seis Diputados
6. Usulután, cinco Diputados

7. Ahuachapán, cuatro Diputados
8. La Paz, cuatro Diputados
9. La Unión, cuatro Diputados
10. Cuscatlán, tres Diputados
11. Chalatenango, tres Diputados
12. Morazán, tres Diputados
13. San Vicente, tres Diputados
14. Cabañas, tres Diputados."

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

Analizados los argumentos, y considerando:

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

I. A. El demandante comenzó reconociendo que en el proceso de formulación de la ley al legislador le es muy difícil lograr o conseguir un texto legal que desarrolle o refleje a la perfección los mandatos que emanan de la Constitución, a lo que se tiene que agregar la libertad de que goza el legislador para configurar la ley. Por otro lado, recordó que –según la jurisprudencia de esta Sala– "los pronunciamientos de inconstitucionalidad no son juicios de perfectibilidad" (Sentencia de 17-V-2002, Inc. 6-2000, Considerando V 3).

A pesar de lo anterior –consideró–, el legislador, en la etapa de formulación de la ley, no debe perder de vista que, si bien no puede aspirar a conseguir la perfección en dichos textos, sí tiene la obligación de reflejar en la ley el mayor apego posible al mandato constitucional. Por lo tanto –siguió–, para lograr la mayor fidelidad posible entre el texto legal y la Constitución, el legislador está obligado a tomar como marco lógico y natural exclusivamente a la Constitución.

Así, en el ámbito electoral –precisó–, el legislador debe atenerse a los "mandatos electorales" que de la Constitución provengan, por lo que, a la hora de la formación de las circunscripciones electorales, debe observar el respectivo mandato constitucional relativo a la población y, a su vez, debe mantener intacta la igualdad. Añadió –citando jurisprudencia de esta Sala– que "la Asamblea Legislativa tiene libertad para –atendiendo la evolución cultural, social, económica, política, jurídica, etc.– adecuar las leyes secundarias a los cambios en la realidad social, en uso de la facultad que le concede el Art. 131 ord. 5° de la Constitución, siempre que se respete los principios constitucionales básicos establecidos para garantizar la plena vigencia y goce de los derechos fundamentales de las personas..." (Sentencia de 19-VII-1996, Inc. 1-1992 ac., Considerando V 3).

Luego, pasó a analizar el art. 79 Cn., específicamente en lo relativo a las circunscripciones electorales, explicando que la Constitución delega al legislador la responsabilidad de elegir la distribución geográfica más conveniente. Preciso que, en el caso salvadoreño, respecto a los diputados, se optó por la división administrativa territorial, es que decir que se divide el territorio nacional en 14 circunscripciones electorales. Para determinar el número de cargos electivos para cada una de las 14 circunscripciones electorales –siguió–, la Constitución es clara en cuanto a la necesaria y obligatoria utilización de la población contenida en cada una de éstas. Acotó –citando jurisprudencia de este Tribunal– que "el legislador secundario, en la distribución de los distritos electorales, puede adoptar el diseño que mejor le parece que responde a las realidades políticas y sociales imperantes", pero que "la magnitud de [aquéllos] en el territorio nacional –entendida magnitud como el número de representantes que corresponden a cada circunscripción electoral– deberá responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional, lo cual habrá de determinarse por los medios objetivos pertinentes –censo de población o cualquier otro medio confiable– que le permitan a dicho legislador cumplir con el mandato constitucional" (Sentencia de 17-V-2002, Inc. 6-2000, Considerando IV). En otras palabras –concluyó–, a mayor población mayor número de representantes, a menor población menor número de representantes.

A continuación, pasó a examinar si el art. 13 CE cumple con el mandato del art. 79 Cn. Comenzó observando que el legislador, para establecer el número de diputados por circunscripción, aparentemente toma como base a la población cuando dice: "Para establecer el número de Diputados por circunscripción, se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción, entre el cociente nacional de población". Al hablar de "población", aclaró que entendía el número de personas que el último censo nacional de población refleja o contabiliza.

Acotó que la Constitución sólo establece que la población es la base del sistema electoral, dejando abierta la posibilidad al legislador de utilizar el medio objetivo idóneo para asignar el número de diputados a las circunscripciones electorales, siempre y cuando tome a la población como base". En este caso –reseñó–, el legislador utilizó el censo nacional de población de 1992.

Por otro lado, explicó que el art. 13 CE, para definir el número de diputados por circunscripción, divide el número de habitantes de cada circunscripción entre el cociente nacional de población, y que el resultado de dicho procedimiento equivale al número de diputados que corresponden a dicha circunscripción electoral. Acto seguido, enunció cómo quedan integradas las circunscripciones conforme al artículo en comento.

No obstante, indicó que en 4 de las 14 circunscripciones electorales el mandato constitucional de tomar a la población como base para establecer las mismas es incumplido, por lo que es un mandato cumplido de forma parcial.

Insistió que el legislador, en el art. 13 CE, aparentemente cumple el mandato constitucional del art. 79 Cn., en cuanto a tomar a la población como base del sistema electoral, pues el número de diputados por circunscripción supuestamente refleja que a mayor población mayor número de diputados, y a menor población menor número de diputados. Sin embargo, consideró que el inc. 3º del art. 13 CE, al establecer que "[c]ada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados propietarios e igual

número de suplentes", crea dudas respecto al cumplimiento del art. 79 Cn., porque de su lectura se puede colegir fácilmente un alejamiento del criterio poblacional, pues –se preguntó– ¿Qué pasaría si en una circunscripción electoral no se llena el número poblacional que el cociente de población exige para otorgarle los 3 diputados que por dicho criterio le corresponden? ¿Y si se da el caso que tampoco una circunscripción tiene el mayor residuo y aun así se le asignan 3 diputados? Obviamente –concluyó–, la base de esta disposición legal no proviene de la población, sino de una voluntad, para el caso, la del legislador, pero –cuestionó– ¿es ése el mandato constitucional? ¿Esa voluntad no es arbitraria?

A continuación, tomando como base el censo poblacional de 1992, pasó a efectuar –detallándolas– las operaciones matemáticas que conducen a establecer el número de diputados asignados a cada circunscripción electoral conforme al art. 13 CE (véase fs. 3 vto. a 5 vto.). Al efectuar dichas operaciones, obtuvo diferentes números de diputados, en contraste con los asignados en el inc. 7° num. 2, 3, 13 y 14 del art. 13 CE, para los departamentos de Santa Ana, San Miguel, San Vicente y Cabañas, pues éste les adjudica 7, 6, 3 y 3 diputados, respectivamente, mientras que el actor, utilizando "al pie de la letra" –como él mismo reconoce– la operación aritmética descrita en los incs. 4°, 5° y 6° del art. 13 CE, obtiene 8, 7, 2 y 2 diputados, respectivamente, para los departamentos aludidos. La única razón que puede explicar esta diferencia –señaló– la podemos encontrar en el inc. 3° del art. 13 CE, cuando establece que "[c]ada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados propietarios e igual número de suplentes".

