

8-2014

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas y cincuenta minutos del veintiocho de febrero de dos mil catorce.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por los ciudadanos: Kriscia Milvian Fernández Quintanilla, Carlos Alfredo Valencia García, Miguel Ernesto López Herrera y Víctor Hugo Vindel Henríquez, estudiantes, de este domicilio, para que se declare la inconstitucionalidad del *art. 1 inc. 2° de las Disposiciones para regular la Eficaz Gestión de la Administración Pública en el Marco del Proselitismo Electoral y de las Actividades que el mismo conlleva* (Decreto Ejecutivo n° 181, de 20-IX-2013, publicado en el Diario Oficial n° 175, tomo n° 400, de 23-IX-2013, en lo sucesivo: “D. E. 181/2013”), por la supuesta vulneración al art. 218 de la Constitución (en adelante: “Cn.”)

El artículo impugnado dispone lo siguiente:

“Art. 1. [inc. 2°]: “Sin perjuicio de lo antes dispuesto, los funcionarios públicos podrán participar en actividades relacionadas con la política partidista de cualquier partido político o coalición, siempre que el desarrollo de éstas no interfiera con la eficiencia de la función pública que desempeñan y se participe fuera del horario de desempeño de labores; asimismo, el que no se utilicen recursos públicos asignados para llevar a cabo su labor dentro de la administración pública para participar en tales actividades y no se recurra a la práctica de ninguna forma de presión para intimar [sic] a personas jerárquicamente bajo el mando del funcionario a participar en dichas actividades”.

I. 1. En síntesis, los demandantes dijeron que el art. 1 inc. 2° del D. E. 181/2013 contraviene lo prescrito en el art. 218 Cn., porque la expresión “prevalecerse de sus cargos” (sic) de la citada disposición constitucional no alude únicamente al hecho de que los funcionarios utilicen recursos estatales (como vehículos, seguridad, etcétera) para hacer política partidista, sino que tal enunciado se refiere a que los funcionarios no deben participar en “propaganda” electoral, presentándose como tales. Agregaron que los funcionarios deben realizar actividades para la consecución del bien común, mediante una adecuada creación y prestación ininterrumpida de los servicios públicos. Por ello, si los funcionarios son quienes deben ejecutar o desarrollar esas actividades, no es admisible que por decreto se les permita participar en proselitismo político. Consideraron también que los funcionarios están obligados a servirle al soberano, es decir al pueblo, no a las fracciones políticas, por lo que, en el ejercicio de sus funciones, han de obrar con criterios objetivos e impersonales, no con criterios partidistas o particulares.

En similar sentido, dijeron que las instituciones deben ser independizadas de la política partidista, de modo que los funcionarios no pueden realizar sus actividades en nombre o a favor de grupos de poder o de sectores determinados, sino a favor de todos y cada uno de los miembros que conforman la sociedad salvadoreña. Si esto es así, no puede autorizarse a los funcionarios para que participen en actividades relacionadas con la política de cualquier partido político o coalición, tal como lo hace la disposición impugnada.

Añadieron que: “los funcionarios públicos obtienen su vehículo, seguridad, salario, entre otros privilegios, por día no solo por las horas que ellos ejercen sus labores; está claro que los funcionarios públicos son tales los 365 días del año, por otra parte no puede ser que el pueblo se quede sin representantes de las 3:30 p.m. en adelante y durante los fines de semana. Esto no significa que los funcionarios públicos tengan que laborar las 24 horas del día, significa que tiene calidad de funcionarios por ese período”.

Finalmente, plantearon que para resolver el presente caso, deben tomarse en consideración los aspectos que encierra un servicio público, los requisitos con los que debe cumplir un funcionario público y las funciones que le competen al Órgano Ejecutivo. Atender a los intereses generales de la sociedad no equivale a beneficiar a determinados sectores, por lo cual la prestación de los servicios debe ser pública e independiente, de modo que si la vinculación con un partido político disminuye, el funcionario podrá tomar sus decisiones con mayor libertad. Concluyeron que si los funcionarios que integran el Órgano Ejecutivo tienen una cercanía directa con el pueblo, ellos deben desligarse de los partidos políticos (y por ello no deben hacer propaganda a favor de estos) para poder tomar decisiones que beneficien al pueblo en su totalidad.

2. Esta Sala, al admitir la demanda, con fecha 24-I-2014, adoptó como medida cautelar “la suspensión provisional de los efectos del art. 1 inc. 2° del D. E. 181/2013 [...] en el sentido de que ningún funcionario público, sin excepción alguna, podr[ía] ampararse en tal disposición para participar en actividades relacionadas con la política partidista, prevaleciéndose del cargo público, especialmente en lo que se refiere a actividades de campaña proselitista. En particular, con base en esta decisión, todo funcionario deb[ía] abstenerse de realizar actividades político partidarias que tiendan a favorecer o perjudicar a cualquiera de los candidatos o partidos que participarán en las elecciones presidenciales del presente año”.

Con fecha 10-II-2014, para aclarar el contenido de esa medida cautelar, este tribunal resolvió que ella consistía en una prohibición u orden de abstención, por cualquier funcionario o empleado público, sin excepción alguna, de conductas como las siguientes: (i) vincular, directa o indirectamente, las acciones y los resultados de sus funciones, con los principios, la doctrina o la oferta electoral de un partido político o de un candidato determinado; (ii) aprovechar la relevancia social y el tratamiento informativo de sus funciones públicas para expresar sus preferencias electorales o para producir, de manera objetiva, una ventaja o beneficio a alguna de las ofertas políticas en competencia durante un proceso electoral; (iii) utilizar la autoridad, influencia o condición institucional de su cargo para favorecer a un partido político o a un candidato a un cargo político en contienda; (iv) asistir, acompañar o participar, de cualquier modo, en actividades políticas partidarias que constituyan objetivamente una forma de apoyo, vínculo o reconocimiento hacia un partido político, sus integrantes o sus propuestas electorales; (v) solicitar o requerir, directa o

indirectamente, al personal a su cargo o a compañeros de trabajo, cualquier tipo de apoyo, reconocimiento o adhesión para un partido político o un candidato determinado; y (vi) aprovecharse de un permiso o licencia para hacer campaña o política partidista, en fraude a la Constitución.

3. En su informe de justificación de la constitucionalidad del objeto de control, el Presidente de la República consideró que “la disposición impugnada no adolece de ningún vicio constitucional, sino por el contrario, está apegada al artículo 218 de la Constitución”. Como argumento de esa afirmación dijo que: “de la redacción de la norma constitucional se colige que el Constituyente ha pretendido, por un lado, reiterar que la función pública no debe estar predeterminada por la partidaria y, por otro, que no puede haber prevalencia del cargo para hacer política partidista. Estos dos caracteres que la Constitución ha señalado como imperativos, se cumplen a cabalidad con el objeto de control impugnado, pues precisamente la idea del mismo ha sido que los funcionarios respeten su disposición y dedicación a la función pública; y, una forma justamente de evitar la prevalencia señalada es que cualquier actividad del tipo partidario la realicen en horas no laborales. Si se lee gramaticalmente la norma, exactamente puede colegirse que la intención de ella es cumplir al pie de la letra con el art. 218 de la Constitución”.

Asimismo, agregó que: “Hay entonces dos límites que se introducen en la norma, en aras de proteger el contenido normativo constitucional: *la no interferencia y la temporalidad*. Sobre lo primero [...] hace referencia a la no interferencia entre las acciones que se ejerzan y la función que se desempeña. Sobre lo segundo porque, con mayor razón, una forma de potenciar el cumplimiento de la disposición constitucional es limitando el horario para el ejercicio de estas actividades, tal como la citada disposición así lo indica”. Y finalmente, concluyó diciendo que: “no es cierto que la Constitución al prever en el artículo 218, la limitación en cuanto a los funcionarios públicos, esté señalando que en ningún momento estos pueden ejercerla (la política partidaria) sino más bien el que de ejercerla, lo hagan sin prevalerse de sus cargos. Y es que si la Constitución hubiese querido que el funcionario no ejerciera jamás política partidista, así lo hubiere dicho, mas lo que indicó es que no pueden prevalerse de sus cargos para hacerla, lo cual en un esfuerzo dialéctico diríamos, que significa que sí es posible hacerla, pero sin prevalerse de sus cargos”.

