



SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
TELEFONO 22718888, FAX 2281-0781

ea
San Salvador, 3 de septiembre de 2021.

ASUNTO: Se comunica sentencia de
inconstitucionalidad referencia 4-2016.

Respetable
Asamblea Legislativa
Presente.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

Firma: _____

Oficio No. 1917

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició el proceso de inconstitucionalidad con referencia 4-2016, promovido por el ciudadano **Rafael Antonio González Garciguirre**, con el fin de que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 13 letra b) de la Ley de Partidos Políticos, por la aparente infracción de los artículos 72 ordinal 2° y 85 inciso 2° de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las doce horas con quince minutos del 25/8/2021, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

En dicha sentencia, entre otros aspectos, se dispone lo siguiente:

“1. *Sobreséese* en el presente proceso al artículo 13 letra b de la Ley de Partidos Políticos por: (i) la aparente vulneración del art. 85 inciso 2° de la Constitución, al no haberse realizado una adecuada exposición del nexo causal entre la citada disposición de la Ley de Partidos Políticos y la transgresión del principio representativo; y ii) por la supuesta infracción al artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al no justificarse la vinculación con algún contenido constitucional.

2. *Declárase* que en el artículo 13 letra b de la Ley de Partidos Políticos (aprobada por Decreto Legislativo n° 307, de 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial n° 40, tomo 398, de 27 de febrero de 2013), *no existe la inconstitucionalidad alegada* por la presunta vulneración al derecho a asociarse para constituir partidos políticos (artículo 72 ordinal 2° de la Constitución). La razón es que el requisito para inscribir un partido político previsto en tal disposición constituye una medida legislativa que pretende garantizar que la organización que pretenda constituirse como partido político cuente con representación política.

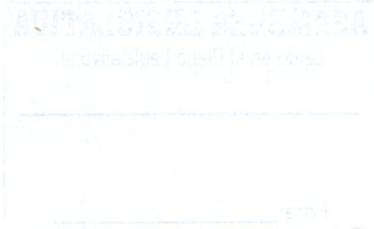
3. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.

4. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

René Arístides González Benítez
Secretario Interino de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia



Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con quince minutos del día veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

El presente proceso fue promovido por el ciudadano Rafael Antonio González Garciaguirre, para que se declare la inconstitucionalidad del art. 13 letra b. de la Ley de Partidos Políticos¹ (LPP), por la aparente infracción de los arts. 72 ord. 2° y 85 inc. 2° Cn.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

“Requisitos de la solicitud de inscripción.

Art. 13.- La solicitud de inscripción de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:

[...]

b. Una relación de ciudadanos y ciudadanas capaces, que se encuentren en el goce de sus derechos políticos, en número no menor de cincuenta mil que respalden la solicitud de inscripción del partido en organización acompañada de la ficha y de la copia legible del Documento Único de Identidad vigente de cada uno de ellos. Estos ciudadanos y ciudadanas no deberán pertenecer a otro partido político inscrito o en organización”.

II. Argumentos de los intervinientes.

I. El actor sostuvo que el art. 13 letra b LPP viola el derecho a asociarse para constituir partidos políticos (arts. 7 y 72 ord. 2° Cn.) y los principios de pluralismo y representación (art. 85 inc. 2° Cn.). Para justificarlo, formuló argumentos genéricos y específicos.

Con los primeros ha pretendido poner de manifiesto que el precepto impugnado: (i) supedita el derecho a asociarse para constituir partidos políticos a la decisión de otros ciudadanos que no concurren con su voluntad para constituir un partido político; (ii) tiene implícito “[...] un espíritu clasista y discriminatorio de los ciudadanos comunes y corrientes”, porque solo aquellos que disponen de recursos financieros y logísticos tienen la posibilidad de captar las firmas de 50,000 ciudadanos y recurrir a financiamientos, patrocinios o dádivas; (iii) pasa por alto el descrédito en que han caído los partidos políticos existentes, lo que afecta los propósitos de los ciudadanos que desean hacer un aporte a través de la política, ya que la generalidad de ciudadanos están prejuiciados por ese descrédito, lo que incrementa la dificultad para los partidos nuevos de encontrar respaldo a sus proyectos políticos; y (iv) no toma en consideración que la situación delincencial imperante en el país constituye una circunstancia fáctica que complica aún más el procedimiento para la obtención de firmas.

¹ Aprobada por Decreto Legislativo n° 307, de 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial n° 40, tomo 398, de 27 de febrero de 2013.

En cuanto a los segundos, el actor advirtió que el art. 13 letra b. LPP vulnera la Constitución, porque, por una parte, la condición de acreditar la firma de 50,000 “ciudadanos respaldantes” restringe y hasta veda el derecho previsto en el art. 72 ord. 2º Cn., al obligar a los interesados a acudir a la voluntad de otros que no han concurrido con su firma en la escritura pública de constitución del instituto político; y, por la otra, atenta contra el sistema político, toda vez que la Constitución exige “[...] una variedad o pluralidad de opciones políticas de las cuales podemos elegir a nuestros representantes [...]”. Finalmente, afirmó que el art. 13 letra b LPP vulneraría el art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ya que la disposición cuestionada alteraría los estándares internacionales acerca de la regulación del derecho a asociarse para constituir partidos políticos.