Para que lo dicho por el legislador en el inc. 3° del art. 13 CE no fuera violatorio del art. 79 Cn. –argumentó–, tendría que darse en las circunscripciones controvertidas una de las siguientes condiciones: (i) que su población sea de al menos 182,805 personas –3 veces el cociente de población–, lo que equivale a 3 diputados, o (ii) que, en caso que no consigan el equivalente a 3 cocientes de población, tengan el residuo poblacional mayor para obtener el tercer diputado. Pero –continuó– ¿qué sucede si la población de determinada circunscripción electoral es menor a 182,805 personas? ¿Aun en ese caso le corresponden 3 diputados? Al constatar la población de dichas circunscripciones –arguyó– vemos que en el caso de San Vicente, con 143,003 personas, y Cabañas, con 138,426 personas, el límite de 182,805 no es rebasado. En cuanto a los residuos –manifestó–, estas circunscripciones tampoco tienen los mayores residuos poblacionales, porque éstos corresponden a Santa Ana, San Miguel, San Salvador, Sonsonate, Cuscatlán, Chalatenango y Morazán.

A la luz de los datos mostrados, cabe preguntarse –prosiguió– ¿cómo es que a Cabañas y a San Vicente se les asignan 3 diputados, si no tienen la población equivalente a 3 cocientes de población, ni tienen el mayor residuo poblacional? ¿Cómo es posible que Santa Ana y San Miguel no tengan un diputado más, si tienen dos de los residuos poblacionales mayores? La única respuesta razonable que se puede encontrar –concluyó– es que el legislador no observó a la población como base para distribuir el número de diputados entre las 14 circunscripciones electorales. Esta inobservancia –precisó– se materializa en el inc. 3° del art. 13 CE, porque al establecer como mínimo 3 diputados por circunscripción, el legislador manipula los datos que del instrumento que refleja la magnitud poblacional se obtienen, y al manipularlos inobserva a la población.

El legislador –coligió–, al establecer que todas las circunscripciones electorales deben tener al menos 3 diputados, viola el mandato contenido en el art. 79 Cn., porque existen circunscripciones electorales cuya población no alcanza el número mínimo de personas para que se le asignen 3 diputados, ni siquiera por la vía del residuo, lo que convierte dicha asignación en un arbitrariedad. Igualmente –razonó–, al no asignarle a las circunscripciones con mayor residuo poblacional el diputado que les corresponde, se viola el mandato constitucional. Por lo tanto –concluyó–, la asignación de 3 diputados a las circunscripciones de Cabañas y San Vicente, la asignación de 7 diputados a la circunscripción de Santa Ana, y la asignación de 6 diputados a la de San Miguel –contempladas en el art. 13 CE– son inconstitucionales, por no observar a la población como base del sistema electoral.

B. Respecto a la supuesta violación al art. 3 Cn., por parte del art. 13 CE, se refirió a la igualdad en la formulación de la ley, citó jurisprudencia de esta Sala al respecto, y estimó que el legislador, en la etapa de formación de las circunscripciones electorales, no debe equiparar la menor magnitud poblacional de una circunscripción con aquella que ostenta una mayor magnitud poblacional, precisamente porque entre ellas existe una divergencia importante que sí debe ser objeto de diferenciación, que es la mayor magnitud poblacional. De no observarse esto –dictaminó–, la equiparación se convierte en arbitraria, lo cual violenta la igualdad ante la ley. El legislador, en la ley electoral –precisó–, equipara indebidamente a un sector de la población con los otros, atribuyéndole mayor peso en cuanto al número de diputados, lo que acarrea una distorsión en el sistema representativo.

Los residuos poblacionales de Cuscatlán, Chalatenango y Morazán –concretó– son lo suficientemente grandes para obtener un diputado por la vía del residuo; por el contrario, los residuos poblacionales de San Vicente y de Cabañas no son lo suficientemente grandes para obtener un diputado extra, pero aun así, el legislador les asignó un diputado extra por la vía del residuo. De esta manera –sentenció–, las diferencias poblacionales entre, por un lado, los residuos de Cuscatlán, Chalatenango y Morazán, y por el otro, los de San Vicente y Cabañas, que deberían ser consideradas divergencias relevantes para ser objeto de diferenciación, son obviadas por el legislador, siendo dicha equiparación totalmente arbitraria. Por lo tanto –concluyó–, la asignación de 3 diputaciones a las circunscripciones de Cabañas y de San Vicente –que contempla el art. 13 CE– es inconstitucional, por violentar la igualdad ante la ley.

2. Conforme al art. 7 L. Pr. Cn., se ordenó que la Asamblea Legislativa, en su calidad de autoridad emisora de la disposición impugnada, rindiera, en el plazo de diez días, el informe mediante el cual justificaba la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

El órgano legislativo comenzó diciendo que el pluralismo es un concepto que abarca una doble acepción. Por una parte, la verificación empírica de la existencia dentro de la sociedad de diversos intereses, organizaciones, estructuras sociales y comportamientos, que confluyen en el juego del poder político con distintas capacidades. Por otra parte, una visión tolerante de esa realidad social, que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella.

El pluralismo –reseñó– arranca de la dificultad conceptual con que se encontraron los teóricos del Estado, para armonizar lo unívoco del orden político y lo diverso de sus componentes. En décadas más recientes –precisó–, el pluralismo evolucionó con la práctica de los grupos de presión, la diversidad de intereses organizados y la tolerancia –como mecanismo de regulación del conflicto social–. Las visiones más modernas del pluralismo –siguió– se vinculan con un concepto participativo de la democracia y la descentralización del poder político, como supuestos para garantizar la supervivencia de la armonía entre el orden político global y las especificidades individuales y grupales. En América Latina, por su parte –observó–, el pluralismo tiene la connotación de fortalecimiento de la sociedad civil –el cual acompaña a los procesos de democratización postautoritarios–.

El pluralismo –añadió– se vincula directamente con el tipo competitivo de elecciones. Este tipo de elecciones –subrayó– es el único que garantiza el pluralismo y, por lo tanto, la participación democrática de los ciudadanos en el poder político. Las elecciones competitivas –expuso– permiten que concurren abiertamente grupos y organizaciones, y el poder que de ellas emerge tiene también legitimidad social. Al establecerse –concluyó– que en cada departamento habrá una circunscripción de por lo menos 3 diputados a elegir, lo que el legislador pretendió es que en el país exista el pluralismo, para que todos los ciudadanos con capacidad de emitir sufragio puedan elegir a sus representantes por cada departamento, y así no exista el bipartidismo –el cual es prohibido en la Constitución–. El legislador –insistió– estableció los parámetros con el fin de que en todas las circunscripciones departamentales electorales estén representados la mayoría de partidos políticos y, así, no exista el bipartidismo.

3. Conforme al art. 8 L. Pr. Cn., se confirió traslado al Fiscal General de la República, Lic. Félix Garrid Safie Parada, para que, en el plazo de quince días, emitiera su opinión sobre la inconstitucionalidad alegada.

Empezó haciendo un planteamiento teórico sobre el sistema electoral y las circunscripciones electorales. Para tal efecto, retomó la jurisprudencia de esta Sala y exposiciones del autor argentino Adolfo Gabino Ziulu –lo que no es pertinente transcribir aquí–.

