

245-2017

**Amparo**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** San Salvador, a las diez horas con once minutos del día veintidós de marzo de dos mil diecinueve. ✓

Agréguense a sus antecedentes los escritos firmados por el demandante Boris Rubén Solórzano, la Fiscal de la Corte, los abogados Salvador Aníbal Osorio Rodríguez y Ana María Corleto Perdomo, en calidad de apoderados del Presidente de la República, y los señores Laura Quintanilla de Arias, Salvador Ernesto Menéndez Castro, Reynaldo Edgar Roldán Salinas, Eric Alexander Alvayero Chávez y Jaime Roberto Cárcamo Velásquez, en calidad de miembros de la Comisión Especial conformada por el titular del Ministerio de Economía (MINEC); por medio de los cuales evacuan los traslados que les fueron conferidos en auto de 2 de febrero de 2018.

Previo a continuar con el trámite de ley, se realizan las siguientes consideraciones:

I. 1. A. El actor expuso en su demanda que en el año 2017 participó como candidato en la elección de ternas para el cargo de comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) en representación del sector de asociaciones empresariales. Al respecto, manifiesta que fue propuesto por la Asociación Nacional de la Empresa Privada en un proceso dirigido por una Comisión Especial conformada por el titular del MINEC para tal fin. En dicho proceso se realizaron hasta 3 convocatorias para la inscripción de candidatos, la última de ellas el 23 de marzo de 2017, en la cual quedaron inscritos los representantes de la antedicha gremial empresarial –entre ellos, el actor–, de la Asociación de Empresarios Salvadoreños de Transporte de Pasajeros, del Consejo Nacional de Empresarios Salvadoreños y de la Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria de Responsabilidad Limitada.

En ese orden, la Comisión Especial del MINEC publicó el 9 de mayo de 2017 el listado definitivo de entidades inscritas para participar en la Asamblea General a realizarse ese mismo mes, en la cual se llevaría a cabo la elección y conformación de las ternas para comisionado propietario y suplente del IAIP. En la conformación de este listado ocurrió lo que, a juicio del actor, constituyó un procedimiento erróneo por parte de la citada Comisión, y es que esta incorporó “a la fuerza” a las asociaciones cooperativas dentro de las entidades con poder de voto en la elección, las cuales no se incluyen expresamente como un sector legitimado para participar en la elección de comisionados del IAIP, según el art. 53 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Dentro de los argumentos brindados por el demandante para cuestionar la inclusión de las cooperativas dentro del universo de electores

están el hecho de que estas poseen su propia normativa y se encuentran inscritas en el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, lo cual les confiere una naturaleza jurídica distinta.

Seguidamente, el 11 de mayo de 2017 la Comisión Especial del MINEC realizó la Asamblea General a la que se refieren los arts. 64 y 65 del Reglamento de la LAIP (RLAIP), la cual se llevó a cabo con la participación de 21 de las 29 entidades inscritas. Al final del proceso de votación y del conteo de votos, el demandante no resultó electo en ninguna de las ternas de candidatos al cargo público en referencia. Lo anterior lo atribuye al hecho de que la Comisión Especial del MINEC incluyó de manera ilegal a las asociaciones cooperativas dentro del proceso de elección, las cuales eventualmente hicieron mayoría frente al resto de gremiales y propiciaron la elección de candidatos afines a sus intereses, y a que algunas de las asociaciones empresariales que le brindarían respaldo en la antedicha elección fueron bloqueadas deliberadamente para omitir sus votos.

B. Por otra parte, el demandante promovió un amparo contra ley heteroaplicativa respecto del art. 70 letra e) del RLAIP, reformado mediante Decreto Ejecutivo n° 3 de 23 de enero de 2017, publicado en el Diario Oficial n° 15, Tomo 414, de esa misma fecha. Dicha disposición textualmente señala:

**“Mecanismos para realizar la votación**

**Art. 70.-** Previo al inicio de la Asamblea General, se revisará que cada entidad proponente y registrada se encuentre habilitada a votar, por medio de la presentación de la credencial respectiva.

Para la realización de la Asamblea General, se seguirán las siguientes reglas:

e) Cada entidad proponente y acreditada, tendrá derecho a un voto para miembro titular y uno para suplente. Dicho voto será ejercido de manera directa por el representante legal de la entidad proponente debidamente acreditado, sin intermediación alguna [...]”.