2. A. Por su parte, la Asamblea Legislativa expresó que la exigencia de reunir cierta cantidad de firmas para la constitución de un partido político obedece a que tales institutos están llamados a representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública, por lo que deben gozar de una mínima representatividad para cumplir tal función. Agregó que debe existir un equilibrio entre la necesidad de evitar la proliferación de entes políticos que vuelva dificultosa la formación de mayorías parlamentarias y el establecimiento de excesivas prohibiciones o limitaciones para la formación de nuevos partidos. Además, señaló que El Salvador es uno de los países latinoamericanos que, en términos cualitativos y cuantitativos, exige menos requisitos para la formación de partidos políticos. Bajo tal contexto, el Legislativo afirmó que el establecimiento de un mínimo de ciudadanos respaldantes del proyecto político pretende generar representación política. Por ello, resulta constitucionalmente legítimo establecer dicho requisito, para evitar la prevalencia de aquellos intereses sociales que no posean idoneidad de trasladar la representación política desde el plano social hasta el plano orgánico funcional. Con ello, añadió, se pretende cumplir con el objetivo que el constituyente se había trazado, que es el de evitar “[...] los excesos de un pluralismo político [que] pueden inclusive llevar a concepciones totalitarias como la de los estados corporativistas”².

B. En ese contexto, señala que en cumplimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 11-2004 realizó una reforma a la Ley de Partidos Políticos en el sentido de que, para constituir tales institutos, se exigirían 50,000 ciudadanos respaldantes. Al respecto, consideró que tal umbral no limita de manera desproporcionada el derecho a conformar partidos políticos, sino que favorece la pluralidad y la participación. De hecho, aseguró que, en el momento en que presentó su informe, existían en el país 10 partidos políticos inscritos. También dijo que, cuando el actor aduce que su voluntad de constituir un partido político “queda sujeta” a la voluntad de otros ciudadanos, debe “comprenderse que esto no puede ser de otra manera”, ya que de lo contrario el Tribunal Supremo Electoral no tendría otra forma de comprobar que el nuevo proyecto político goza de un mínimo de representatividad, que realmente responde a una aspiración por parte de la

² Título III, Forma de Gobierno y Sistema Político, *Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983*, párrafo 6.

sociedad y que será capaz de trasladar su representatividad política desde el plano social hasta el plano orgánico funcional. Por tanto, concluyó que la medida consistente en establecer un requisito mínimo de “firmas” para constituir un partido político es idónea y constitucionalmente legítima para mantener ciertos márgenes de gobernabilidad y para lograr la conformación de un pluralismo con representación efectiva.

3. El Fiscal General de la República manifestó que, en concordancia con el esquema previsto en el art. 85 Cn., el constituyente determinó la necesidad de especificar la existencia y permanencia de algunas categorías fundamentales para el desarrollo del Estado de Derecho, entre ellas, el derecho a asociarse para conformar partidos políticos. Pero, a pesar de que este derecho entraña una libertad específica para cualquier ciudadano de asociarse y constituir entidades que participen dentro de las reglas del sistema electoral democrático, ello no significa que las leyes secundarias no deban o no puedan regular su ejercicio, estableciendo las formas y requisitos que deben observarse para materializar el mencionado derecho. Añadió que, si bien el constituyente no remitió de forma expresa a la ley secundaria para que ahí se regulara la formación de los partidos políticos, el art. 72 ord. 2° Cn. prevé que su ejercicio esté en sujeción a este tipo de leyes en todos aquellos aspectos relacionados con el nacimiento, organización y funcionamiento de los partidos políticos. Por ello, advierte que, si bien la Ley de Partido Políticos detalla los requisitos y procedimientos para ejercer esta dimensión de la libertad de asociación, las autoridades encargadas de la inscripción de un nuevo partido político ciertamente deben atender los parámetros constitucionales establecidos, a fin de concretar de modo efectivo el ejercicio de la mencionada libertad, pero también deben atender el contenido de la citada normativa.

Por lo anterior, sostiene que, tal como lo ordenara la sentencia de inconstitucionalidad 11-2004, se implementó una reforma en el umbral de firmas necesarias para la constitución de un partido político, el cual se fijó en 50,000. Por ello, considera que tal requisito atiende a los parámetros fijados en la precitada sentencia, por lo que la medida establecida en el objeto de control es idónea y constitucionalmente legítima para mantener ciertos márgenes de gobernabilidad y para lograr la conformación de un pluralismo con representación efectiva, por lo que, a su juicio, no representa una intervención desproporcional en el derecho de asociación para conformar partidos políticos ni en el principio representativo y de pluralismo político.

III. Depuración de la pretensión, problema jurídico y orden temático de la sentencia.

Expuestos los argumentos de los intervinientes, esta Sala considera necesario: (1) depurar la pretensión con respecto a la inconstitucionalidad del art. 13 letra b LPP, por la supuesta vulneración de los principios pluralismo político y representativo (arts. 85 inc. 2° Cn.) y al art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; además (2) identificar el problema jurídico que debe ser resuelto; y, finalmente, (3) indicar el orden temático de esta sentencia.

I. A. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que, como todo proceso jurisdiccional, el proceso de inconstitucionalidad puede terminar de forma normal o anormal³. Un proceso termina normalmente cuando en él se pronuncia la sentencia, ya sea para estimar o desestimar lo pedido, según la competencia material del Tribunal⁴. En cambio, termina anormalmente cuando la pretensión que le ha dado origen es rechazada de forma liminar o sobrevenida mediante interlocutoria que implica la ausencia de pronunciamiento de fondo⁵. En específico, dentro de las causas anormales de terminación de un proceso se encuentra generalmente el sobreseimiento, que consiste en un pronunciamiento inhibitorio generado por un defecto en la configuración de la pretensión que es advertido durante la tramitación del proceso, ya sea porque existe un vicio de forma o de contenido tal que provoca la imposibilidad de conocer el asunto o porque concurren circunstancias procesales o extraprocesales que hacen imposible o innecesario el pronunciamiento de fondo, no obstante que se posee competencia material para el conocimiento⁶.