Razonó que la adopción de determinado sistema electoral es relevante en el esquema de la representación política, aunque –acotó– en todo proceso electoral, además del sistema político, influyen factores aun más complejos; tal es el caso –desarrolló– de la educación, cultura política, conciencia política, los comportamientos sociales y económicos, los partidos políticos –que son verdaderos protagonistas– y otras fuerzas reales que condicionan el quehacer institucional del Estado.

Lógicamente –siguió– no es posible la adopción de un sistema electoral perfecto, que satisfaga por igual a las estructuras políticas, pero no se puede negar que se propicie el pluralismo. Acto seguido, transcribió los razonamientos de la Asamblea Legislativa relativos al pluralismo, y la jurisprudencia de esta Sala sobre el sistema de representación proporcional (Sentencia de 17-V-2002, Inc. 6-2000, Considerando V 1) –no siendo necesario repetirlos aquí–.

Destacó la garantía de la igualdad del voto –reconocido en el art. 78 Cn., la adopción del sistema de representación proporcional –art. 79 inc. 2° Cn.–, y la igualdad

de participación del electorado salvadoreño en los procesos electorales. Dichas disposiciones –precisó– son desarrolladas en el art. 262 CE, el cual determina la fórmula matemática de la proporcionalidad y la distribución de votos en los diferentes escaños de la Asamblea Legislativa. Agregó que un voto que reúne todas las características constitucionales es igual a otro emitido en la misma circunscripción. Seguidamente, citó la jurisprudencia de este Tribunal sobre el sufragio igualitario (Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002) –que no corresponde transcribir en esta Sentencia–.

Siguiendo a Giovanni Sartori, expresó que el sistema de representación proporcional tiene como efecto que la desigualdad en el voto se traduzca en una mayor participación de los partidos relativamente pequeños, para que puedan alcanzar escaños legislativos. Precisamente –manifestó, siempre siguiendo al italiano– el sistema de representación proporcional lo que pretende es reducir las disparidades entre el porcentaje de la votación en las circunscripciones territoriales obtenidas por un partido y los escaños o curules legislativos que le corresponden. A continuación, reseñó jurisprudencia de esta Sala sobre el mismo tema (Sentencia de 17-V-2002, Inc. 6-2000, Considerando VI) –la que no es necesario reiterar ahora–.

Concluyó que el art. 79 Cn., al expresar que para las elecciones de diputados se adoptará el sistema de representación proporcional, da margen al legislador para configurar el sistema electoral que responda a las necesidades políticas y sociales del país. Consecuentemente –prosiguió–, el legislador puede desarrollar su actividad, atendiendo a criterios y valoraciones políticas, relativos a aspectos de necesidad y conveniencia nacional, y tal como lo ha sostenido esta Sala en reiterada jurisprudencia –manifestó–, el legislador está facultada para configurar libremente el contenido de las leyes, según su voluntad y el interés nacional, debiendo respetar únicamente el marco constitucional. Finalizó, solicitando que se declarara la "constitucionalidad" del precepto impugnado.

4. A. Por medio de interlocutoria pronunciada el 27-V-2008, esta Sala, teniendo en cuenta que la Dirección General de Estadística y Censos, entre el 12 y el 27-V-2007, realizó el VI Censo de Población y V de Vivienda, y que dicha información, en virtud de los puntos controvertidos, podrían ilustrar mejor a este Tribunal para la resolución de los mismos, solicitó a la Dirección referida que proporcionara los datos estadísticos relativos a la distribución de la población por departamentos; todo conforme a lo dispuesto en el art. 9 de la L. Pr. Cn.

B. El día 15-VIII-2008 se tuvo por recibido y se agregó al expediente el informe requerido (fs. 41), en el cual, de acuerdo con lo solicitado, se detalla la población correspondiente a cada departamento, tal como la arrojó el censo aludido; quedando así el proceso en estado de emitir sentencia de fondo.

II. Luego de expuestos los motivos de inconstitucionalidad argumentados por el demandante, 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 (1) y señalar el orden lógico de la presente Sentencia (2).

1. De conformidad con la resolución de 2-VI-2006, se admitió la demanda presentada por el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo, circunscribiéndola a la inconstitucionalidad del art. 13 incs. 3° y 7° num. 2, 3, 13 y 14 CE por supuesta violación: (i) al art. 79 Cn., en la medida en que el precepto objeto de control no toma en cuenta a la población como base del sistema electoral, específicamente, en cuatro de las catorce circunscripciones electorales –Cabañas, San Vicente, Santa Ana y San Miguel–; y (ii) al art. 3 Cn., que contiene el principio de igualdad en la formulación de la ley, en virtud que el legislador ha equiparado arbitrariamente la menor magnitud poblacional de unas circunscripciones con otras que ostentan mayor magnitud poblacional.

2. Delimitada la pretensión de acuerdo con el párrafo precedente, se establece el siguiente orden de análisis: Primeramente, se hará un esbozo doctrinario y jurisprudencial sobre el diseño del sistema electoral en general (III), profundizando – por su relación con la pretensión– en: (1) el mandato del art. 79 inc. 1° *in fine* Cn., en cuanto a tomar a la población como base de dicho sistema, (2) la igualdad en general y en el derecho electoral, y (3) el principio del pluralismo; matizando todo lo anterior con el respeto a la libertad de configuración del legislador en materia electoral (IV). Acto seguido, se aplicarán dichas consideraciones teóricas al caso concreto (V), para así dictar el fallo que constitucionalmente corresponda.

III. En la representación proporcional, el sistema electoral se prefigura como el conjunto de reglas para traducir votos a escaños de representantes. Dicho sistema tiene cuatro componentes básicos: (i) las *circunscripciones electorales* –la extensión geográfica y demográfica que constituye la base para la distribución de escaños o cargos electivos–; (ii) la *forma de la candidatura* –cómo deben ser presentadas las personas que compiten por el voto de los electores (unipersonal o de lista; lista cerrada o abierta; lista cerrada bloqueada o desbloqueada)–; (iii) la *estructura del voto* –la forma de emisión del voto (único, múltiple, preferencial, combinado, etc.)–; y (iv) la *fórmula electoral* –el procedimiento matemático para la conversión de votos en escaños o cargos–.

Si bien no existe acuerdo entre los estudiosos del derecho electoral sobre cuál de los sistemas electorales es el mejor, lo que es innegable es que dicho sistema – cualquiera sea el que se elija– constituye una variable importante para explicar el sistema de partidos políticos y orientar el proceso de formación de la voluntad política y la transferencia de poder, es decir, determina en gran medida las actitudes y resultados electorales.

Por otro lado, los sistemas electorales –en la forma como los expone la doctrina– son tipos ideales, que en la práctica requieren de una conformación concreta, en la que se interrelacionan y combinan sus distintos componentes, para lograr determinados fines democráticos. Se comprenderá, entonces, porqué se pueden encontrar países con sistemas electorales parecidos, pero nunca idénticos. Ahora bien, una vez que el constituyente opta por un determinado sistema, el legislador ordinario debe sujetarse a los parámetros fijados por aquél; en cambio, si la Constitución guarda silencio al respecto, la libertad del legislador para configurarlo será un poco más amplia (véase *infra* IV).