4. El Fiscal General de la República opinó que la disposición impugnada es inconstitucional, porque “los conceptos establecidos en la referida disposición son incompatibles con lo establecido en el art. 218 de la Constitución de la República, por encontrarse fuera de los límites del ordenamiento jurídico, mismos que no pueden ser vulnerados, como en esa norma reglamentaria [sic] se pretende.” En el desarrollo de su argumentación dijo que: “los funcionarios se encuentran al servicio del Estado y no de una fracción política determinada, de tal manera que estos no pueden prevalecerse [sic] de su posición oficial para hacer política partidaria, lo que en palabras sencillas se puede definir

como la prohibición de uso de cargos públicos para la promoción electoral, es decir, ningún funcionario podrá ‘prevalerse’ para promoción personal o de los intereses y del partido político con quien se identifica”.

También expresó que: “Lo que incide en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, es que los funcionarios públicos han de obrar con criterios o intereses no partidistas, sino objetivos e impersonales, cumpliendo con las leyes y la Constitución, tal como lo establecen los artículos 125, 218 y 235 de la Constitución de la República [...] todo funcionario está llamado a cumplir una función propia institucional de servicio a los intereses generales de la población con la debida objetividad y eficacia, esto significa que en el ejercicio de sus atribuciones deberá obrar con criterios o intereses no partidistas o particulares, sino bajo criterios objetivos e impersonales, por lo que debe regir sus actuaciones de conformidad a la ley, lo anterior no se contrapone a que estos puedan tener cierta simpatía partidaria, sino que en el ejercicio de su cargo deberán ser independientes en sus actuaciones, respondiendo al interés general [...] el carácter independiente de un funcionario público es de suma importancia para garantizar los derechos al ciudadano”.

En otro aspecto de su planteamiento, el Fiscal consideró que: “los partidos políticos son un vehículo para la participación y una herramienta de la acción política ciudadana y, simultáneamente, un recurso para que los líderes partidarios controlen y disciplinen al resto de los miembros de esos colectivos y a los electorados. En la democracia representativa, el pueblo delega la soberanía en autoridades designadas de forma periódica mediante elecciones libres, por lo que estas autoridades deben actuar en representación de los intereses no solo de la ciudadanía que los elige, sino de toda la colectividad.” Sobre el mismo punto agregó que: “La limitación al derecho de asociación política que establece el art. 7 de la Constitución a los ciudadanos, está reconocida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16) y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22), que permiten tal limitación siempre que se haga por disposición de las leyes de los Estados parte, en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden jurídico o para proteger los derechos de los demás”.

5. Con fecha, 17-II-2014, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) envió nota al Presidente de esta Sala, Magistrado Florentín Meléndez, solicitando del tribunal un informe sobre los hechos que habían sido denunciados ante tal institución por varios ciudadanos en contra de la medida cautelar adoptada el 24-I-2014 y de las aclaraciones que sobre la misma se hicieron en el auto de 10-II-2014, medida que tiene como presupuesto la prohibición del art. 218 Cn. Al respecto, el Presidente de la Sala dirigió correspondencia al Procurador con fecha 20-II-2014, en la cual le manifestó que en las resoluciones de la Sala se aplicó de manera directa una disposición constitucional (art. 218) y que, por lo tanto, era la Constitución y no la Sala la que imponía prohibiciones al

ejercicio de ciertos derechos políticos de los empleados y funcionarios públicos, cuando actuaran “prevaleciéndose de su cargo”.

La PDDH envió a cada Magistrado de esta Sala su resolución sobre tal medida cautelar; en ella básicamente sostiene que la medida cautelar posee alcances restrictivos de los derechos políticos y la libertad de expresión de los funcionarios y empleados públicos, bajo tres criterios: (i) no se respetó un supuesto principio de “presunción de constitucionalidad de las leyes”; (ii) no se advierte en ella la aplicación de algún mecanismo de “jerarquización”, ponderación o armonización entre derechos; y (iii) no se atendió los “estándares internacionales de derechos humanos” en relación con la restricción de los derechos fundamentales mencionados.

A. Antes de emitir cualquier tipo de pronunciamiento sobre dicha resolución, es pertinente cuestionarse sobre la competencia de la PDDH para operar como mecanismo de control o “revisión” de las resoluciones judiciales y de los criterios jurisprudenciales de esta Sala, y pretender “sustituir” la interpretación de la Constitución realizada en los procesos constitucionales.

Sin duda, la Constitución le atribuye un papel relevante a la PDDH en la conservación y defensa de los derechos fundamentales. Así lo ha afirmado la jurisprudencia de este Tribunal en la sentencia de 28-III-2006, Inc. 2-2005, al sostener que corresponde al Ministerio Público velar –de manera permanente– por el respeto y promoción de los derechos de las personas, mediante la PDDH. Con base en estas nociones se puede afirmar que la misma es una institución de carácter permanente, que debe guardar y garantizar su independencia orgánica con respecto a los otros Órganos del Estado, pues su principal objeto es velar por la protección, promoción y educación de los derechos humanos, y por la vigencia irrestricta de los mismos frente al aparato del Estado.

En el contexto de esta función, la PDDH puede, entre otras facultades, investigar, de oficio o por denuncia, casos de violaciones a derechos humanos; asistir a las presuntas víctimas de violaciones a estos derechos; promover “recursos judiciales o administrativos” para la protección de los derechos humanos; vigilar la situación de las personas privadas de su libertad; y practicar inspecciones a fin de asegurar el respeto a los derechos humanos (art. 194 I Cn.), fundamentalmente frente al poder del Estado.

La función persuasiva de las decisiones de la PDDH se materializa mediante conclusiones y recomendaciones públicas y privadas (art. 194 I ord. 11° Cn.) En ese sentido, si se toma en cuenta la importancia de la institución y el valor de sus opiniones y recomendaciones –no vinculantes jurídicamente–, en ciertos casos las mismas pueden contribuir a la deliberación democrática sobre el alcance de los derechos fundamentales o derechos humanos constitucionalizados.

En primer lugar, la PDDH es una garantía institucional que también está vinculada con el deber de colaboración orgánica para brindar una protección eficaz a los derechos

fundamentales. Esta coordinación interorgánica es clave para la construcción de los límites recíprocos entre la PDDH, esta Sala y los demás tribunales del país. Por imponerlo así el principio de separación de órganos y funciones, dichos límites existen y su reconocimiento es necesario para sostener un leal compromiso en la protección de los mencionados derechos.

Es cierto que la Constitución otorga la facultad a la PDDH para la supervisión en la protección de derechos humanos constitucionalizados, y especialmente la de promover los recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos (art. 194 I ord. 4° Cn.); pero ello debe dejar incólume la función que atañe al custodio último de la Carta Magna. Por ello, la PDDH no puede oponer la competencia que le ha sido conferida para intentar que su particular interpretación de las disposiciones constitucionales que estatuyen derechos fundamentales, prevalezca sobre la interpretación que corresponde a esta Sala.

En consecuencia, quien tiene la última palabra en cuanto a la violación o no de los derechos fundamentales en los procesos constitucionales, es la Sala de lo Constitucional, no la PDDH. Esta institución no puede tergiversar su función y pretender con ello limitar o volver nugatoria la eficacia de las decisiones que este Tribunal pronuncia, como pretende hacerlo en el presente caso.

De aceptar la tesis de la PDDH de que es tal institución la que delimita en última instancia el contenido de los derechos constitucionales, se produciría una suplantación en el sentido que la opinión, sugerencia, advertencia o declaraciones expuestas en su resolución, superaría la interpretación última, obligatoria, general y vinculante otorgada a esta Sala por la Constitución en el art. 183.