El sobreseimiento solo ha sido expresamente previsto en el art. 31 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) como forma de terminación anticipada en el proceso de amparo. Pero, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la aplicación analógica de algunas de las causales de sobreseimiento al proceso de inconstitucionalidad, entre las que se encuentra la admisión indebida de la demanda por no haberse advertido en el momento inicial la carencia de los supuestos de forma señalados en la ley o por tener defectos la pretensión en su fundamento material (art. 31 n° 3 LPC)⁷. De manera que es viable concluir que el proceso de inconstitucionalidad puede finalizar anormalmente por la vía del sobreseimiento en caso de que la demanda se haya admitido indebidamente.

B. En el presente caso, el actor alegó la inconstitucionalidad del art. 13 letra b LPP, por la supuesta transgresión a los principios de pluralismo y representativo (art. 85 inc. 2° Cn.). Al respecto, debe hacerse las siguientes observaciones:

Primero, para justificar la anterior incompatibilidad, el actor utiliza los mismos argumentos aducidos en la presunta inconstitucionalidad del art. 13 letra b LPP, por la aparente infracción al art. 72 ord. 2° Cn. Es decir, utiliza los mismos argumentos para cuestionar por separado la infracción a dos disposiciones constitucionales de manera simultánea. Esto equivale a decir que ha atribuido el mismo significado a diferentes textos: el significado del derecho a asociarse para constituir partidos políticos y los principios de pluralismo y representativo. Sobre esto, es pertinente recordar que cuando sea posible atribuir más de un significado a una disposición constitucional, han de rechazarse los que supongan una reiteración de lo establecido por otra disposición⁸. En ese orden, debe excluirse la modalidad de ejercicio de un derecho

³ Ejs., resoluciones de 10 de diciembre de 2018, 14 de diciembre de 2018 y 10 de abril de 2019, inconstitucionalidades 23-2018, 35-2018 y 117-2018, por su orden.

⁴ Por ejemplo, resolución de 11 de mayo de 2015, inconstitucionalidad 91-2012.

⁵ A título de ejemplo, puede verse la sentencia de 15 de febrero de 2002, inconstitucionalidad 9-97.

⁶ Ej., resolución de 11 de septiembre de 2019, inconstitucionalidad 95-2015.

⁷ Al respecto, véanse la resolución de 11 de enero de 2000, inconstitucionalidad 5-96; y la sentencia de 4 de junio de 2001, inconstitucionalidad 24-96 AC.

⁸ Auto de 17 de octubre de 2016, inconstitucionalidad 137-2016.

fundamental (o la manifestación de un principio constitucional) que haya sido atribuida o adscrita a otro derecho fundamental⁹. La razón es bastante elemental: una modalidad redundante de un derecho o de un principio sería superflua, innecesaria¹⁰. Aceptar lo contrario supondría negar la autonomía eficaz de las concreciones autónomas (distintas a las que poseen otros derechos o principios) que corresponden a toda norma constitucional¹¹.

Por tanto, es inaceptable que el actor atribuya el mismo significado a diversas disposiciones constitucionales y luego pretenda ampararse en él para fundar la inconstitucionalidad que alega. Esta forma de cuestionar la constitucionalidad del objeto de control vuelve nugatoria la eficacia autónoma de las diversas concreciones del derecho fundamental (art. 72 ord. 2º Cn.) y de los principios constitucionales (art. 85 inc. 2º Cn.) propuestos como parámetro de control.

Segundo, si tal deficiencia no fuera suficiente, se advierte que las razones planteadas por el actor están interrelacionadas: en esencia, su alegato consiste en que la regulación prevista en el objeto de control es inconstitucional, porque requiere de la participación de otros sujetos que no han concurrido con su voluntad para la constitución del partido político, lo cual lesiona los principios de pluralismo y representación, toda vez que la ciudadanía no tiene más opciones en el sistema de partidos políticos para ser representados. Ahora bien, a pesar de indicar el precepto impugnado (art. 13 letra b. LPP) y el parámetro de control (art. 85 inc. 2º Cn.), la argumentación es deficiente. Esto es así porque la violación a los principios de pluralismo y representación se proyecta como una consecuencia dependiente de la posible infracción al derecho a asociarse para constituir partidos políticos. De esta manera, el alegato sobre la presunta violación de los principios de pluralismo y representación está integrado como una consecuencia de la aparente violación del derecho político antes mencionado. De acuerdo con ello, debe aplicarse el criterio jurisprudencial según el cual “[...] ante la invocación simultánea de disposiciones constitucionales que contienen preceptos genéricos y otros más concretos, y en los cuales se refleje la misma confrontación normativa, es de mayor sujeción para el fallo dar preferencia a estas últimas”¹².

En consecuencia, los argumentos que sostienen la vulneración a los principios de pluralismo y representación no garantizan la eficacia autónoma de las diversas concreciones y, eventualmente, pueden ser reconducidos a la infracción del art. 72 ord. 2º Cn., *de manera que debe sobreverse en este proceso la supuesta infracción a (art 85 inc. 2º Cn.)*.

C. Por otra parte, uno de los argumentos de la demanda se centra en que el art. 13 letra b LPP violaría el art. 16 CADH. En esencia, el actor ha sugerido como parámetro de control directamente una disposición de un tratado internacional. Lo anterior es relevante, ya que si bien la jurisprudencia constitucional admite la posibilidad de controlar las leyes a la luz de los tratados

⁹ Auto de 19 de diciembre de 2016, inconstitucionalidad 212-2016.

¹⁰ Auto de 19 de septiembre de 2016, inconstitucionalidad 151-2016.

¹¹ Auto de 19 de septiembre de 2016, inconstitucionalidad 114-2016.