En el caso nuestro, las principales directrices del sistema electoral se encuentran recogidas en los incs. 1º, 2º y 3º del art. 79 Cn., los cuales disponen: "En el territorio de la República se establecerán las circunscripciones que determinará la ley. La base del sistema electoral es la población. --- Para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional. --- La ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio". Huelga decir que el legislador, al momento de desarrollar estos principios constitucionales en el Código Electoral, los ha debido ponderar, en general, con otros principios constitucionales (véase *infra* IV). Interesa destacar, para los efectos de esta sentencia, a la población -como elemento central- y los principios de igualdad y pluralismo, igualmente exigidos por la Constitución.

I. El demandante –con relación a su primer motivo de impugnación (véase *supra* II I)– centró su atención en el mandato al legislador de que tome en cuenta a la población a la hora de configurar el sistema electoral –inc. 1º *in fine* del art. 79 Cn.–. Este imperativo –según lo entiende esta Sala– guarda estrecha relación con uno de los componentes del sistema electoral: la circunscripción electoral.

A. La circunscripción o distrito electoral –como también se le llama– es el conjunto de electores a partir del cual se procede a la distribución de los escaños asignados, según la distribución de votos emitidos en las respectivas elecciones. En la actualidad, generalmente, cada conjunto de electores corresponde a una unidad territorial, resultante de la división administrativa del país en Estados, provincias, cantones, etc. Si bien este criterio, naturalmente, genera circunscripciones con extensiones territoriales o volúmenes demográficos –a veces– muy dispares, tiene la ventaja de ser *prima facie* políticamente neutral, pues retoma una división preexistente al acto legislativo en concreto. Nada obsta, desde luego, a la elaboración de circunscripciones basada en criterios geográficos diferentes.

Ahora bien, no debe confundirse la *extensión* o *volumen demográfico* de la circunscripción electoral con su *magnitud*, que hace alusión al número de representantes a elegir en la misma. Con base en su magnitud, una circunscripción puede ser *uninominal* –cuando sólo tiene asignado un escaño– o *plurinominal* –cuando tiene asignados dos o más escaños–. A su vez, las circunscripciones plurinominales se clasifican en *pequeñas* –de 2 a 5 escaños, por ejemplo–, *medianas* –de 6 a 10, v. gr.– y *grandes* –de 10 en adelante v. gr.–. El número de escaños por circunscripción puede consistir en un número *fijo* preestablecido –lo más acostumbrado– o *variable*, el cual se determina en cada evento electoral, relacionando escaños con electores o población.

La doctrina subraya la importancia de la magnitud de las circunscripciones electorales, pues de ello depende la mayor o menor proporcionalidad del sistema, es decir, el nivel de correspondencia entre la cantidad de votos y los escaños obtenidos por cada partido político. Entre más pequeña sea la circunscripción más bajo será el efecto proporcional del sistema; y al revés, entre más grande sea la circunscripción, más alto será el efecto proporcional del sistema.

Se ha dicho que en los sistemas contemporáneos los distritos electorales se ajustan a divisiones administrativas preexistentes o naturales. Ello, sin duda alguna, tras períodos largos –en los que ocurren cambios demográficos–, puede afectar la proporcionalidad del sistema, por lo que es aconsejable un reajuste constante de los límites geográficos de la circunscripción o del número de escaños asignados a la misma.

B. El inc. 1° del art. 79 Cn. deja libertad al legislador para la *determinación territorial* de las circunscripciones electorales; puede, por tanto, adoptar el diseño que mejor le parezca responde a la realidad social y política vigente. Por ello, es constitucionalmente legítima la decisión del legislador –plasmada en el art. 13 inc. 2° CE– de seguir la división administrativa en departamentos para tal propósito. Pero respecto a la *magnitud* de las circunscripciones electorales, sí existe un constreñimiento constitucional: en efecto, al decir que "[l]a base del sistema electoral es la población" (art. 79 inc. 1° *in fine* Cn.), impone al legislador que la determinación del número de representantes a elegir en cada circunscripción se fundamente en la población.

Concretamente, la magnitud de los distritos deberá responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional, la cual habrá de determinarse por los medios objetivos idóneos, como un censo de población o cualquier otro método confiable. Pero el legislador –como ya se ha dicho– al regular cualquier sector de la realidad –y el electoral no es la excepción– debe ponderar el principio respectivo con otras normas constitucionales.

2. Otro aspecto que incide en el sistema electoral es la igualdad. Se hablará, primero, de la igualdad en general (A), y luego, de la proyección de la igualdad en el derecho electoral (B).

A. a. La igualdad –reconocida en el art. 3 Cn.– se manifiesta como valor, principio y derecho fundamental.

La igualdad es un *valor* jurídico inherente a la condición democrática del Estado de Derecho y –junto con la libertad– es una concreción del valor justicia. La noción de igualdad –de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos– se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad (Opinión Consultiva OC 17/2002, de 28-VIII-2002, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, par. 45).

La igualdad también es un *principio*, que supone una verdadera sujeción para todos los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, como una garantía de la legalidad y un imperativo de la justicia. Puede afirmarse que el principio de igualdad es un criterio informador no sólo de nuestro sistema constitucional, sino del entero ordenamiento jurídico del Estado: debe y tiene que existir respeto de este principio en las actividades de aplicación, creación y ejecución del derecho, para que se convierta en una verdadera pauta de limitación de la actividad de los poderes públicos.

Finalmente, la igualdad es el *derecho* que tienen las personas a exigir a los poderes públicos que en sus actividades les den un trato equivalente, al encontrarse en condiciones similares a otras personas, pero también a que deliberadamente se les dé un trato dispar en beneficio propio, al encontrarse en situación distinta a los demás individuos, bajo criterios justificables y razonables a la luz de la misma Constitución. De ello se colige que la igualdad es un derecho relacional, es decir que su violación

siempre estará relacionada con la regulación, ejecución o ejercicio de otro derecho fundamental.

b. La igualdad –sea que se presente como principio o como derecho fundamental– puede constituir tanto un mandato de equiparación como un mandato de diferenciación. Se pasará a analizar cada uno de estos aspectos.

La igualdad se presenta, *prima facie*, como exigencia de *equiparación*, es decir que da un trato igual a circunstancias o situaciones no idénticas que, sin embargo, se estima deben considerarse irrelevantes para el disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de una misma disposición. En estos casos, lo decisivo es establecer el criterio de relevancia a tenor del cual se van a considerar los datos como esenciales o irrelevantes para predicar la igualdad entre situaciones o personas distintas.

Pero, aunque resulte paradójico, la igualdad, en determinados supuestos, lo que conlleva es una exigencia de *diferenciación*, ya que no se puede equiparar arbitrariamente aquellas situaciones o personas entre las que se dan diferencias relevantes. Aquí de lo que se trata es de brindar un trato diferenciado a circunstancias o situaciones aparentemente semejantes, pero que requieren una regulación jurídica distinta. Fruto de esta concepción es la técnica normativa conocida como "diferenciación positiva".

c. Asimismo, la igualdad, sea como principio o como derecho, se manifiesta en dos ámbitos: en la formulación de la ley y en su aplicación.