Por ello, es inaceptable que la PDDH se pronuncie sobre un proceso judicial aún en trámite, y se avoque a una competencia conferida por la Constitución para pretender “sustituir” institucionalmente las consideraciones e interpretación constitucional que haya hecho esta Sala, el cual es un Tribunal de cierre –el intérprete último– de las disposiciones constitucionales que estatuyen derechos fundamentales.

B. El supuesto principio de “presunción de constitucionalidad de las leyes” en el que se fundamenta la PDDH, surge en el contexto orgánico de sistemas parlamentarios en los cuales el principio democrático constituye un valor agregado a las producciones del Órgano Legislativo. Dicha noción implica que las leyes deben presumirse constitucionales, bajo la idea de que la representación política con que funcionan los parlamentos otorga a la ley formal un lugar privilegiado en el sistema de fuentes del Derecho; pero dicha noción no está exenta de críticas, sobre todo atendiendo a un concepto normativo de Constitución en un Estado de Derecho.

Ahora bien, si dicha noción no es plenamente aceptada para dar cobertura a la labor del Legislativo, es una noción básica que el mencionado “principio” no puede trasladarse

hacia los reglamentos o Decretos Ejecutivos, pues con respecto a este Órgano no se predicán las mismas características de representación proporcional y pluralista que existe en los parlamentos. Por ello, resulta inaceptable el argumento de la PDDH sobre la traslación de ideas propias de sistemas parlamentarios, hacia productos normativos del Ejecutivo.

En ese sentido, la invocación de la “presunción de constitucionalidad de la ley”, como una especie de carga argumentativa especial para aplicar una medida cautelar en un proceso de inconstitucionalidad, no tiene respaldo en el sistema jurídico salvadoreño, pues no la reconoce expresamente y del que tampoco puede derivarse como principio implícito. En efecto, además de omitir cualquier intento de fundamentación constitucional, la opinión de la PDDH olvida que dicho argumento ha sido rechazado por esta Sala (sentencia de 14-XII-2012, Inc. 103-2007); y antes, únicamente se usaba la expresión para hacer referencia a la obligación de cumplimiento de las leyes sin necesidad de un pronunciamiento jurisdiccional previo (sentencias de 20-VI-1999, 26-VII-1999 y 1-V-2000, Incs. 4-88, Inc. 2-92 y 1-95, respectivamente). *Es decir, como equivalente a vigencia normativa, sin que en ningún caso implique limitaciones, de ningún tipo, para el ejercicio del control constitucional.*

C. En cuanto a la supuesta omisión de aplicar algún mecanismo de jerarquización, ponderación o armonización entre derechos para justificar la medida cautelar es oportuno recalcar a la PDDH que la jerarquización entre derechos es una tesis doctrinal rechazada por esta Sala, en la misma sentencia que se cita en la opinión que nos ocupa (Inc. 28-2006); es decir, no corresponde a esta Sala establecer jerarquías abstractas entre derechos, de manera que uno prevalezca sobre todos en términos absolutos, como sí lo hace la PDDH al sostener que los derechos políticos no pueden suspenderse “bajo ningún concepto”.

También es pertinente hacer notar la incongruencia de la PDDH en su resolución, pues su considerable volumen (logrado con la transcripción significativa de la denuncia y artículos de doctrina extranjera, consultados en internet), no se corresponde con un análisis adecuado de las resoluciones supuestamente examinadas. Es todo lo contrario. La conclusión de la falta de fundamentación de las decisiones de esta Sala *se basa en una exposición selectiva de su contenido, que omite sin explicación alguna los párrafos en los que, precisamente, constan las razones que justifican la limitación de derechos* derivada del propio art. 218 Cn. y el alcance de dicha limitación definido en la medida cautelar ordenada por este tribunal.

Resulta llamativo que la resolución de la PDDH que atribuye a esta Sala el vicio de falta de fundamentación de la medida cautelar, es una resolución, primero, construida con extensas paráfrasis de los mencionados artículos de doctrina, sin ningún análisis sobre la aplicabilidad de su contenido en la realidad jurídica constitucional salvadoreña. Segundo, dicha resolución se integra con transcripciones de párrafos de sentencias de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, cuyos criterios o estándares se utilizan luego en forma parcial o incompleta, sin relacionarlos con las normas constitucionales aplicables ni con la jurisprudencia constitucional consistente y actualizada de esta Sala, sobre dichas normas, tal como le correspondería hacer a una institución nacional de derechos humanos. Y, tercero, el criterio expuesto en la resolución de la PDDH en realidad se fundamenta, por remisión, en las afirmaciones realizadas por los solicitantes, mediante amplias transcripciones de su denuncia, sin examinar la razonabilidad de sus planteamientos y llegando incluso a aceptar como argumento válido la invocación de un precedente constitucional superado desde hace más de una década (sentencia de 13-VI-1995, pronunciada en el proceso de Inc. 4-94).

Y es que, este Tribunal no ha suprimido ni restringido derechos políticos ni libertades democráticas –como la libertad de expresión– de los funcionarios y empleados públicos, tal como lo afirma equívocamente la PDDH en su resolución. La Sala únicamente se ha limitado en la medida cautelar adoptada y en la resolución de aclaración, a replicar los efectos de la prohibición contenida en el art. 218 Cn.

D. Con respecto a los estándares internacionales de Derechos Humanos, esta Sala considera que, en efecto, los derechos políticos de los ciudadanos (arts. 72 Cn.) y otros derechos fundamentales de las personas relacionados con su participación política (libertad de expresión, de asociación y de reunión, arts. 6 y 7 Cn.) son instituciones esenciales de los Estados democráticos, al punto que su respeto y eficacia constituyen signos de identidad, sin los cuales no existe una verdadera democracia ni un Estado Constitucional de Derecho. En este sentido, la jurisprudencia interamericana ha enfatizado que: “Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político [...] Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación [...] Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio” (Corte Interamericana de Derecho Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Sentencia de 23-VI-2005, párrafos 192, 195 y 201).

En decisiones posteriores, dicho tribunal ha reafirmado el valor de estos derechos, al expresar que: “Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático [...] La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para

garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención [...] Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención [...] son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención”. (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6-VIII-2008, párrafos 140, 143 y 159; criterio aplicado también en el Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Sentencia de 1-IX-2011, párrafo 108).

Sin embargo, el ejercicio de los derechos fundamentales relacionados con la participación política (los derechos políticos y otros coadyuvantes) debe ser armonizado con la vigencia efectiva de otros bienes constitucionales, como son los principios que la Constitución establece para configurar el servicio civil, así como los derechos que los fundamentan. La interacción entre los derechos de participación política y el estatuto constitucional del servidor público puede causar variadas situaciones de conflicto o colisión, que deben resolverse mediante una ponderación, sobre el peso respectivo que cada uno de estos elementos debe tener en la solución del caso concreto.

Invoca la PDDH en su resolución normas convencionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 13, 15, 16 y 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 19, 21, 22 y 25), para sustentar el reconocimiento de los derechos políticos y de las libertades democráticas –entre ellas las libertades de expresión, reunión y asociación–, desconociendo disposiciones elementales relativas a los límites que tienen estos derechos en su ejercicio, en una sociedad democrática.

En tal sentido, *v. gr.*, la Convención Americana (art. 32) señala que: “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. Lo anterior confirma que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos permite la limitación o restricción –necesaria, proporcional y razonable– en el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los derechos políticos y las libertades democráticas. De igual manera se puede citar que la Constitución, en consonancia con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, también establece límites y prohibiciones legítimas y necesarias al ejercicio de las libertades fundamentales, tal es el caso de la prohibición que contiene el art. 82 Cn. que prescribe que “los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil no podrán pertenecer a partidos políticos ni optar a cargos de elección popular. Tampoco podrán realizar propaganda política en ninguna forma”.