¹² Autos de 11 de mayo de 2005 y 14 de octubre de 2019, inconstitucionalidades 11-2004 y 61-2019, por su orden.

internacionales de derechos humanos¹³, la simple invocación de estos es insuficiente para configurar adecuadamente el parámetro de control. Y esto es así porque en el proceso de inconstitucionalidad el parámetro de control solo está conformado por la Constitución, “[...] única determinante del significado y contenido de la materia constitucional en nuestro ordenamiento jurídico”¹⁴. Por tanto, la pretensión en su fundamento jurídico es deficiente, por lo que de entrar al análisis solicitado, el Tribunal se autoatribuiría la facultad de fiscalizar en el proceso de inconstitucionalidad el contenido de un precepto legal a la luz de un tratado internacional, sin que se haya justificado cómo este tiene conexión directa con la Constitución: el actor no ha justificado por qué debe considerarse que la mencionada disposición convencional contiene un mayor campo de cobertura a la establecida en el art. 72 ord. 2º Cn., que haga posible el establecimiento de fructíferas directrices para una interpretación humanista y extensiva del derecho de asociación para constituir partidos políticos¹⁵. *Por tanto, debe sobreseerse en este proceso la supuesta infracción del art. 13 letra b LPP al art. 16 CADH.*

2. Una vez que la pretensión ha sido depurada, es necesario identificar el problema jurídico que deberá ser resuelto en esta oportunidad. En efecto, el problema que deberá resolverse es si el requisito previsto en el art. 13 letra b LPP conlleva la vulneración al derecho a asociarse para constituir partidos políticos (art. 72 ord. 2º Cn.), al exigir a los interesados presentar una relación de ciudadanos capaces que se encuentren en el goce de sus derechos políticos, en un número no menor de 50,000 ciudadanos que respalden la solicitud de inscripción del instituto en formación.

3. Para resolver dicha cuestión, se abordarán tres temas principales en el siguiente orden metodológico: (IV 1) el derecho general de asociación, con especial énfasis en el derecho a asociarse para conformar partidos políticos. Luego, (IV 2) la función que los partidos políticos desempeñan en la democracia representativa; y (IV 3) se hará un breve esbozo sobre el contenido del pluralismo político y su vinculación con el derecho político antes relacionado. A continuación, (V) se resolverá el problema jurídico planteado.

IV. El contenido y la función del derecho fundamental a constituir partidos políticos en el marco pluralismo político.

1. El derecho de asociación y el derecho a constituir partidos políticos.

A. El art. 7 inc. 1º Cn. reconoce que “[l]os habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente [...] para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”. Al respecto, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que tal disposición constitucional contiene el derecho a la libre asociación, el cual puede ser entendido como la libertad de los habitantes para constituir y participar en agrupaciones permanentes cuya finalidad sea la consecución de fines específicos y lícitos, comunes a quienes las integran, los cuales

¹³ Sentencia y autos de 1 de abril de 2004, 20 de junio de 2014 y 4 de noviembre de 2016, inconstitucionalidades 52-2003, 36-2014 y 162-2016, respectivamente.

¹⁴ Sentencia de 31 de enero de 2001, inconstitucionalidad 10-95.

¹⁵ A título de ejemplo, sentencia de 4 de junio de 2018, inconstitucionalidad 82-2015

habitualmente no pueden lograr por sí solos¹⁶. Su contenido constituye un ámbito de autonomía complejo que alcanza tanto al derecho para crear asociaciones (el derecho subjetivo individual a asociarse) como el establecimiento de condiciones para el libre desenvolvimiento de aquellas (el régimen de libertad de las asociaciones)¹⁷. De ambas dimensiones, únicamente es pertinente referirse a la primera.

En esencia, desde el punto de vista subjetivo, el derecho de asociación implica que sus titulares tienen la libertad para constituir una asociación, ingresar o no a una ya existente, así como la facultad de dejar de pertenecer voluntariamente a una asociación de la que es miembro¹⁸. De lo anterior puede apreciarse que ese derecho comprende un aspecto positivo, que es la libertad de asociarse, y un aspecto negativo, que es la libertad de no asociarse, lo cual implica la exclusión de cualquier forma de adhesión obligatoria a una asociación determinada, esto es, la imposibilidad que el titular del derecho pueda ser constreñido a formar parte de una asociación, pues debe recordarse que el derecho de asociación es potestativo, porque en la Constitución no existe ninguna forma que fundamente la obligatoriedad de pertenecer a una asociación, sino que por el contrario, las disposiciones constitucionales establecen de una manera categórica que el derecho de asociación queda supeditado a voluntad de la persona de asociarse o de adherirse a una asociación ya constituida¹⁹.

B. Los arts. 72 ord. 2º Cn., 16.1 CADH y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconocen el derecho a asociarse para constituir partidos políticos.

Según la jurisprudencia de este Tribunal, el mencionado derecho guarda una estrecha relación con el art. 7 Cn., pero con la especificidad que lo caracteriza: se ejerce para colaborar con la formación de la voluntad política a partir de una tendencia ideológica o un conjunto de creencias sobre aspectos políticos y socio-económicos que aspiran a influir en la formación de la voluntad estatal²⁰. Así, el art. 72 ord. 2º Cn. puede apreciarse a través de una vertiente: (i) individual, en la que se reconoce el derecho de cada ciudadano de asociarse o no, que constituye un ámbito de autonomía individual, lo cual es plenamente compartido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que explicó que la libertad de asociación —la cual proyecta sus efectos al ámbito de las agrupaciones políticas— “[...] supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación”²¹; por lo que es posible afirmar que el derecho a asociarse para constituir partidos políticos es una libertad individual que se ejercita de manera colectiva, ya que se ejerce “*en compañía de otros individuos con el mismo ánimo*”²²

¹⁶ Sentencia de 23 de marzo de 2001, inconstitucionalidad 8-97.

¹⁷ Sentencia de 10 de julio de 2018, inconstitucionalidad 64-2015/102-2015/103-2015.

¹⁸ Sentencia de 16 de octubre 2007, inconstitucionalidad 63-2007/69-2007.

¹⁹ Sentencia de 8 de octubre de 1998, amparo 23-R-96.