La igualdad *en la formulación de la ley* significa, en principio, que la ley debe brindar a todos los ciudadanos el mismo trato. Pero es un hecho innegable que las personas, en la realidad, no siempre se encuentran en situación de igualdad. Por otro lado, la igualdad no deja de ser un valor constitucional, que supone un programa de gobierno jurídico informado –entre otros criterios– por la igualdad material o real. Por tanto, es legítimo –desde el punto de vista constitucional– que el legislador adopte medidas para asegurar la igualdad real a las personas que se encuentran de hecho en condiciones de inferioridad.

La igualdad *en la aplicación de la ley* significa que todas las autoridades, sean administrativas o jurisdiccionales, deben aplicar la ley de forma paritaria en supuestos iguales. En términos más concretos, exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, de tal manera que un órgano jurisdiccional o administrativo no pueda, en casos sustancialmente iguales, modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones o resoluciones, salvo cuando la modificación de sus precedentes posea una fundamentación suficiente y razonada.

d. Finalmente, hay que referirse al *juicio de igualdad*, es decir, el análisis que efectúa el órgano contralor de constitucionalidad para verificar la violación al art. 3 Cn.

El examen de igualdad requiere, como punto de partida, la existencia de un *término de comparación*, el cual –según la jurisprudencia de esta Sala– debe ser aportado por el demandante, para estimar que ha configurado adecuadamente su pretensión. El término de comparación es una herramienta de análisis que permite al tribunal constatar que a determinados sujetos, ante situaciones de hecho iguales, se les

ha dispensado un trato diferente sin justificación razonable, o bien, que en supuestos distintos injustificadamente se les ha equiparado.

Una vez establecido el término de comparación, se entra propiamente al examen de igualdad, el cual implica analizar tres aspectos:

En primer lugar, para que el trato desigual contenido en la norma constituya una diferenciación admisible desde el punto de vista constitucional, debe tener un *fin constitucionalmente legítimo*. No se exige, empero, que la norma tenga como finalidad expresa la consecución de un valor constitucional, sino que basta que dicha finalidad no sea contraria al sustrato ético de la Constitución. Esta es la solución más acorde con el respeto a la libertad de configuración del legislador (véase *infra IV*).

Además, para que el trato desigual enjuiciado sea constitucionalmente admisible, debe ser idóneo o *útil para obtener el fin perseguido mediante el mismo*. Se trata –en palabras del Tribunal Constitucional español– de que "la exigencia normativa guarde una directa y razonable relación con la finalidad perseguida" (STC 114/1987, de 6-VII-1987, caso *Exigencia de Buena Conducta para causar Pensiones*).

Finalmente, para que el trato desigual sea conforme con la Constitución, debe ser *proporcionado respecto a la finalidad perseguida*. Para determinar el cumplimiento de este requisito, deberá evaluarse el nivel de equilibrio que existe entre el efecto producido por la medida y el sacrificio que la misma implica, resultando en una relación de precedencia condicionada entre los bienes jurídicos en colisión.

B. a. Ahora bien, la igualdad –como valor y principio constitucional– se proyecta en todos los sectores del ordenamiento jurídico, no siendo el electoral la excepción. Por tanto, el legislador, al crear el derecho electoral, deberá observar tanto el *mandato de equiparación* como el de *diferenciación*, que derivan del art. 3 Cn. De igual forma, la igualdad se manifestará tanto en la *formulación* del derecho electoral como en su *aplicación* –por parte de autoridades administrativas y jurisdiccionales–.

b. En ese sentido, en materia electoral, la igualdad tiene una manifestación concreta: la *igualdad del sufragio* –reconocida en el art. 78 Cn.–.

La igualdad del sufragio se expresa sintéticamente en la fórmula *una persona un voto*, con la cual se quiere significar que cada elector tiene asignado el mismo número de votos, independientemente de la persona que lo emita, por lo que no deben existir diferencias cuantitativas en el número de votos disponibles para cada elector. Quedan, así, prohibidas todas las formas de sufragio reforzado –plural, múltiple o familiar–, con las cuales se persiga asegurar la influencia de grupos considerados superiores al poder político.

Si bien el ejercicio del sufragio es individual, a diferencia de otros derechos fundamentales, no es expresión de la individualidad –que podría dar lugar a diferenciaciones constitucionalmente admisibles–, sino únicamente de la condición de ciudadano, pues cada sufragante es una fracción anónima del poder electoral único que constituye la voluntad general. En ese sentido se afirma que, a través del ejercicio del sufragio, se cancela la individualidad y se afirma la ciudadanía.

Pero la igualdad del sufragio no se agota con el acto de emisión del voto, sino que se extiende al *resultado electoral*: cada voto debe tener la misma influencia en el resultado electoral. Es decir, el voto de un elector debe tener la misma fuerza que el voto de los demás en la conformación de los órganos representativos o, lo que es lo mismo, cada escaño debe ser elegido por una fracción equivalente de población. La igualdad en el resultado, empero, sólo es exigible en el sistema de representación proporcional, mas no en el mayoritario, pues en éste basta que se garantice a cada voto un valor numérico idéntico.

De lo anterior se deduce que existe una conexión entre la magnitud o número de escaños asignados a cada circunscripción, su población y la igualdad del sufragio. Así, por ejemplo, el tamaño desigual de las circunscripciones en el territorio nacional, sin tomar en cuenta a la población, conduce a que el voto de los ciudadanos en las circunscripciones pequeñas tenga más peso o valor de resultado que en las circunscripciones grandes (véase la Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002, Considerando IV 3).

3. Además de la población y la igualdad, el sistema electoral se ve condicionado por el *principio del pluralismo*, ya que el art. 85 Cn., luego de establecer en su inc. 1° que el Gobierno es republicano, democrático y representativo, y postula en su inc. 2° que el sistema político es pluralista. No obstante, previo a analizar qué debe entenderse por "pluralismo" en el contexto político, es necesario referirse al pluralismo a secas.

A. El pluralismo se contrapone al *monismo*, término con el cual se hace referencia a todas aquellas construcciones teóricas que sostienen que la realidad está conformada por un conjunto de leyes objetivas e inmutables, válidas para toda persona, tiempo y lugar, a las que el ser humano puede acceder utilizando el método adecuado, y que ofrecen la explicación omnicomprendensiva y coherente de la misma realidad. A estas teorías se les denomina "monistas", precisamente porque consideran que existe una única explicación de la realidad, la cual es incontrovertible y excluyente de las demás. En ese sentido, se reprocha al monismo el desconocer la naturaleza del ser humano, la cual se caracteriza, ante todo, por la libertad de elección, que le permite realizarse como tal.

A las teorías monistas se contraponen las *pluralistas*, las cuales consideran que existen una serie de valores, los cuales son irreductibles e incompatibles, es decir que en caso de conflicto no pueden armonizarse en virtud de un valor único superior, por lo que existen distintas explicaciones igualmente válidas de la realidad.