La antedicha disposición constituye –para el actor– una extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones reglamentarias, toda vez que el art. 53 de la LAIP expresa como única condición para el ejercicio del voto que las asociaciones se encuentren acreditadas y presentes, sin especificar que la representación de estas deba ejercerla su representante legal o un apoderado designado al efecto. A su criterio, con tal disposición el RLAIP obstaculiza la emisión del voto al exigir la comparecencia de los representantes legales de las asociaciones, eliminando la facilidad que la regulación anterior brindaba al respecto, en el sentido de que estas podían nombrar un apoderado especial para dicho propósito. Ello redundó en una disminución de su caudal de votos, por cuanto a algunas asociaciones empresariales que respaldaban su candidatura no se les permitió votar con base en lo dispuesto por dicho artículo y, por tal motivo, considera vulnerados sus derechos a la seguridad jurídica y a optar a cargos públicos.

2. Por auto de 5 de junio de 2017 se admitió la demanda planteada, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de los siguientes actos: (i) las ternas para la elección de los candidatos al IAIP por parte de la Comisión Especial del MINEC; y (ii) el art. 70 letra e) del RLAIP, reformado por el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo n° 3 de 23 de enero de 2017, publicado en el Diario Oficial n° 15, Tomo 414, de esa misma fecha. Así

también, se adoptó medida cautelar en el sentido de que, durante la tramitación de este amparo, el Presidente de la República debía abstenerse de nombrar al comisionado del IAIP de la terna presentada por el titular del MINEC en representación del sector empresarial.

3. A. La Comisión Especial del MINEC expresó que, si bien el actor alegaba que las asociaciones cooperativas no estaban comprendidas en el sector de asociaciones empresariales, no brindó argumentos técnicos ni jurídicos para sostener su posición. En todo caso, si el demandante tenía algún reparo respecto a la inclusión de un candidato representante de las cooperativas, el art. 66-A del RLAIIP le daba la facultad de impugnar dicha decisión.

En otro orden, agrega que en el país no se encuentra definido normativamente el concepto de “asociaciones empresariales”; sin embargo, en la doctrina extranjera se identifica a las asociaciones cooperativas como una especie de aquellas. Así las cosas, ante la falta de una definición legal y técnica única sobre el concepto de “asociaciones empresariales” en El Salvador y la inexistencia de una norma que excluya por definición a las asociaciones cooperativas como “asociaciones empresariales”, se optó por aplicar el principio de “participación ciudadana” reconocido en el art. 62 del RLAIIP, el cual indica que debe promoverse la participación de todos los integrantes de los sectores sociales con representación en el IAIP.

Además, el resultado de la votación y la posterior conformación de las ternas constituyen circunstancias que, contrario a lo sostenido por el actor en su demanda, no pendieron de la voluntad o de condicionamientos por parte del titular del MINEC o de la Comisión Especial conformada para la organización del evento electoral, sino de las entidades electoras debidamente inscritas para participar. Así, se concluye que el demandante no integró ninguna de las ternas conformadas debido a carecer de apoyo de las gremiales de la misma asociación que impulsó su candidatura. Finalmente, asevera que es falso que se haya tratado deliberadamente de bloquear la participación de ciertas asociaciones en la elección. Según el RLAIIP, la posibilidad de ejercer el voto en dicho procedimiento está sujeta, entre otras cosas, a la debida inscripción de aquellas en el Registro correspondiente, dándose el caso que algunas asociaciones presentaron su credencial vencida, por lo que no pudieron participar.

B. Por su parte, el Presidente de la República sostuvo que en efecto el art. 70 del RLAIIP sufrió una reforma que, entre otros puntos, estableció que cada entidad proponente, presente y acreditada en el evento electoral respectivo, tendría derecho a votar por un candidato a comisionado propietario del IAIP y un suplente y que dicho voto sería ejercido de manera directa por el representante legal de la entidad proponente debidamente acreditado, sin intermediación alguna. Tal disposición pretende fomentar entre las entidades electoras un sentido de responsabilidad sobre la conformación del IAIP, pues tal institución garantiza el

derecho de acceso a la información pública a todos los ciudadanos y, por consiguiente, la elección de sus miembros incide directamente en la democracia del país. Así, la norma impugnada por el demandante constituye una garantía del voto de las entidades legitimadas según la LAIP, cumpliéndose así con la finalidad esencial por la que dicho poder se les confiere, pues de este modo se insta a que los representantes legales de dichas entidades escojan al candidato de su preferencia sin delegar el ejercicio del voto en un tercero, que en ocasiones es ajeno a su quehacer ordinario. Así, el demandante no tendría un legítimo interés que lo habilite para solicitar la protección del derecho a la seguridad jurídica por transgresión al principio de legalidad, dado que no se ha atribuido la calidad de representante legal o, en su caso, de apoderado especial de ninguna asociación empresarial; únicamente ha manifestado su inconformidad por no haber obtenido suficientes votos de las entidades electoras para poder integrar esa terna.