²⁰ Sentencia de 25 de abril de 2006, inconstitucionalidad 11-2004.

²¹ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2001, caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, parágrafo 156.

²² Sentencias de 26 de junio de 2000 y 29 de abril de 2011, inconstitucionalidades 16-99 y 11-2005, respectivamente.

(cursiva propia del Tribunal); y una (ii) colectiva, que implica el libre desenvolvimiento de la asociación, como persona jurídica, dentro de la licitud de sus fines.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que el derecho de asociarse para crear partidos políticos o ingresar a los ya existentes es una derivación del derecho general de libertad donde existe una interrelación en el carácter individual y colectivo, porque ese carácter individual del derecho subjetivo de asociación debe ejercerse en compañía de otros individuos con el mismo fin²³, sin que el primero sea capaz de ejercerse sin el ejercicio por parte de los demás.

B. No obstante la relevancia de la función constitucional de los partidos políticos, debe recordarse que los derechos fundamentales, entre ellos los políticos, no son absolutos, sino que: “[...] todos ellos en mayor o menor medida están sujetos a límites” los cuales pueden “estar prescritos en la misma disposición o en otras disposiciones constitucionales” o pueden que se encuentren implícitos, en cuyo caso es la interpretación constitucional la que los descubre, pues “[...] el individuo no vive aislado, sino en sociedad. En esa medida, debe coordinar y armonizar el ejercicio de sus derechos con el ejercicio igualmente legítimo de ese mismo derecho u otros por parte de los demás individuos”²⁴.

De acuerdo con ello, si bien se acepta que “[l]a participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados”, dentro de las cuales se incluyen los partidos políticos, lo cierto es “[l]os Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa”²⁵. En ese contexto, debe precisarse que el ejercicio del derecho previsto en el art. 72 ord. 2º Cn. es susceptible de una regulación acorde los principios de la democracia representativa (art. 85 inc. 2º Cn.) y eventualmente a restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (arts. 144 inc. 2º Cn. y 16.2 CADH). Por lo anterior, es claro que ninguna norma secundaria puede contradecir el derecho político reconocido en el art. 72 ord. 2º Cn., pero ello no significa que las leyes secundarias no deban o no puedan regular el ejercicio del mismo, estableciendo las formas y requisitos que deben observarse para materializar en la práctica el derecho de asociación política, y esto es tanto respecto a su integración o constitución, como respecto a su desintegración o disolución²⁶. Por ello, pese a que el constituyente ha permitido que la ley secundaria regule todo lo pertinente a la formación de los partidos políticos, la expresión constitucional del derecho a asociarse para constituir partidos políticos conlleva implícitamente que su ejercicio debe realizarse con sujeción a las leyes secundarias en todos aquellos aspectos relacionados con el nacimiento, organización y funcionamiento de los partidos²⁷.

²³ Sentencia de 19 de mayo de 2014, amparo 43-2012.

²⁴ Por todo, véase la sentencia de 24 de septiembre de 2010, inconstitucionalidad 91-2007.

²⁵ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 23 de junio de 2005, caso *Yatama vs. Nicaragua*, párrafos 196 y 207, por su orden.

²⁶ Sentencia de 8 de junio de 1990, inconstitucionalidad 4-89.

²⁷ Sentencia de 7 de noviembre de 2008, amparo 103-2006.

En consecuencia, la creación de partidos políticos parte del libre ejercicio del derecho de asociación, de manera que la creación, organización y funcionamiento de los partidos políticos se deja a la voluntad de los asociados, sin perjuicio de las exigencias constitucionales y legales en cuanto a su estructura, actuación y fines²⁸, siempre que estos últimos requerimientos sean necesarios, razonables y proporcionados en una sociedad democrática.

2. La función de los partidos políticos en la democracia representativa.

Al ser reconocidos por la propia Constitución y conferirles unas específicas funciones constitucionales, los partidos políticos pueden ser considerados como un tipo de asociación con relevancia constitucional. Esto es así porque la importancia de estos se basa en la función que ejercen en la democracia representativa. Y es que estos institutos son asociaciones de individuos unidos por la defensa de unos intereses, organizados internamente mediante una estructura jerárquica y de reparto de funciones, con vocación de permanencia y cuya finalidad es la de alcanzar el poder, ejercerlo y desarrollar un programa político²⁹. Son necesarios para el funcionamiento de la democracia en las condiciones actuales de las sociedades, porque los partidos en general no pueden dejar de existir, pues siempre habrá partidarios de las distintas corrientes de pensamiento, que se asocian y coordinan para lograr la representación de esos intereses; y, debido a que en las sociedades de hoy los individuos no pueden influir en el poder ni ejercerlo aisladamente; para ello es necesario contar con una organización de personas que actúan con cierta unidad, al menos en el nivel donde se toman las decisiones. Se trata de instrumentos cualificados de la representación política puesto que sirven para recoger las demandas de los individuos y grupos sociales y presentarlas a toda la población, para que esta vote a favor o en contra.

En ese sentido, la exigencia de estos entes es condición necesaria en las sociedades contemporáneas, para que el pueblo pueda manifestar su voluntad dentro de un proceso organizativo, que formalmente se norma por medio del Derecho Electoral y materialmente por la acción de los partidos políticos. Estos concretan el principio democrático realizando, entre otras, las siguientes funciones específicas: (i) agrupan propuestas de solución sobre la problemática nacional que vienen de toda la población; (ii) canalizan las aspiraciones y pretensiones de los ciudadanos y de los distintos sectores sociales, dándoles la forma de un programa político realizable; (iii) formulan programas políticos que compiten con otros y tienen por objeto, tanto darles más criterios a los ciudadanos para analizar los problemas sociales como inspirar las acciones del Estado desde el gobierno o la oposición; (iv) elaboran listas de candidatos; (v) informan a la población sobre los complejos asuntos nacionales y advierten a la ciudadanía sobre la conveniencia o no de determinadas acciones de gobierno; (vi) ofrecen al electorado su capacidad organizativa, lo cual permite que los deseos de la población se realicen en mayor medida y en proporción a los resultados electorales; (vii) refuerzan el sistema político —sean de

²⁸ Sentencia 15 de julio de 2011, amparo 78-2011.