Ahora bien, el término "pluralismo" no es unívoco, ya que puede emplearse en un sentido descriptivo –cuando se identifican situaciones reales de pluralismo–, en un sentido valorativo –cuando el mismo se postula como un valor positivo a alcanzar, y como paradigma –como modelo teórico cognoscitivo que sirve para resolver una problemática real–. Por otro lado, se habla de pluralismo cultural –para referirse a la convivencia de cosmovisiones éticas y estéticas de la humanidad–, de pluralismo jurídico –aludiendo a la coexistencia simultánea de sistemas jurídicos–, de pluralismo epistemológico –refiriéndose a la relatividad cognitiva–, y de pluralismo político –sobre el cual se va a profundizar a continuación–.

B. El principio constitucional –consagrado en el art. 85 inc. 2° Cn.– de que *el sistema político es pluralista*, significa –integrándolo con el inc. 1° del mismo art.– que el gobierno democrático representativo, estatuido por el constituyente salvadoreño, no es una forma de gobierno en la que únicamente deciden las mayorías, sino que deben tener representación todos los sectores –aun los disidentes– y éstos deben tener asegurada su participación. En ese sentido, el pluralismo es un principio legitimador de la democracia representativa.

El pluralismo político se caracteriza por la concurrencia libre de opiniones – mediante el antagonismo de intereses– y por mantener la concepción de una racionalidad política derivada de procesos contendientes entre sí. La democracia pluralista vive, así, de la tensión entre el disenso y el consenso, entre el ámbito de la política –donde existen y deben existir diferencias en torno a las soluciones de los problemas sociales– y el terreno de las reglas de juego o normas previamente establecidas. Pero ni el mismo consenso es absoluto, porque no es más que una idea general del bien común, que varía según los tiempos y la evolución social y tecnológica. Precisamente, el consenso surge cuando en el proceso decisorio se toman en cuenta una multiplicidad de alternativas, doctrinas e intereses. Por ello, es crucial el respeto a las reglas de juego: las formas y procedimientos institucionales deben ser observados estrictamente en la contienda política y el debate ideológico.

C. Desde otro ángulo, puede decirse que el pluralismo es el marco mismo de la convivencia social –entendida ésta como el espacio en que se encuentran y confrontan diferentes visiones del mundo–. A su vez, en el ámbito de la política, el principio del pluralismo enriquece la diversidad de propuestas, exigiendo la necesidad de conocerlas y comprenderlas, lo cual aumenta la propia autonomía y capacidad de elección de los individuos. En otras palabras, el principio en comento prohíbe la consideración de una única opinión o visión del mundo para la construcción del orden jurídico y político. El pluralismo consiste, entonces, en la relativización de la propia forma de existencia –al tomar en cuenta las pretensiones, formas de vida e idiosincrasia de los demás– y en la consecuente prohibición de universalizar la propia identidad, de excluir y condenar todo cuanto sea distinto a ella, haciendo el ámbito de tolerancia mucho más amplio. En ese sentido, el pluralismo desempeña una función integradora en los sistemas políticos, ya que los procedimientos y formalidades que pretenden recoger cierto grado de consenso, se legitiman mediante la interrelación de distintas concepciones e ideas sobre el tema correspondiente.

Con relación a lo anterior, es válido afirmar que el carácter democrático de las decisiones no descansa en el simple hecho de que determinadas posiciones u opiniones sean dominantes o mayoritarias, sino que en la participación libre e igualitaria de los individuos y grupos en el proceso de adopción de las mismas –incluso de aquellos que no las comparten–. El régimen democrático pluralista se caracteriza, entonces, por respetar el derecho de las minorías a la participación y representación en la vida pública. El objetivo es que la diversidad no sea ignorada, sino que, por el contrario, la participación política se amplíe a favor de la diversidad misma, pues la representación de distintas corrientes ideológicas hace que el sistema político sea más sensible a las demandas de las minorías. No se trata, desde luego, de implantar un sistema en el que cada individuo tenga necesariamente que estar presente en las instituciones políticas – representando sus características peculiares–, sino que el objetivo es acabar con la exclusión de las minorías e introducir nuevos temas en el debate político.

IV. Como último punto teórico, se abordará ahora la cuestión de la denominada "libertad de configuración" o de "conformación" del órgano legislativo.

1. A. Para ello, debe partirse del carácter de las disposiciones constitucionales, que –a diferencia de otras disposiciones de inferior jerarquía (legales, reglamentarias, municipales, etc.)– generalmente son muy abiertas, por lo que, casi nunca, puede extraerse de las mismas un comportamiento preciso y detallado a observar por parte de los ciudadanos o de los funcionarios. Y es que los preceptos constitucionales tienen por objeto –principalmente– establecer el sustrato ético del ordenamiento jurídico –valores y principios–, limitar la intervención de los poderes públicos en la esfera privada de los ciudadanos –derechos individuales– y asegurar determinadas prestaciones a las individuos –derechos económicos, sociales y culturales–.

Ese carácter abierto de las disposiciones constitucionales permite al legislador elegir entre diferentes opciones normativas, ponderando las normas constitucionales entre sí y utilizando criterios –por ejemplo– de necesidad, conveniencia u oportunidad. A este ámbito propio y exclusivo del órgano legislativo hace referencia esta Sala con la idea de una "libertad de configuración" o de "conformación" de dicho órgano. Con el mismo se permite a la Asamblea Legislativa cumplir eficaz y eficientemente su función primaria de legislar –arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.–, sin constreñimientos ni injerencias de otros órganos. De este modo se garantiza, no sólo la autonomía política del órgano legislativo, sino también el principio del pluralismo, pues al existir distintas opciones normativas –todas constitucionalmente viables–, se contraponen en el foro legislativo diferentes concepciones, de las cuales son portadoras las distintas fracciones políticas.

B. Profundizando, debe apuntarse que la indeterminación de las normas constitucionales hace de las mismas *mandatos de optimización*, es decir que ordenan al legislador que realice algo, en la mayor medida posible, con relación a las posibilidades jurídicas y fácticas. Por consiguiente, la acusada indeterminación de los preceptos constitucionales no excusa al legislador de cumplir con los mismos. Más bien, este órgano debe ponderar las normas constitucionales entre sí, es decir, otorgarle mayor peso a un principio o derecho que a otro principio o derecho, en una regulación concreta. Pero, vale aclarar, se trata de una precedencia condicionada a las circunstancias en que se emite una determinada ley, la cual no está prevista en la Constitución –pues todas sus normas tienen la misma jerarquía– ni tampoco es extensible automáticamente a futuras regulaciones. Dicha ponderación, empero, para ser constitucionalmente válida, debe basarse en un juicio de proporcionalidad. En ese sentido, aunque el legislador es el primer órgano llamado a ponderar, ello puede ser objeto de control de constitucionalidad. En cambio, los criterios de necesidad, conveniencia y oportunidad, por ser intrínsecos a la función legislativa, escapan del examen de constitucionalidad.

2. En lo atinente al sistema electoral, el legislador dispone de una amplia libertad de configuración, pues el art. 79 Cn. –que regula ese aspecto– es bastante vago y general, lo que, por ende, permite a aquél elegir entre distintas opciones normativas, todas constitucionalmente viables. No obstante, a pesar de su apertura, el art. 79 Cn. contiene ciertos principios de ineludible observancia por el legislador. En primer lugar, la exigencia de que el sistema electoral se base en la población (inc. 1° *in fine*), de la que, a su vez, deriva la necesaria correspondencia entre el número de escaños o cargos electivos y la referida población. En segundo lugar, la exigencia de que el sistema

electoral parlamentario se fundamente en el principio de la representación proporcional (inc. 2°).