E. Por tanto, con base en las consideraciones expuestas, debe prevenirse al titular de la PDDH que se abstenga de intervenir indebidamente con sus resoluciones en los procesos constitucionales en trámite ante esta Sala; así como también, que se abstenga de pretender

sustituir o revisar la interpretación y armonización de los derechos constitucionales, realizada por este tribunal. *En consecuencia, por suponer una afectación al principio de separación de órganos y a la independencia de esta Sala, la resolución de la PDDH es ineficaz para producir efecto jurídico alguno en los casos conocidos o por conocerse en este Tribunal, ni para hacerse valer ante otra autoridad.*

6. Se tiene por recibido un escrito de 20-II-2014, presentado por los ciudadanos Nora Maribel Martínez, Cleotilde Tomasa López de Zetino, Ana Ruth Segovia, Agustina Alvarado Gómez, Jaime del Carmen Alfaro Mendoza, Edith Renderos, Alejandro Rodríguez, Edgardo Wilton Vásquez Hernández, Guillermo de Jesús Mejía y Olga del Carmen Valle, mediante el cual solicitan aclaraciones sobre el alcance de la resolución de 10-II-2014. La respuesta a las aclaraciones solicitadas corresponde al contenido de esta sentencia.

II. Expuestos los motivos de inconstitucionalidad alegados, el informe del Presidente de la República y la opinión del Fiscal General de la República –intervinientes legitimados legalmente para argumentar en el proceso de inconstitucionalidad–, para resolver sobre la pretensión de los demandantes es necesario: concretar los principios constitucionales del servicio civil a que se refiere el art. 218 frase primera y sus fundamentos (considerando III); aclarar la relación que existe entre la configuración constitucional del servicio civil y los derechos fundamentales del servidor público (considerando IV); interpretar la prohibición constitucional de prevalerse del cargo para hacer política partidista (considerando V); y analizar el contraste normativo entre el art. 1 inc. 2º del D. E. 181/2013 y el art. 218 Cn., planteado en la demanda (considerando VI).

III. 1. El art. 218 Cn. enuncia, en su primera frase, varios principios que configuran el servicio civil, la función pública o el estatuto de los servidores públicos; en la segunda frase contiene una regla prohibitiva de conducta para dichos sujetos; y, finalmente, establece una regla de sanción, en la oración final del artículo. Los demandantes propusieron todo el contenido de esta disposición constitucional como parámetro de control y en congruencia con ello y con su naturaleza, deben analizarse los distintos tipos de normas que dicho parámetro contiene. Así, puede observarse que el primer enunciado o frase del artículo citado determina un estado de cosas o una finalidad que condiciona el ejercicio de la función pública, mientras que en la segunda parte de la disposición se establece un comportamiento o una forma de conducta prohibida que, como se indica más adelante, es un medio para alcanzar la finalidad prescrita.

Tanto los principios como las reglas son formulados mediante enunciados lingüísticos, a los que es inherente –como ocurre en general con el lenguaje natural– un margen de indeterminación; *la mayor amplitud del ámbito normativo de los principios les confiere un carácter fundamental en relación con las reglas, pues cumplen una función de*

complementación o contexto interpretativo que debe ser considerado al determinar el alcance o significado de dichas reglas.

2. Cuando el art. 218 Cn. dispone que: “Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada”, establece los fines principales que deben orientar la configuración y la ejecución del servicio civil, entendido como el cuerpo de funcionarios y empleados que prestan servicio en el ámbito de los órganos públicos del Estado. Sobre ello, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que “estar al servicio del Estado” significa sujetarse a la racionalidad que impone el interés general subyacente a la competencia atribuida o al cargo ocupado y que: “Esa racionalidad se persigue y garantiza a través del carácter personalista del Estado –art. 1 Cn.–, el principio de constitucionalidad y legalidad –arts. 86 inc. 1º y 235 Cn.–, la primacía del interés general sobre el particular –art. 246 inc. 2º Cn.–, el ejercicio de la Soberanía por parte del pueblo –art. 83 Cn.–, y el carácter pluralista del sistema político –art. 85 inc. 2º Cn.–” (Sentencia de 23-I-2013, Inc. 49-2011).

En la sentencia antes citada se aclaró que, como derivación de la norma constitucional referida, los servidores públicos: “están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia. Ello implica que en el ejercicio de su función han de obrar con criterios no partidistas o particulares, sino objetivos e impersonales, cumpliendo las leyes y la Constitución –arts. 125, 218 y 235 Cn.– en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz [...puesto que] la garantía de una mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, reside en la profesionalidad y honradez de los funcionarios públicos y de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública.” En otras palabras, con la expresión “estar al servicio del Estado”, el art. 218 Cn. establece el *principio de objetividad del servicio civil*, como una cualidad del servicio que se adecua a su objeto o a los fines que lo justifican, es decir, una exigencia de actuación fundada en los hechos relevantes, el derecho aplicable y los objetivos que este se propone alcanzar.

La objetividad significa que, en el ejercicio de sus funciones, los servidores estatales persiguen necesariamente los intereses públicos que constituyen el fin de la potestad, competencia o función atribuida, mediante la sujeción estricta al ordenamiento jurídico. A su vez, ello supone que los funcionarios y empleados públicos no deben guiarse por intereses propios, porque sirven a los intereses generales tal como son definidos por la Constitución y las leyes. En tal sentido, esta Sala ha expresado que: “Según la primacía del interés general sobre el particular –art. 246 inc. 2º Cn.–, los funcionarios públicos deben ejercer a cabalidad las atribuciones y competencias que les han sido asignadas, pues estas constituyen un servicio a favor de los ciudadanos a quienes se deben, no siendo admisibles, en consecuencia, los beneficios personales o de los entes encargados de su designación.” (Sentencia de 5-VI-2012, Inc. 19-2012).

3. Por otra parte, la primera frase del art. 218 Cn. también establece que los servidores públicos “no [están al servicio] de una fracción política determinada”, lo que parece una disposición lógicamente relacionada con el principio de objetividad, pero que tiene su propio contenido normativo. La desvinculación entre los funcionarios y empleados públicos y el servicio a “una fracción política determinada”, corresponde al llamado *principio de neutralidad político-partidaria del servicio civil*, es decir, a la obligación de sujeción de la Administración pública a los órganos de gobierno, con independencia de la opción político-partidaria que lo integre, siempre dentro del marco de los intereses generales.

Es importante aclarar que la neutralidad se predica con relación a los modelos, programas o estrategias de realización de los intereses públicos, pero sin que en ningún caso estos pierdan su papel fundamental como directrices del servicio, según lo dispuesto en la Constitución, la cual establece un “marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan diversas opciones políticas” (Sentencia de 7-X-2011, Inc. 20-2006). Además, *el carácter neutral de los servidores públicos no significa que estos carezcan de convicciones políticas o que sean privados de su libertad ideológica, sino solo que no pueden sobreponerlas al interés público de su cargo*. En este sentido, refiriéndose a funcionarios públicos, pero también aplicable, en lo pertinente, a los empleados del Estado, la jurisprudencia ha sostenido que: “no actúan en nombre o a favor de grupos de poder o de sectores determinados, sino de todos y cada uno de los miembros que conforman la sociedad salvadoreña” (Sentencia de 13-V-2011, Inc. 7-2011).

4. Una consecuencia razonable de la necesaria vinculación del servidor estatal al interés público (mediante el estricto respeto al principio de juridicidad), junto a la ausencia de subordinación a fracciones políticas determinadas, es que *el funcionario o empleado público debe realizar su función con eficacia independientemente de la condición subjetiva de los usuarios de los servicios y funciones públicas, es decir, sin favoritismos, preferencias o disparidades de trato y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales*. De esta manera, el art. 218 Cn. reconoce también el *principio de imparcialidad del servicio civil*. Es importante aclarar que, aunque los dos principios anteriores se proyectan, en general, sobre la dimensión funcional o el ejercicio del cargo de los servidores estatales, *el principio de imparcialidad no solo tiende a proteger la aplicación objetiva del ordenamiento jurídico o la rectitud de las decisiones y acciones públicas, sino también la buena apariencia o la buena imagen de la Administración o del servicio civil aludido, como presupuesto para obtener o conservar la confianza de los ciudadanos*.