²⁹ Sentencia 22 de agosto de 2014, inconstitucionalidad 43-2013.

gobierno o de oposición—, haciéndolo estable y garantizando de esa manera su propia supervivencia; y (viii) y propician la defensa del sistema democrático pluralista y representativo³⁰.

Tal es la importancia que la Constitución reconoce la existencia de los partidos políticos desde dos perspectivas. La primera, como una concreción del derecho fundamental a asociarse (art. 72 ord. 2º Cn.), que se ejerce con la finalidad de colaborar en la formación de la voluntad política, con base en una tendencia ideológica o un conjunto de creencias sobre aspectos políticos y socioeconómicos —entre otros—, que aspiran a influir en la formación de la voluntad estatal³¹. Y, la segunda, el partido es un componente esencial del sistema democrático, cuya finalidad es la de contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo. Como se expresó en la sentencia de inconstitucionalidad 11-2004, cuando el art. 85 inc. 2º Cn. señala que los partidos políticos “son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”, hace referencia a que son los medios por los que se canaliza la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad del poder estatal. De acuerdo con lo dicho, los partidos políticos son órganos que cumplen una función constitucional: contribuir a formar la voluntad política del pueblo, aunque debe aclararse que no son órganos de Estado. Son, más bien, grupos libremente formados que enraízan en la esfera sociopolítica, llamados, por ello, a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo y a incidir en la estatalidad institucionalizada. Para que los partidos cumplan su función, es importante que se asienten sobre los valores de un orden democrático, libre y pluralista.

3. El pluralismo político y la constitución de partidos políticos.

A. La idea de democracia representativa no es simplemente aquella que se entiende como “la democracia de las mayorías”, sino una de auténtico carácter pluralista, en la que están representados todos los sectores (aun los disidentes) y en la que existe garantía de participación para las minorías. A esos efectos obedece el principio pluralista (art. 85 Cn.), que recoge y amplía la concurrencia libre de opiniones y de las corrientes del pensamiento político-ideológico en una sociedad democrática. De ahí que el art. 85 Cn. establezca que el gobierno es republicano, democrático y representativo y, como consecuencia, el sistema político es pluralista. Tal característica se postula como elemento central de la legitimidad democrática, lo que a su vez implica el respeto a la autonomía individual a través de los procesos electorales, en los que se respete el voto libre, directo, igualitario y secreto de los ciudadanos, exigido por la Constitución (art. 78), y se garantice el régimen plural de partidos, como un elemento esencial de la democracia representativa (art. 3 de la Carta Democrática Interamericana).

Con la incorporación del pluralismo al sistema político configurado en la Constitución, se hace necesario erigir y desarrollar instituciones democratizadoras que aseguren la participación política de los ciudadanos, principalmente, por un conjunto de facultades cuyo objeto es activar la vida política de un Estado con base en las exigencias derivadas de los derechos políticos

³⁰ Por todo, véase la sentencia de 29 de julio de 2010, inconstitucionalidad 61-2009.

³¹ Sentencia de 25 de abril de 2006, inconstitucionalidad 11-2004.

fundamentales³². Mediante dichas facultades se asegura al ciudadano la posibilidad directa de influir y acceder a la organización del Estado, y ser determinante y director de la política nacional. Uno de tales derechos es el estatuido en el art. 72 ord. 2º Cn.

De esta manera, se ha señalado que los partidos políticos desarrollan una función mediadora o articuladora en la representación política. Además, se ha dicho que, cuando se alude a los partidos políticos como el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, ello implica que son un medio por el que se canaliza la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad de los actos estatales, sin que esto conlleve que los partidos políticos son órganos del Estado³³. Esto indica que en El Salvador los partidos políticos no forman parte de la estructura u órganos de Estado. Son entes libremente conformados por ciudadanos que se enraízan en la esfera sociopolítica del Estado, llamados a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo y a incidir en el proceso de toma de decisiones fundamentales, y trasladan la representación, desde el plano social, hacia las estructuras orgánico-funcionales del Estado. En efecto, en ese sistema político caracterizado por el pluralismo y la diversidad de ideologías, intereses y valores de la comunidad, los partidos políticos se han integrado hasta convertirse en instrumentos de participación ciudadana. En cualquier comunidad organizada, en el marco de un sistema fundamentado en la soberanía popular y en la libre competencia democrática del poder político, deben existir canales de expresión política que representaran a la sociedad. Aquí es donde los partidos políticos deben desempeñar su rol de mediadores, para trasladar el pluralismo a las instituciones.

B. No obstante, es necesario aclarar que si bien la idea básica del pluralismo es que la participación política debe ampliarse a favor de la diversidad político-ideológica, tampoco se trata de imponer un sistema en el que cada individuo o asociación política tenga necesariamente que estar presente en las instituciones políticas, representando sus características peculiares. Por ende, una de las funciones que cumple el sistema de partidos políticos es corregir fragmentaciones excesivas en la representación política. En todo caso, el objetivo es terminar con la exclusión y discriminación de las minorías existentes e introducir nuevos temas fundamentales en el debate político.