II. Delimitadas las argumentaciones de las partes, resulta necesario exponer los fundamentos jurídicos en los que se sustentará esta decisión.

1. En las resoluciones de 23 de junio de 2003 y 17 de febrero de 2009, amparos 281-2003 y 1-2009, respectivamente, se sostuvo que para la procedencia de la pretensión de amparo es necesario que el actor se autoatribuya liminarmente afectaciones difusas o concretas a su esfera jurídica derivadas de los efectos de la existencia del acto reclamado. Dicho agravio se funda en la concurrencia de dos elementos: el material, cualquier daño definitivo que la persona sufra; y el jurídico, que el daño sea causado en ocasión de la vulneración de derechos constitucionales atribuida a alguna autoridad o a un particular.

Ahora bien, habrá casos en que la pretensión de la parte actora no incluye los anteriores elementos. Dicha ausencia puede provenir de la inexistencia de un acto u omisión, o de que, no obstante la existencia de una actuación u omisión, por la misma naturaleza de sus efectos el sujeto activo de la pretensión no sufre perjuicio de trascendencia constitucional.

En consecuencia, es imprescindible, para la resolución del caso sometido a conocimiento de esta Sala, que la omisión o el acto impugnado genere para la esfera jurídica de la parte demandante un agravio definitivo e irreparable de *trascendencia constitucional*.

2. Corresponde también precisar que la existencia de vicios esenciales en la pretensión genera la imposibilidad para el Tribunal de juzgar el caso concreto o, en todo caso, torna inviable la tramitación completa del proceso, por lo cual la demanda de amparo debe ser rechazada al inicio, mediante improcedencia, o durante el proceso, mediante sobreseimiento.

III. 1. El actor arguye dos motivos en virtud de los cuales reclama la lesión de derechos fundamentales consignada en su demanda: (i) que la Comisión Especial del MINEC vulneró su derecho a optar a cargos públicos al haber incluido a las asociaciones cooperativas dentro del universo de votantes para la elección de candidatos a comisionado del IAIP del sector de

asociaciones empresariales, no obstante que aquellas tienen su propia regulación y, en consecuencia, una distinta naturaleza jurídica, por lo que no deben entenderse incluidas en el citado procedimiento eleccionario en calidad de votantes; y (ii) que el Presidente de la República conculcó su derecho a la seguridad jurídica –por transgresión al principio de legalidad– en virtud de haber promulgado el art. 70 letra e del RLAIIP, el cual obliga a los representantes legales de las instituciones facultadas para elegir candidatos a comisionado del IAIP a ejercer directamente el voto en los correspondientes eventos eleccionarios, dado que con tal disposición se limita el ejercicio de dicho derecho por parte de los interesados y constituye una extralimitación en el ejercicio de sus funciones por parte de la autoridad demandada.

2. A. En cuanto al primero de los puntos, se advierte que el demandante no brinda argumentos suficientes en orden a inferir que la inclusión de las asociaciones cooperativas dentro del conjunto de asociaciones empresariales con derecho a voto en el proceso de elección de candidatos a comisionado del IAIP perjudicó su derecho a optar a cargos públicos. Además, *no queda clara, a partir de lo expuesto en la demanda, la razón por la que las asociaciones cooperativas no pueden ser englobadas dentro del rubro más amplio de las “asociaciones empresariales”, ya que la alegada particularidad de la naturaleza jurídica de aquellas y su distinto marco regulatorio, no justifican a priori negarles incidencia en la conformación del IAIP.*

Por otro lado, el actor expresó que la inclusión de las asociaciones cooperativas fue un hecho determinante para que, en segunda vuelta, él no alcanzara el número de votos necesarios para ser incluido en la terna correspondiente. Al respecto, sostuvo que “de haber sido solo las propuestas del sector empresarial las que hubiesen participado, tal y como lo establece la ley, estaría entre los tres más votados y poder (*sic*) participar en la terna de la cual saldrá el comisionado”. Sin embargo, como él mismo lo expone en el cuadro sinóptico adjunto a su escrito de 25 de mayo de 2017, *hubo algunas asociaciones cooperativas que le brindaron su voto en esta segunda ronda de elecciones, pero en ella participó un tercer candidato respecto de quien no es posible determinar el caudal de votos que habría obtenido en caso de competir únicamente con el demandante.* En consecuencia, aun en la hipótesis del actor de que las asociaciones cooperativas no estaban legitimadas para participar en dicha elección, resulta dudoso afirmar que el resultado de las votaciones habría cambiado a favor del demandante en este escenario.