Los funcionarios y empleados públicos deben ser imparciales en el ejercicio de sus funciones, de tal manera que sus actuaciones estén orientadas al bien común y al servicio a la colectividad, sin favorecer o perjudicar a los usuarios en razón de su pertenencia o

militancia partidaria. Así, el respeto al principio de imparcialidad no se trata solo de una exigencia ética, dirigida a la esfera interna del servidor estatal, sino que tiene una proyección externa y visible, que cubre toda actuación que pueda ser percibida –en forma objetiva y razonable– como parcial. De acuerdo con este principio, los servidores estatales deben abstenerse de realizar conductas o propiciar situaciones que evidencien la existencia de un interés personal o partidario que pueda influir en el ejercicio de sus funciones, prevaleciéndose para ello de su cargo. Asimismo, aunque por lo general el estatuto de los servidores públicos se concentra en las actuaciones propias del desempeño del cargo, el principio de imparcialidad citado obliga a prestar atención a ciertos aspectos que normalmente integrarían la vida privada, personal o cotidiana del servidor estatal.

La extensión de las implicaciones de los principios constitucionales del servicio civil (imparcialidad, neutralidad política, objetividad) más allá del ámbito funcional es una consecuencia legítima de la finalidad de favorecer el desarrollo de una administración pública profesional y confiable. En este sentido, es claro que las obligaciones éticas inherentes a un cargo pueden incidir en la vida privada del funcionario, cuando se afecte la confianza y la estima de la respectiva institución. Sobre el particular, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha dicho que: “La influencia de la actividad política de los empleados de gobierno, si ya es mala por sus efectos sobre el servicio, los empleados y personas que tratan con ellos, no lo es menos porque esa actividad tenga lugar después de las horas de trabajo”. (*Caso Trabajadores Públicos Unidos de América v. Mitchell*, de 10-II-1947). Ello explica que en el art. 43 de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (26-27-VI-2003) se disponga que: “Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública”.

5. Los principios constitucionales del servicio civil se fundamentan a su vez en otros principios, derechos y bienes reconocidos expresamente en la Ley Suprema, lo que justifica su capacidad para condicionar o modular el estatuto orgánico y funcional de los servidores estatales. El primero es el *principio democrático*. Así, como se dijo en el Auto de 10-II-2014, dictado en este proceso: “solo si los servidores estatales son y parecen imparciales (lo que incluye la neutralidad política partidaria) se favorece la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y dicha confianza es el fundamento de la democracia. La aceptación ciudadana del ejercicio del poder político y la consiguiente renovación periódica de su legitimidad por el cuerpo electoral descansa en la expectativa de que los funcionarios se abstendrán de un uso partidario del poder”.

A su vez, la confianza ciudadana que surge del respeto a los principios mencionados y a la voluntad de los electores conduce a la estabilidad, la permanencia de las estructuras

del poder público y, en esa medida, a una dosis mayor de previsibilidad sobre las normas aplicables en cada momento, requisito fundamental de la *seguridad jurídica*, como elemento esencial del Estado Constitucional de Derecho.

En un plano más inmediato, resulta innegable que la estricta observancia de los principios que configuran el servicio civil promueve su *profesionalidad, meritocracia y estabilidad*, lo que constituye un bien constitucionalmente relevante, pues se trata de un instrumento básico para el desarrollo y el fortalecimiento institucional del país. En efecto, gran parte de las *condiciones esenciales para el ejercicio y la garantía de los derechos fundamentales* de los salvadoreños son posibles gracias a la acción del Estado mediante su aparato burocrático y, por ello, *la adecuación progresiva del servicio civil a los estándares constitucionales que lo conforman implica una garantía institucional del derecho a la eficacia en la gestión y realización de los negocios públicos (art. 168 ord. 15° Cn.)* En concordancia con ello, esta Sala ha reconocido desde hace tiempo que la estabilidad laboral del servidor público: “no está concebida en beneficio de la persona física que ocupa el cargo [...] tal derecho actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico [...]; es, en puridad, garantía de la realización del interés público” (Sentencia de 4-I-2000, Amparo 453-97).

Finalmente, en el contexto específico de los procesos electorales, la separación entre política y administración pública, potenciada por los principios constitucionales del servicio civil, también se relaciona con el derecho fundamental al sufragio activo, en su manifestación del *derecho a un voto libre y en igualdad* de condiciones entre las ofertas electorales en contienda. En primer lugar, la parcialidad político-partidaria de un funcionario o empleado público, debido a su condición institucional dentro de la estructura del Estado que presta servicios necesarios para los ciudadanos, puede ser un medio de influencia indebida sobre las opciones políticas de estos últimos. Y, en segundo lugar, la cantidad de funcionarios y empleados públicos y su incidencia dentro del cuerpo electoral podrían funcionar, en ausencia de los límites que establece el art. 218 Cn., como un instrumento de desequilibrio de las competencias electorales, *tanto por la influencia ilegítima del activismo político partidario de dichos servidores, como por el riesgo –no simplemente hipotético– de un uso clientelista de la gestión de los recursos humanos del Estado, para incrementar la captura de sufragios, con el efecto adicional de una profunda distorsión de los fines públicos que corresponden al servicio civil del Estado.*

IV. 1. Por otra parte, antes de concretar el significado de la regla prohibitiva enunciada en la segunda frase del art. 218 Cn., es necesario partir de la idea de que la configuración constitucional del servicio civil incide de manera inevitable en el alcance de los derechos fundamentales de los ciudadanos que integran dicho servicio. Ciertamente, dicha incidencia es un efecto obligado del carácter interdependiente de los diversos

contenidos constitucionales, de modo que cada uno de ellos está limitado por la necesidad de hacerlo compatible con los demás derechos y bienes protegidos por la Constitución. Los derechos fundamentales no son absolutos, sino que: “todos ellos en mayor o menor medida están sujetos a límites [...], los límites pueden estar prescritos en la misma disposición o en otras disposiciones constitucionales. También puede ocurrir que los límites sean implícitos, y es básicamente la interpretación constitucional la que los descubre [...] 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.” (Sentencia de 24-IX-2010, Inc. 91-2007).

Como afirma el art. 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

El carácter relativo del ejercicio de los derechos fundamentales puede constatarse incluso en algunas disposiciones constitucionales que establecen directamente restricciones a su ejercicio, haciendo referencia expresa a otros derechos o bienes constitucionales (por ejemplo, el art. 6 Cn., que condiciona el ejercicio de la libertad de expresión a que no se “subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás”). Así lo reconocen también diversos tribunales, justamente en decisiones relacionadas con el tema de esta sentencia. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, al validar limitaciones a la participación política de servidores judiciales dijo que: “el ejercicio de los derechos fundamentales no es ilimitado. El legislador puede introducir limitaciones a dichos derechos, siempre y cuando, éstas sean justificadas, razonables, proporcionadas y no lesionen el contenido esencial de aquellos” (*Voto N° 2883-96*, de 13-VI-1996). La Suprema Corte de los Estados Unidos coincidió en que: “Ni el derecho de asociación ni el derecho a participar en actividades políticas es absoluto en ningún caso” (*Caso Comisión del Servicio Civil de Estados Unidos v. Asociación Nacional de Carteros*, de 25-VI-1973).

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que: “La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.” (*Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Sentencia de 23-VI-2005, párrafo 206). También el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la *Observación General No. 25, Comentarios generales sobre La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, expresó: “Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25

deberán basarse en criterios objetivos y razonables [...] El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos” (párrafo 23, 57º período de sesiones, 1996). Todos estos criterios indican que las limitaciones específicas de derechos fundamentales son inevitables y que lo importante es asegurar que ellas cumplan con los requisitos para su validez.