Ahora bien, el diseño del sistema electoral no puede basarse únicamente en lo que dispone el art. 79 Cn., pues debe respetar los principios de unidad de la Constitución y de concordancia práctica de todas sus disposiciones –ya sea que consagren valores, principios o derechos–. Así por ejemplo, la jurisprudencia ha destacado la relevancia del art. 78 Cn. en materia electoral, en el sentido de que los votos de todos los ciudadanos deben tener el mismo valor, es decir que en la traducción de votos para la obtención de escaños parlamentarios los primeros posean el mismo peso (Sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002, Considerando V). Y queda expedita, en todo caso, a la jurisprudencia constitucional la posibilidad de señalar otras disposiciones constitucionales que deban ser ponderadas por el legislador en la configuración del sistema electoral.

V. Se pasará ahora a estudiar el caso *sub iudice*, tomando en cuenta los argumentos de las partes, así como las consideraciones teóricas precedentes.

La admisión de la demanda se circunscribió a la inconstitucionalidad del art. 13 incs. 3° y 7° nums. 2, 3, 13 y 14 CE por supuesta violación: (i) al art. 79 Cn., en la medida en que el precepto objeto de control no toma en cuenta a la población como base del sistema electoral, específicamente, en 4 de las 14 circunscripciones electorales –Cabañas, San Vicente, Santa Ana y San Miguel–; y (ii) al art. 3 Cn., que contiene el principio de igualdad en la formulación de la ley, en virtud que el legislador ha equiparado arbitrariamente la menor magnitud poblacional de unas circunscripciones con otras que ostentan mayor magnitud poblacional.

1. El art. 13 inc. 2° CE, en desarrollo del art. 79 inc. 1° Cn., siguió la división administrativa del país en catorce departamentos para el establecimiento de las circunscripciones electorales, lo que es compatible con la libertad de configuración que el legislador posee en ese aspecto.

Luego, en los incs. 4°, 5° y 6° CE, estableció el método para determinar el número de diputados que corresponden a cada circunscripción electoral, es decir, su magnitud. En términos breves, el método es el siguiente: (i) se establece un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes –según el último censo nacional de población– entre el número de diputados que conforman la Asamblea Legislativa; (ii) se divide el número de habitantes de cada circunscripción entre el cociente nacional de población; (iii) si falta uno o más diputados que asignar del total que compone la Asamblea Legislativa, estos se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro diputados.

El método reseñado cumple con el mandato constitucional del art. 79 inc. 1° *in fine* Cn., en cuanto a fundamentar el sistema electoral en la población, pues toma en cuenta tanto el número de habitantes del territorio nacional como el de cada departamento.

Ahora bien, el inc. 3° del art. 13 CE establece que cada circunscripción se integrará con al menos tres diputados propietarios e igual número de suplentes. Es decir,

en caso que una circunscripción no alcance tres veces el cociente nacional de población, siempre se le asignarán tres representantes. Con ello el legislador, indudablemente, deja de tomar a la población como criterio exclusivo para la confección del sistema electoral, pues la circunscripción como tal nada tiene que ver con la población. A criterio del actor, este distanciamiento del criterio demográfico constituye una vulneración al art. 79 Cn.

Se explicó que el órgano legislativo, en el desempeño de su función, tiene libertad de escoger entre diversas opciones normativas, ponderando normas constitucionales y utilizando variados criterios (necesidad, oportunidad, conveniencia, etc.). Ello es parte de su función, y debe ser respetado por los demás órganos estatales y entes públicos. Inclusive, esta Sala debe respetar ese ámbito, pues no puede sustituir al legislador en la selección de una determinada regulación, entre varias opciones constitucionalmente viables.

Partiendo de lo anterior, la exigencia de que el sistema electoral se base en la población significa que ella debe ser el criterio primario para el diseño de tal sistema, pero nada obsta a que el legislador compagine dicho principio con otras disposiciones constitucionales, haciendo valoraciones propias de su función, siempre que ello no conduzca a la vulneración de normas constitucionales. Por consiguiente, el demandante malinterpreta la función legislativa cuando supone que el legislador sólo debe basarse en el principio previsto en el art. 79 inc. 1° *in fine* Cn., no sólo porque con ello desconoce la autonomía política de dicho órgano, sino porque ignora la unidad de la Constitución. En ese sentido, lo que debería indagarse es si el método electoral previsto en el art. 13 CE, además de basarse en la población –lo que es indiscutible respecto de sus incs. 4°, 5° y 6°–, tiene por objeto cumplimentar otro precepto de la Norma Fundamental –en su inc. 3°–.

La Asamblea Legislativa, en su informe, dijo que al establecer que en cada departamento habría una circunscripción de por lo menos 3 diputados a elegir, lo que pretendió era que en el país existiera el pluralismo, para que todos los ciudadanos con capacidad de emitir sufragio pudieran elegir a sus representantes por cada departamento, y que en todas las circunscripciones departamentales electorales estuvieran representados la mayoría de partidos políticos y, así, no existiera el bipartidismo, el cual –consideró– es prohibido por la Constitución.

El principio del pluralismo se encuentra reconocido en el art. 85 inc. 2° Cn., y al ser el mismo un elemento legitimador del gobierno democrático representativo, en cuya virtud no deciden únicamente las mayorías, sino que tienen representación y participación todos los sectores, es normal –y hasta podría decirse, ineludible– que se le tome en cuenta a la hora de configurar el sistema electoral parlamentario.

Ahora bien, el órgano legislativo hace una interpretación errónea del pluralismo, como fundamento del art. 13 CE, cuando dice que con él se pretende que todos los ciudadanos con capacidad de emitir sufragio puedan elegir a sus representantes por cada departamento, pues ni el principio del gobierno representativo (art. 85 inc. 1° Cn.), ni el de representación proporcional (art. 79 inc. 2° Cn.), prescriben una representatividad de carácter territorial. El Estado salvadoreño, desde el punto de vista político, es unitario – en contraposición al Estado federal–, por lo que no existe una obligación para el legislador en cuanto a fomentar un pretendido pluralismo entre los catorce

departamentos. Aunque otras razones puedan apoyar el que se reconozca un mínimo de representantes en cada departamento, no guardarían ellas relación con la división territorial del país, pues ésta es administrativa y no política. Tampoco es cierto que la Constitución prohíba el bipartidismo, pues ésta es una situación de hecho a la que se podría arribar por diversos factores –como la polarización política–, aun cuando el sistema político fuera formalmente pluralista.