Finalmente, el demandante alega que en el proceso eleccionario existieron una serie de irregularidades que, en su opinión, impidieron su inclusión en la terna de candidatos a comisionado propietario del IAIP en representación de las asociaciones empresariales: pérdida de constancias a su nombre, inicio tardío de la elección, denegación arbitraria del derecho al voto a ciertas asociaciones que hipotéticamente le favorecerían, etc. No obstante,

escapa de la competencia de esta Sala examinar ese tipo de anomalías, puesto que no se infiere de ellas una afectación de naturaleza constitucional en la esfera jurídica del demandante.

B. En cuanto al segundo motivo de agravio, se advierte que la disposición impugnada mediante este amparo versa sobre la forma en que las entidades legitimadas proceden a la elección de sus candidatos a comisionado del IAIP en las votaciones correspondientes a cada sector representado. Lo anterior tiene relación con lo establecido en el art. 62-B del RLAIIP, el cual señala que las instituciones pertenecientes a cada sector poseen la facultad de proponer candidatos a comisionado del IAIP siempre que estos cumplan con los requisitos para tal fin y sean escogidos de conformidad a los estatutos de cada una de aquellas. Una vez concluido este proceso de selección, los candidatos son inscritos ante la autoridad encargada de organizar el proceso electoral por cada sector con representación en el IAIP para, así, participar en la elección de las ternas de candidatos a comisionados propietarios y suplentes, en la cual compiten contra los candidatos propuestos por otras entidades del mismo sector.

Respecto de este último proceso electoral, la disposición controvertida prescribe que cada entidad tiene derecho a ejercer un solo voto para miembro titular del IAIP y un voto para miembro suplente y, además, que tales votos serán ejercidos directamente por el representante legal de la institución sin ningún intermediario. Tal como lo refiere la letra g) del aludido art. 70 del RLAIIP, las ternas de propietarios y suplentes serán configuradas a partir de los candidatos que tengan más votos, de lo que se deduce, en primer lugar, que deben realizarse dos rondas de votaciones preliminares, una correspondiente a las ternas para comisionados propietarios y otra para los suplentes—dado que el precitado art. 62-B del LAIP exige que cada candidato sea propuesto como propietario o como suplente, no pudiendo postularse de forma simultánea en ambas categorías—; y, en segundo lugar, que en caso de empate debe llevarse a cabo una segunda ronda de elecciones, en el cual únicamente participan los candidatos que resulten empatados en las votaciones preliminares.

*Como puede observarse, la norma cuestionada alude a una facultad que solo puede ser ejercida por las entidades de la sociedad civil con representación en el IAIP, por lo que, si dicha disposición comportara un límite arbitrario al ejercicio de un derecho fundamental, únicamente la esfera jurídica de aquellas sería susceptible de ser afectada y, por ende, son ellas quienes estarían legitimadas, vía amparo, para exigir el contraste de dicho artículo con la Norma Fundamental.*

3. Por consiguiente, en vista de que los actos reclamados por la parte actora no resultan susceptibles de causarle un agravio personal y directo de relevancia constitucional, lo cual se erige como un requisito indispensable para iniciar y proseguir un proceso de amparo, *se concluye que la pretensión sometida a conocimiento de esta Sala por el señor Boris Rubén Solórzano adolece de un vicio en su configuración, latente hasta esta etapa del*

proceso, que inhabilita a esta Sala para practicar un análisis de fondo de la cuestión planteada. Así las cosas, en virtud de haberse constatado la admisión indebida de la demanda correspondiente a este amparo, deberá sobreseerse la pretensión incoada en contra de la Comisión Especial del MINEC y del Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el art. 31 n° 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

**POR TANTO**, con base en las razones expuestas y de conformidad con el artículo 31 número 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE**: (a) *Sobreséese* el presente proceso de amparo promovido por el señor Boris Rubén Solórzano contra la Comisión Especial del Ministerio de Economía y la Presidencia de la República, en razón de que los actos reclamados no le generaron un agravio de trascendencia constitucional en sus derechos; (b) *Déjase sin efecto* la medida cautelar adoptada y confirmada en este proceso mediante autos de 5 de junio de 2017 y 6 de septiembre de 2017, respectivamente; y (c) *Notifíquese*.

-----  
-----A. PINEDA-----A. E. CÁDER CAMILOT-----C. S. AVILÉS-----C. SÁNCHEZ ESCOBAR-----J.C. REYES-----  
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----  
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----  
-----