2. Por lo tanto, los principios que configuran el servicio civil se fundamentan, a su vez, en otros principios y derechos constitucionales, que por tanto justifican, como “medidas necesarias en una sociedad democrática”, las restricciones que de ellos deriven para los derechos fundamentales de los servidores públicos. Además de su razonabilidad, hay que observar que tales limitaciones –aunque requieran una labor interpretativa que precise su alcance– están establecidas directa y expresamente en la Constitución (art. 218 Cn.) y en ningún caso implican una alteración o anulación del contenido esencial de los derechos afectados. *No se trata, por tanto, de una “creación jurisprudencial” de esta Sala, ni representa una actuación que invada las competencias de la Asamblea Legislativa o que viole la reserva de ley, porque es la propia Constitución la que condiciona la esfera jurídica de los servidores estatales; y a este tribunal, en ejercicio de su competencia para dotar de contenido a las disposiciones constitucionales (Sentencia de 14-X-2013, Inc. 77-2013), únicamente le corresponde concretar el alcance de dichas limitaciones.*

Por otra parte, está claro que las restricciones que el art. 218 Cn. establece para el ejercicio de ciertos derechos fundamentales de los servidores del Estado, implican una distinción o diferencia frente a los ciudadanos que carecen de esa condición institucional. Sin embargo, un tratamiento diferenciado establecido directamente por la Constitución y con base en el interés público que informa al estatuto de los servidores estatales, no supone un tratamiento discriminatorio; sino que está justificado, además, por la necesidad de proteger derechos políticos de terceras personas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia citada del caso *Yatama Vs. Nicaragua*, párrafo 185, determinó que el principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación “posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos [...] se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias [...] *Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable*”. Este también es el criterio –de discriminación como diferenciación injustificada– de la jurisprudencia de esta Sala (ver Sentencia de 4-V-2011, Inc. 18-2010).

En el presente caso, y a partir del contenido normativo del art. 218 Cn., sí existe una “justificación objetiva y razonable” para la distinción entre el alcance de ciertos derechos fundamentales de los funcionarios y empleados públicos, y el alcance de esos mismos derechos de los ciudadanos ajenos al servicio civil. Precisamente, *la condición institucional*

del servidor del Estado y el interés público subyacente a esa calidad es lo que constituye razón suficiente para no equiparlos. La jurisprudencia de esta Sala ha aclarado que: “el trabajador que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legalmente [...] quien entra al servicio de la Administración [...], al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria del empleado público.” (Sentencia de 16-X-2007, Inc. 63-2007). Por ello, el servidor público, a diferencia de los demás ciudadanos, se hallan en una *relación de especial sujeción* al Estado, por la que “queda sometido a un régimen peculiar que se traduce en la especialidad del ejercicio de algunos derechos, adecuada a los fines típicos de cada relación. Tal inmersión tiene como acto inicial la expresión de voluntad del particular en virtud de la cual se somete a un orden jurídico específico cuyo ejercicio debe tolerar” (Sentencia de 29-IV-2013, Inc. 18-2008).

Lo anterior significa que *no existe ninguna prelación o jerarquía entre la condición de ciudadano y la condición de servidor público; son situaciones jurídicas diferenciadas y el cambio de la primera a la segunda es una decisión voluntaria de quien ingresa a la función pública. Nada obliga a alguien a ser funcionario o empleado público. Se ingresa al servicio voluntariamente y solo deben hacerlo quienes acepten las condiciones inherentes al cargo.* Los servidores públicos no son ciudadanos de segunda clase, pues la restricción en el ejercicio de sus derechos que derivan del estatuto de su condición institucional no es una degradación, atropello o violación de los mismos, sino una modulación o condicionamiento necesario, legítimo y expresamente determinado por la Constitución. Por el contrario, dada la enorme importancia de la actividad que realizan (que, como ya se dijo, constituye una garantía institucional para el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás ciudadanos), los servidores estatales tienen un compromiso especial con el sistema democrático y por ello asumen las limitaciones a su esfera jurídica, que son necesarias para garantizar el funcionamiento burocrático del Estado de Derecho. *La condición de servidor público no es simplemente “laboral” y por ello su régimen jurídico trasciende al simple ejercicio de las respectivas funciones.*

V. 1. Corresponde ahora determinar el significado normativo esencial de la regla contenida en la segunda frase del art. 218 Cn., que expresa: “No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista.” En primer lugar, esta regla está vinculada racional o instrumentalmente con los principios constitucionales del servicio civil; es decir, que la prohibición que contiene es un medio para lograr el estado de cosas fijado por la Ley Suprema como finalidad de dicha institución. No se trata de una simple conexión lógico formal, sino que ella *obliga a una interpretación de la regla que, respetando los límites de su formulación lingüística, potencie la realización efectiva de los principios mencionados, así como la de los otros contenidos constitucionales que les sirven de fundamentación.* De este modo, *el significado de la prohibición tiene como ineludible punto de partida su relación con los principios democrático, de seguridad jurídica y de igualdad de*

condiciones entre los contendientes de un proceso electoral, así como con los derechos a un voto libre y a la eficacia en la gestión y realización de los negocios públicos, traducido en un servicio civil objetivo, neutral e imparcial, con profesionalidad, meritocracia y estabilidad de sus servidores.

De acuerdo con dicha premisa, se concluye que *la conducta de “prevalerse de un cargo público para hacer política partidista” tiene dos dimensiones: (i) una funcional que se proyecta sobre el ejercicio de la función del cargo; y (ii) otra institucional que se relaciona con el estatuto constitucional del servidor público y que, en consecuencia, trasciende al ejercicio de la función respectiva.* En este sentido, la connotación del término “prevalerse” –como “valerse o servirse de algo para ventaja o provecho propio” (según el Diccionario de la Real Academia Española)– *incluye, en el contexto normativo de la prohibición analizada, tanto el abuso, beneficio o aprovechamiento indebido de los elementos humanos y materiales inherentes al cargo, como el desvío de la condición institucional que este implica, para fines particulares.* Como se dijo en el Auto de 10-II-2014, dictado en este proceso, la finalidad inmediata de esta regla “está dirigida a impedir que la condición de respeto inherente a un servidor del Estado se convierta en medio de influencia a favor de intereses particulares o ajenos al bien común”.

“Prevalerse del cargo” implica, por un lado, abusar de los elementos tangibles de la condición de servidor público, ya sea el elemento humano, como el tiempo de servicio, competencias laborales, redes interpersonales creadas o destinadas al desarrollo de la función; o del elemento material: recursos, fondos, bienes públicos y objetos similares; todo ello para favorecer a un partido político determinado. Sin embargo, *también constituye una forma de prevalerse de la calidad de servidor público el aprovechamiento indebido de los elementos intangibles de dicha condición, especialmente, de la respetabilidad, autoridad social, consideración, estima o tratamiento que el cargo implica, mientras se tenga –y se tiene siempre en tanto no se renuncie a él–, desviándolo de su finalidad de interés público para beneficiar intereses partidarios.* Como parece claro, la dimensión institucional del contenido de la prohibición es una consecuencia necesaria del alcance de los principios constitucionales del servicio civil y es la que trasciende al mero ejercicio de la función, proyectándose incluso sobre ámbitos de conducta que ordinariamente se consideran típicos de la vida personal o privada del servidor público.

Esta connotación institucional no implica de ningún modo un prejuicio en contra de los servidores estatales, que dé por sentado el abuso del cargo en todos los casos, sino que únicamente resguarda su debida estimación social, mediante la prevención y obligación de que el servidor evite situaciones (reales y aparentes) de conflicto entre la finalidad pública de su condición y ciertos intereses particulares. A este argumento finalista o teleológico de la interpretación realizada, hay que agregar un elemento sistemático y de economía regulatoria: la prohibición está ubicada dentro del régimen jurídico constitucional del

servicio civil y no entre las normas fundamentales dirigidas a asegurar el uso adecuado de los recursos públicos (personales y materiales, arts. 195 a 199 Cn.). De este modo, *el alcance de dicha regla no puede limitarse a un caso especial de contraloría pública –como parece entenderlo la autoridad demandada–, sino que debe situarse en el contexto propio de la separación entre política partidista y administración pública que el constituyente perfila en los arts. 218 a 222 Cn.*

Además, el art. 218 Cn. no es el único caso en que la Constitución parte de circunstancias personales o particulares para restringir derechos. Así, los arts. 82, 127 y 152 Cn. son también otros límites expresos al ejercicio de derechos de los ciudadanos, para resguardar intereses generales imperativos. Sobre el primero de dichos artículos, el *Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución* de 1983, expresa que: “A efecto de garantizar la pureza de los procesos electorales, *al igual que a los miembros de cualquier culto religioso*, se les prohíbe a los miembros activos de la Fuerza Armada pertenecer a partidos políticos o ejercer cargos de elección popular, impidiéndoseles asimismo realizar propaganda política. Tiene como fundamento esta disposición, la consideración de que la disposición de las armas y *la posición de autoridad* en que se encuentran los militares en servicio activo son propicias a causar intimidación e *influir el ánimo de las personas por razones distintas de sus propias convicciones políticas*”.