Pero sí acierta el órgano legislativo cuando expresa que, en razón del pluralismo, el art. 13 CE persigue que en todas las circunscripciones departamentales electorales estén representados la mayoría de partidos políticos, pues la magnitud de las circunscripciones electorales incide en el principio comentado: *cuanto más grande sea una circunscripción electoral, mayores serán las posibilidades de los partidos políticos minoritarios de obtener escaños en la Asamblea Legislativa.*

Se ve, entonces, que este órgano estatal, dentro de su libertad de configuración, efectuó una ponderación entre el principio de la población como base del sistema electoral –art. 79 inc. 1° *in fine* Cn.– y el del pluralismo –art. 85 inc. 2° Cn.–. Es así que el legislador, al emitir el art. 13 CE, se encontró con la dificultad de armonizar ambos principios, pues eventualmente son contradictorios. En efecto, si se sigue exclusivamente el criterio poblacional, a algunas circunscripciones les podrían corresponder uno o dos escaños o, en un caso extremo, ninguno, con lo cual se reducirían significativamente las posibilidades de los partidos minoritarios de acceder al poder. Por ello el legislador, a fin de optimizar el mandato del pluralismo, estableció que a cada circunscripción se le asignarían un mínimo de tres diputados, independientemente de su población. Pero no –se insiste– para que cada departamento tenga representación política, sino para que los partidos minoritarios tengan en general mayores posibilidades de ganar cargos electivos. Esta ponderación, a criterio de este Tribunal, es proporcionada, pues *logra un equilibrio entre el fin que persigue –promover a los partidos minoritarios– y el sacrificio que comporta para el otro principio en juego –que a algunas circunscripciones se les asignen tres diputados independientemente de su población–.*

Por las razones anteriores, se concluye que *el art. 13 incs. 3° y 7° nums. 2, 3, 13 y 14 CE no vulnera el art. 79 Cn., por lo cual no existe la inconstitucionalidad alegada y así deberá declararse en la presente sentencia.*

2. El demandante también alega que el art. 13 incs. 3° y 7° nums. 2, 3, 13 y 14 CE vulnera el principio de igualdad –art. 3 Cn.–, pues equipara arbitrariamente aquellas circunscripciones electorales que no tienen la suficiente población para conseguir tres representantes –siguiendo la fórmula prescrita en el art. 13 incs. 4°, 5° y 6° CE–, con aquellas que sí tienen la población necesaria para obtener el mismo número de diputados. Se trata, en concreto, de los distritos de Cabañas y San Vicente –que sólo tendrían derecho a dos representantes, según el criterio demográfico– y los distritos de Cuscatlán, Chalatenango y Morazán –que sí tienen derecho a tres representantes, según el mismo criterio–. Sin embargo, el art. 13 inc. 7° nums. 13 y 14 CE les asigna tres cargos electivos a las circunscripciones de Cabañas y de San Vicente. Con esta argumentación, el demandante ha cumplido con la carga de aportar el *tertium comparationis* del juicio de igualdad.

El análisis consistirá en determinar si el trato desigual contenido en el precepto impugnado constituye una equiparación admisible desde el punto de vista constitucional o una equiparación arbitraria. Para tal efecto, se verificará: la legitimidad constitucional del fin perseguido por la norma (A.); la idoneidad de la medida –el trato desigual– para lograr dicho fin (B.); y la proporcionalidad de la medida respecto del fin (C.). Si el trato desigual enjuiciado cumple con todas estas condiciones, habrá que concluir que constituye una equiparación constitucionalmente admisible. Si, por el contrario, incumple alguna de dichas condiciones, habrá que considerarlo inconstitucional, concluyendo en esta etapa el juicio sobre su constitucionalidad.

A. Debe analizarse, primeramente, cuál era el fin perseguido por la norma que contiene la equiparación arbitraria observada por el actor. Según se expuso en el anterior parágrafo, el objeto de la norma impugnada –de acuerdo con la autoridad emisora– era el de optimizar el principio del pluralismo –art. 85 inc. 2° Cn.–. Vale aclarar que los Considerandos y texto del Código Electoral no esclarecen cuál era la finalidad del trato desigual alegado. Tampoco existen documentos oficiales de carácter técnico en los que se recomendara al legislativo la aprobación de la norma controvertida. Es forzoso concluir, entonces, que *la disposición impugnada tenía como fin exclusivo el de concretar el principio del pluralismo, lo cual –como se explicó en el anterior epígrafe– es constitucionalmente legítimo.*

B. El siguiente paso –según lo explicado– consiste en establecer si el trato desigual enjuiciado era idóneo para obtener el fin perseguido por el mismo. Esta Sala –haciendo eco de la doctrina electoral– considera que al estipularse un mínimo de tres diputados para toda circunscripción –independientemente de su población–, se incrementan en abstracto las posibilidades que tienen los partidos pequeños para obtener escaños, por lo que debe considerarse *que la equiparación contenida en el art. 13 incs. 3° y 7° num. 2, 3, 13 y 14 CE es idónea para optimizar el principio del pluralismo.*

C. Finalmente, debe verificarse si el trato desigual plasmado en la norma impugnada es proporcionado respecto a la finalidad perseguida. En este punto es menester remitirse a lo expuesto *supra* V I, en cuanto a que el legislador, en el art. 13 inc. 3° CE, ponderó el principio de la población como base del sistema electoral –art. 79 inc. 1° *in fine* Cn.– con el del pluralismo –art. 85 inc. 2° Cn.–. En este caso la colisión se da entre el principio del pluralismo –nuevamente– con el de igualdad –art. 3 Cn.–. Pero, en forma similar, *el legislador ha logrado un equilibrio entre el objetivo pretendido –la promoción de los partidos políticos pequeños– y la limitación que ello supone –que se equipare dos distritos electorales con menor población con dos distritos con mayor población, asignándoles a todos tres escaños–.*

Se concluye que *el art. 13 incs. 3° y 7° num. 2, 3, 13 y 14 CE no infringe el art. 3 Cn., por lo cual no existe la inconstitucionalidad alegada y así deberá declararse en la presente sentencia.*

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 art. 13 incs. 3° y 7° nums. 2, 3, 13 y 14 del *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, y reformado mediante el Decreto Legislativo n° 632, de 9-III-2005, publicado en el Diario Oficial n° 67, tomo 367, de 12-IV-2005, *no existe la inconstitucionalidad alegada*, consistente en violación al art. 79 Cn. –el principio de la población como base del sistema electoral–, pues el legislador, dentro de su libertad de configuración, ha ponderado dicho principio con el del pluralismo político –art. 85 inc. 2° Cn–, siendo proporcionado el fin perseguido por la norma impugnada –promover a los partidos minoritarios– respecto del sacrificio que comporta –que a algunas circunscripciones se les asignen tres diputados independientemente de su población–.

2. *Declárase que* en el art. 13 incs. 3° y 7° nums. 2, 3, 13 y 14 del *Código Electoral*, *no existe la inconstitucionalidad alegada*, consistente en violación al art. 3 Cn. –el principio de igualdad–, pues el legislador, dentro de su libertad de configuración, ha ponderado dicho principio con el del pluralismo político –art. 85 inc. 2° Cn–, siendo proporcionado el fin perseguido por la norma impugnada –promover a los partidos minoritarios– respecto el sacrificio que comporta – que se equipare dos distritos electorales con menor población con dos distritos con mayor población, asignándoles a todos tres escaños–.

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

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial. ---A. G. CALDERON---J. N. CASTANEDA S.---J. ENRIQUE ACOSTA---M CLARÁ---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---M. A. MONTECINO G.---RUBRICADAS.

**Publicada en el Diario Oficial # 235 Tomo 381 de
fecha 12-XII-2008**