En ese orden, uno de los mecanismos legales para evitar la excesiva proliferación de opciones políticas, que en muchos casos no representan intereses de una parte significativa de la sociedad, es el establecimiento de *barreras electorales*. Con dicha expresión se alude a los requisitos legalmente previstos para hacer efectiva la participación del ciudadano y de los partidos políticos dentro del sistema electoral³⁴. Puesto que constitucionalmente se ha determinado que los partidos políticos son uno de los vehículos de acceso al poder político, las barreras electorales comportan ciertos parámetros para la inscripción de dichos institutos, efectuar al reparto de

³² Al respecto, véase la sentencia de 26 de junio de 2000, inconstitucionalidad 16-99

³³ Sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 29-2004/1-2005.

³⁴ Sentencia de inconstitucionalidad 64-2015AC, ya citada.

escaños entre ellos y evitar su cancelación con posterioridad a un evento electoral. Estos requisitos o umbrales tienden a asociarse con una cantidad específica de afiliados y/o con un porcentaje de votos válidos en elecciones. Su definición puede obedecer no solo a criterios técnicos, sino también a criterios políticos. El objetivo de las barreras electorales vinculadas con la inscripción de nuevos partidos políticos es mantener baja la fragmentación del sistema de partidos y, de este modo, proporcionar condiciones propicias para la gobernabilidad. Así, parece claro que dada la tarea de tales asociaciones de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, sobre la base de que sean reflejo del esencial principio pluralista, no resulta incongruente exigir el cumplimiento de ciertos requisitos legales para que tales asociaciones políticas adquieran su personalidad jurídica, toda vez que los mismos sean razonables y no representen un obstáculo desproporcionado e insuperable por los asociados.

En el caso salvadoreño, el art. 13 letra b LPP contiene una barrera electoral consistente en que, para la inscripción de un partido político, los interesados deben presentar ante la autoridad competente un listado de ciudadanos capaces, en el goce de sus derechos políticos y en una cantidad mínima de 50,000, que respalden la solicitud de inscripción del partido en organización. Este listado o relación debe ser acompañado de la ficha y de la copia legible del Documento Único de Identidad vigente de cada uno de ellos. Además, se exige que tales ciudadanos no pertenezcan a otro partido político inscrito o en organización. La razón de ser de esta barrera electoral, al igual que las demás que están previstas en la Ley de Partidos Políticos, radica en efectuar un examen de la capacidad de un proyecto político para ser depositario de los intereses y aspiraciones de grupos sociales relevantes. Debe entenderse que la intención del legislador al imponer como requisito la presentación de un listado con un registro de por lo menos 50,000 ciudadanos que manifiesten apoyo al nuevo partido político está orientado a determinar de manera más o menos precisa la seriedad y viabilidad de la nueva propuesta electoral. Con ello se prevé que las personas interesadas en inscribir un nuevo partido político concreten sus ideales y pretensiones particulares en un programa político, esto es, una serie de principios a respetar y objetivos a alcanzar en caso de obtener el poder. Así también, se espera que los integrantes de la nueva asociación política sean ciudadanos capaces de trasladar el contenido de dicho programa y convencer de su viabilidad al número mínimo de personas establecido en el precepto objetado.

V. Resolución del problema jurídico.

1. Las consideraciones previas fijan el marco para la resolución del problema jurídico, el cual consiste en determinar si el requisito para la inscripción de un nuevo partido político previsto en el art. 13 letra b LPP conlleva la vulneración al derecho a asociarse para constituir partidos políticos (art. 72 ord. 2º Cn.), al exigir a los interesados presentar una relación de ciudadanos capaces, que se encuentren en el goce de sus derechos políticos, en un número no menor de 50,000 ciudadanos, que respalden la solicitud de inscripción del instituto en formación y que las condiciones fácticas vuelven nugatorio su ejercicio.

Es preciso recordar que los argumentos que justifican la inconstitucionalidad alegada se centran en que el precepto impugnado: (i) supedita el derecho a asociarse para constituir partidos políticos “[...] a la decisión de otros ciudadanos que no han concurrido a la voluntad de asociarse”, en otros términos, el art. 13 letra b LPP vulnera la Constitución porque la condición de acreditar la firma de 50,000 “ciudadanos respaldantes” restringe y hasta trunca dicho derecho previsto en el art. 72 ord. 2 Cn., al obligar a los interesados a acudir a la voluntad de otros que no han concurrido con su firma en la escritura pública de constitución del instituto político; (ii) el artículo cuestionado tiene implícito “[...] un espíritu clasista y discriminatorio de los ciudadanos comunes y corrientes”, pues solo aquellos que disponen de un caudal de recursos financieros y logísticos se les posibilita emprender la tarea de captar las “firmas” de 50,000 ciudadanos y recurrir a financiamientos, patrocinios o dádivas que no son saludables para un proyecto político auténtico e independiente de grupos de poder; y (iii) el descrédito en que han caído los partidos políticos existentes afecta los propósitos de los ciudadanos que desean hacer un aporte al país por medio de la política, en atención a que la generalidad de ciudadanos, a quienes se debe acudir para que proporcionen sus firmas y copia de sus documentos, está prejuiciada con ese descrédito, lo que incrementa la dificultad para los partidos nuevos de encontrar respaldo a sus proyectos políticos; y que la situación delincencial imperante en el país constituye una circunstancia fáctica que complica aún más el procedimiento para la obtención de firmas.