2. A. No cabe duda de que en la intersección vida personal/condición institucional del servidor público, es donde se ubican las implicaciones más delicadas del servicio civil sobre los derechos fundamentales de quienes, en este punto, se distinguen de los demás ciudadanos. Para aclarar, en lo principal, el alcance de las restricciones que derivan de la connotación institucional de la prohibición examinada, es necesario referirse a lo que significa una actividad “política partidista”. En primer lugar, hay que notar que en las disposiciones constitucionales antecedentes del art. 218 Cn. –los artículos con el número 108 de las Constituciones de 1950 y 1962– *el adjetivo de la actividad política afectada por la prohibición era “eleccionaria” y fue la Constitución vigente la que lo sustituyó por “partidista”*. Entonces, a diferencia de sus orígenes, la prohibición actual tiene un ámbito más extenso de aplicación, pues no se limita a la actividad política relacionada con un proceso electoral –aunque sí la incluye–, sino a cualquier manifestación, en cualquier momento, de política partidista. Así, la regla dejó de tener una condición temporal y se convirtió en una prohibición permanente, que no depende de la existencia de un proceso electoral.

B. En segundo lugar, la posibilidad interpretativa de que esta fórmula limitara a los servidores públicos en sus derechos políticos fue descartada en forma explícita desde su incorporación, en la Constitución de 1950. La *Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución Política* de entonces, aclaró lo siguiente: “Exagera el anteproyecto al impedir que los empleados públicos intervengan en la política de cualquier manera, y al permitirles

solamente el ejercicio del sufragio. Una disposición de esta naturaleza cercenaría gravemente los derechos de ciudadanía de los empleados públicos. Lo intolerable y antidemocrático es que los empleados públicos se prevalgan de su posición oficial para hacer política eleccionaria, y en este punto el proyecto establece una prohibición categórica.” (*Documentos Históricos de la Asamblea Constituyente, 1950-1951*).

En efecto, *la expresión “política partidista” utilizada en el art. 218 Cn. no excluye el ejercicio de los derechos de participación política de los servidores públicos, ni de otros derechos coadyuvantes como la libertad de expresión y de reunión y asociación, sino que únicamente limita las expresiones de ese ejercicio que puedan afectar o quebrantar los principios constitucionales del servicio civil, en especial, la neutralidad política y la imparcialidad cuando el funcionario y el empleado público se aprovecha indebidamente de su cargo y abusa de sus derechos políticos y de su misma condición de servidor público.*

Lo que esto último significa debe determinarse tomando en cuenta, primero, que los partidos políticos son “un componente esencial del sistema democrático, cuya finalidad es la de contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo [...] refuerzan el sistema político, haciéndolo estable y garantizando de esa manera su propia supervivencia [...] son los medios por los que se canaliza la participación de los ciudadanos en la configuración de la voluntad del poder estatal.” (Sentencia de 29-VI-2010, Inc. 61-2009) Además, “desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y los procesos electorales.” (Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación General No. 25*, ya citada, párrafo 26). Y segundo, que los derechos de participación política no se agotan en las actividades relacionadas con los partidos políticos, sino que “puede[n] incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Yatama Vs. Nicaragua*, Sentencia de 23-VI-2005, párrafo 196).

C. En tercer lugar, en su acepción común y corriente, el “partidismo” se entiende como “adhesión o sometimiento a las opiniones de un partido con preferencia a los intereses generales” (Diccionario de la Real Academia Española). Relacionando esta definición con el alcance de los principios constitucionales del servicio civil y de la expresión “prevalerse del cargo” determinada por la Constitución, *la actividad político-partidista –prohibida en el art. 218 Cn.– comprende cualquier manifestación del ejercicio de los derechos fundamentales de participación política –y otros coadyuvantes– de los servidores públicos, que ponga en entredicho la neutralidad política e imparcialidad de estos. Fuera de este supuesto prohibido por la Constitución, los funcionarios y empleados públicos son libres para ejercer sus derechos políticos. Y es que los partidos políticos, aunque cumplen una función pública, son personas jurídico-privadas, no son órganos del*

Estado ni entes públicos descentralizados, mientras que los funcionarios y empleados públicos “están al servicio del Estado” y no de entidades privadas o particulares.

La neutralidad e imparcialidad que deben observar los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones, no deben entenderse, entonces, como obstáculo o impedimento para el ejercicio de sus derechos políticos, siempre que ello se haga de acuerdo a los límites y prohibiciones constitucionales.

3. La complejidad y diversidad de las formas de participación político-partidista de los funcionarios y empleados públicos impide realizar una enumeración exhaustiva o completa de los supuestos específicos comprendidos en la prohibición, lo que parece corresponder al Órgano Legislativo. Sin embargo, esta Sala sí puede concretar –como lo ha hecho en esta sentencia– el significado esencial de la prohibición referida y determinar, de modo ejemplificativo, pero con carácter vinculante, algunos de esos supuestos, como se hizo en el Auto de 10-II-2014, de este proceso. *Entonces, el criterio fundamental para la identificación de las infracciones debe ser la finalidad de evitar que la conducta, incluso la privada o personal, de un servidor del Estado, genere una duda fundada de que sus intereses particulares pueden anteponerse al interés público de su cargo, y prevalerse de él para fines político-partidarios. Así ocurre cuando una participación política activista, protagónica, llamativa, exhibicionista o beligerante crea la percepción de que el servicio civil es un campo de reparto a disposición de los partidos políticos, y de que la función que se presta a los usuarios es más instrumento de captación de adhesiones políticas que de realización de los intereses generales y el bien común.*

En el sentido antes indicado, *la realización de propaganda electoral y el proselitismo (esmero por ganar seguidores o partidarios), incluso fuera del ejercicio de las funciones y horarios de trabajo, son manifestaciones inequívocas de que un servidor estatal se prevale del cargo para hacer política partidista.* Sobre este tipo de conductas es importante aclarar que, por un lado, el alcance de esta prohibición es incompatible con interpretaciones formalistas, artificiosas y rayando en lo absurdo, sobre lo que constituye propaganda electoral –*por ejemplo, limitarla a la petición del voto*–. *El rasgo esencial y definitorio de la propaganda electoral es su finalidad de captación de votos y no las palabras o el modo (explícito o implícito, directo o indirecto) con que ese objetivo se persigue. De esta manera, cualquier mensaje destinado objetiva y razonablemente a posicionar una oferta electoral o un candidato en la preferencia de los electores (o, en sentido inverso, a devaluar la oferta electoral o el candidato rivales) constituye propaganda electoral para los efectos de la limitación temporal que establece el art. 81 Cn. –cuatro meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes, cuando se trate de Diputados; y un mes antes en el caso de los Concejos Municipales–, así como para el ámbito de aplicación del art. 218 Cn.* La inhibición de las funciones de control sobre la propaganda electoral ilícita

(por anticipada o prematura) puede constituir una violación (por omisión) a derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por otra parte, la propaganda *electoral* no incluye la propaganda *política* o la difusión de ideas, propuestas o conocimientos inherentes a la formación cívica de los ciudadanos, a su necesaria participación en el ejercicio del control del poder público o a la información sobre hechos públicos de relevancia para el funcionamiento del sistema democrático. Además, *en un contexto de campaña electoral (período durante el cual se permite la propaganda electoral) en el que el partido en el gobierno participe como una de las opciones en contienda, la prohibición del art. 218 Cn. sí comprende, es decir, prohíbe, la propaganda gubernamental. El saludable objetivo de mantener informada a la población sobre la conducción de los asuntos públicos y sus resultados se pervierte durante la campaña electoral, cuando el partido en el gobierno busca la renovación del mandato ciudadano.* Un partido político puede “capitalizar” los logros de un gobierno dirigido por él, pero es el partido, el competidor electoral –y no los funcionarios y empleados del Estado–, el que tiene esa posibilidad.