2. Sin embargo, *en los argumentos del actor subyace una equívoca comprensión del derecho asociarse para constituir partidos políticos y el tipo de debate que se realiza en la inconstitucionalidad por vicios de fondo.* Esto es así porque:

A. En relación con el primer argumento, la Constitución no señala directamente los requisitos para la creación de un partido político, sino que encomienda la fijación de estos a la ley formal. Esto supone la necesidad de un desarrollo legislativo para concretar sus perfiles con respeto a su contenido esencial. Así, la formación de un partido político se desarrolla en dos momentos: uno constitutivo y el otro de inscripción. En efecto, el art. 6 inc. 1º LPP exige que la constitución de un partido político se realice mediante el otorgamiento de una escritura pública, por un número no menor a 100 ciudadanos capaces que se encuentren en el ejercicio de sus derechos políticos y que no pertenezcan a otros partidos políticos existentes o en proceso de organización. Sin embargo, dado que los partidos políticos no son una asociación cualquiera, sino una asociación con relevancia constitucional a la que se le han asignado funciones trascendentes para la vida democrática (expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental de la participación política), la verificación de sus límites internos (concretados en la exigencia de democracia interna en la organización y funcionamiento, etc.) conlleva la imposición de un límite externo: la exigencia que los partidos políticos se inscriban en el Registro de Partidos Políticos, para considerarlos constituidos, lo cual indica que la inscripción no tiene solo efectos declarativos, sino efectos constitutivos. Por lo anterior, se advierte que los ciudadanos pueden crear asociaciones con fines políticos, pero para

participar en el proceso electoral y gozar de las ventajas que el ordenamiento establece exclusiva o preferentemente para los partidos deberán inscribirse en un registro específico. Así, esta última obligación vincula la adquisición de personalidad jurídica a la inscripción en el Registro de Partidos Políticos del Tribunal Supremo Electoral. En consecuencia, la inscripción resulta necesaria para la existencia jurídica del partido político. Si la organización no se inscribe, no podrá realizar plenamente la función electoral que la Constitución le asigna.

Así, de aceptarse que la existencia de un partido político debe quedar únicamente supeditada a la voluntad de aquellos que han otorgado la escritura pública de constitución de dicha entidad, también debería aceptarse que el nacimiento de un ente llamado a generar representación política que viabilice su trascendencia institucional en la vida política del país no necesariamente cumplirá con tal finalidad. Y esto es inadmisibles. Si solo se exige la concurrencia de 100 ciudadanos para la constitución de un partido político, ello no implica un estándar cuantitativo que indefectiblemente conlleve un mínimo de representación preelectoral antes de inscribir un partido político. En consecuencia, el sentido constitucional del art. 13 letra b LPP es el de fijar la dimensión cuantitativa del apoyo popular con que debe contar una organización política para ser considerada representativa de los intereses de algún sector de la sociedad, lo que implica que dicha norma legal establece un límite mínimo cuantitativo de apoyo popular necesario para la inscripción de un nuevo partido político, sin el cual puede obtener personalidad jurídica, lo que es plenamente compatible con la Constitución. Se trata entonces de un número de personas que participan en la constitución del partido que busca asegurar el cumplimiento del mínimo apoyo popular exigido por la Constitución. Por tanto, considerando que la comprobación de la representación política mínima no puede llevarse a cabo siempre con los ciudadanos que concurrieron a otorgar la escritura de constitución del partido político, la regulación prevista en el art. 13 letra b LPP es acorde con la norma prevista en el art. 72 ord. 2º Cn.

B. Y, en lo relativo al segundo y tercero de los argumentos impugnativos, se advierte que el demandante pretende cuestionar la *validez material* del art. 13 letra b LPP a la luz de razones vinculadas con las *condiciones fácticas imperantes para cumplir lo previsto en él*. Para él, la incompatibilidad se produce porque las personas interesadas en constituir un partido político no tienen los recursos materiales y económicos adecuados para cumplir con el requisito legalmente previsto, y porque el fuerte descrédito social de los partidos ya constituidos, aunado a la situación actual de inseguridad nacional, son factores que limitan el ejercicio del derecho previsto en el art. 72 ord. 2º Cn. En definitiva, el actor cuestiona la constitucionalidad del precepto legal citado con base en el contexto social, político y económico en el que debe cumplirse, lo que a su juicio imposibilita el ejercicio previsto en la disposición constitucional que sugiere como parámetro de control. No obstante, debe recordarse que cuando se cuestiona una norma jurídica o un acto normativo por vicios de contenido, el demandante debe argumentar que el contenido de las

disposiciones propuestas como parámetro y objeto de control son contradictorias entre sí³⁵. En consecuencia, los argumentos expuestos por el actor no representan ninguna violación constitucional, pues aún si las condiciones fácticas adversas que describe se produjeran en la realidad, el requisito de acreditar 50,000 respaldantes aun sería compatible con la Constitución.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 183 de la Constitución y 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

1. *Sobreséese* en el presente proceso al artículo 13 letra b de la Ley de Partidos Políticos por: (i) la aparente vulneración del art. 85 inciso 2° de la Constitución, al no haberse realizado una adecuada exposición del nexo causal entre la citada disposición de la Ley de Partidos Políticos y la transgresión del principio representativo; y (ii) por la supuesta infracción al artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no justificarse la vinculación con algún contenido constitucional.

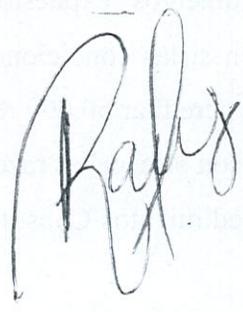
2. *Declárase* que en el artículo 13 letra b de la Ley de Partidos Políticos (aprobada por Decreto Legislativo n° 307, de 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial n° 40, tomo 398, de 27 de febrero de 2013), *no existe la inconstitucionalidad alegada* por la presunta vulneración al derecho a asociarse para constituir partidos políticos (artículo 72 ordinal 2° de la Constitución). La razón es que el requisito para inscribir un partido político previsto en tal disposición constituye una medida legislativa que pretende garantizar que la organización que pretenda constituirse como partido político cuente con representación política.

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.

4. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes. *Enmendado: de-Valle.-*

³⁵ Sentencias de 13 de julio de 2016 y 14 de noviembre de 2016, inconstitucionalidades 35-2015 y 67-2014, respectivamente.

DECLARADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rafael', is written over the printed text. The signature is stylized and cursive.

[Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page]