También debe aclararse que, si bien los partidos políticos “canalizan las aspiraciones y pretensiones de los ciudadanos y de los distintos sectores sociales, dándoles la forma de un programa político coherente y realizable” (Sentencia de 29-VI-2010, Inc. 61-2009), la oferta electoral de un partido político victorioso pierde su carácter partidario y se transforma en políticas públicas del Estado, financiadas con fondos públicos aportados por todos los ciudadanos y ejecutadas por el aparato orgánico administrativo que también es sostenido o pagado con dinero de los contribuyentes, en cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento del Estado. Asimismo, los funcionarios provenientes de los partidos dejan de ser representantes de intereses particulares y se deben, a partir de su ingreso al servicio civil, a los intereses generales y el bien común. En consecuencia, *los buenos resultados de una gestión gubernamental no son concesiones, gracias o favores del partido en el gobierno, sino medidas estatales de interés público, de realización obligatoria por los funcionarios elegidos, pues para eso reciben el mandato de los ciudadanos.*

En concordancia con este criterio, en un caso relativo justamente a la propaganda electoral por funcionarios públicos, el Tribunal Constitucional Federal Alemán resolvió: “Los recursos financieros que sirven al Estado para su conservación, provienen de manera especial de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o filiaciones políticas. Estos recursos se le confían al Estado para que los emplee en el logro del bien común [...] la Ley Fundamental [...] prohíbe al Estado tomar partido en la contienda electoral, para influir de este modo en la competencia entre las fuerzas políticas. Los órganos estatales como tales, tienen que servir a todos por igual y permanecer neutrales en la contienda electoral [...] Del deber del gobierno federal de contener cada influencia partidista, se sigue el mandato de mantener una actitud reservada durante el período previo a las elecciones, así como la

prohibición de emplear recursos públicos en forma de informes laborales, de desempeño o de resultados.” (Sentencia de 2-III-1977, referencia *BVerfGE 44, 125*). Este criterio es plenamente aplicable a la realidad jurídica salvadoreña, con base en la regulación del art. 218 Cn.

En definitiva, *no se trata de imponer una anulación política de los funcionarios y empleados públicos, ya que los servidores del Estado pueden ejercer sus derechos de participación en la discusión de los asuntos públicos, pero con el especial cuidado de que la exposición de sus simpatías o preferencias políticas por un partido determinado o por un candidato a un cargo de elección popular, no implique un aprovechamiento de su cargo o función*. “Las expresiones, públicas o privadas, sobre asuntos públicos, personalidades y materias de interés público, no están restringidas por ley siempre y cuando el empleado de gobierno no dirija sus actividades hacia el éxito de un partido” (Suprema Corte de los Estados Unidos, *Caso Trabajadores Públicos Unidos de América v. Mitchell*, de 10-II-1947). Esto se debe a que “el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de servidores públicos puede tener un impacto mucho mayor en el imaginario colectivo, en las creencias de las gentes e incluso en su conducta” (Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-1037/08*, de 23-X-2008; en similar sentido: la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el *Caso Ahmed y otros c. Reino Unido*, de 2-IX-1998). Estas restricciones no constituyen una forma de censura previa, porque según el art. 6 inc. 1º Cn., lo que deberá aplicarse al servidor público que las quebrante son responsabilidades ulteriores.

4. Finalmente, en cuanto al alcance subjetivo de la prohibición regulada en el art. 218 Cn., como se dijo en el varias veces citado Auto de 10-II-2014, el dato determinante es la condición de servidor público, sin distinción de jerarquía, naturaleza de la función o tipo de vínculo laboral (el art. 222 Cn. indica literalmente dicha cobertura extensiva, como simple confirmación específica del alcance que tiene la expresión subjetiva empleada por el art. 218 frase primera Cn.). Además, el deber de abstenerse de la conducta prohibida subsiste mientras se conserve la calidad de funcionario o empleado público y no puede ser evadido por medio de suspensiones o interrupciones deliberadas de la función pública (como ocurre con los permisos o licencias del ejercicio del cargo). *La prohibición es inherente al cargo público, no al ejercicio de sus funciones*. Hay que matizar, sin embargo, la afirmación contenida en dicha resolución, de que “la prohibición de prevalerse de la condición de funcionario o empleado público para hacer política partidista no se aplica a los propios candidatos o aspirantes a un cargo de elección popular, en el contexto específico de la campaña electoral respectiva”.

Lo que debe entenderse es que, para quienes tengan la doble condición de candidato-servidor público, opera una excepción respecto a la dimensión institucional de la prohibición, en los términos fijados en esta sentencia, pero sigue siendo vinculante la

dimensión funcional, es decir, la prohibición de usar recursos del Estado para sus campañas. En estos casos, reconocidos expresamente por la Constitución y la normativa electoral (Presidente de la República, Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, Alcaldes y miembros de Concejos Municipales), la postulación partidaria se basa precisamente en la visibilidad territorial o en la exposición pública de quien resulta propuesto para el cargo. Asimismo, las perspectivas electorales están basadas, en buena medida, en la identificación partidaria del postulado, en sus gestiones de acción colectiva con las estructuras del partido y en su contacto permanente con los ciudadanos cuya preferencia electoral se pretende.

En estos casos, tiene relevancia la naturaleza predominantemente política de dichos cargos –en el sentido de que su función depende de o se dirige a procurar una articulación permanente de consensos sociales, con el partido político respectivo como instrumento de intermediación– y la ausencia, por el tipo de elección, de una expectativa de neutralidad política partidaria. En consecuencia, estos funcionarios, *pero únicamente ellos*, pueden ejercer una participación política partidaria activa, manifiesta, visible o permanente, en el ámbito de su vida personal o privada, aunque siguen obligados a abstenerse de utilizar para ello recursos del Estado y a respetar el cabal cumplimiento de sus funciones públicas, además de los restantes criterios fijados en esta sentencia, respecto a la vinculación de los principios constitucionales del servicio civil. *Los demás funcionarios y empleados públicos, en el ejercicio de sus derechos fundamentales, deben actuar con medida, prudencia y autocontención, así como con discreción y reserva, ponderando en cada caso los límites que su condición institucional les impone, de acuerdo con las pautas generales expresadas en esta sentencia, sin que ello represente una anulación o desnaturalización de sus derechos políticos, ni una invasión o intervención indebida en los mismos.*

VI. 1. Al analizar la disposición impugnada con base en la interpretación constitucional del art. 218 Cn. realizada en los considerandos anteriores, se concluye que la pretensión de inconstitucionalidad de los demandantes debe ser estimada. El Presidente de la República plantea tres argumentos: la “no interferencia”, la “temporalidad” y la literalidad del parámetro de control. Sobre los dos primeros es patente que se basan en una interpretación incompleta o parcial de la segunda frase del art. 218 Cn. y por ello se limitan a la dimensión funcional (únicamente lo relacionado con el ejercicio efectivo de las funciones correspondientes), sin tomar en cuenta la dimensión institucional, es decir, las implicaciones que la titularidad del cargo tiene sobre la vida privada o personal del servidor público. Como ya se dijo, *también constituye una forma de prevalerse de la calidad de servidor público el aprovechamiento indebido de los elementos intangibles de dicha condición, especialmente, de la respetabilidad, autoridad social, consideración, estima o tratamiento que el cargo implica, mientras se tenga –y se tiene siempre en tanto no se*

renuncie a él, aun cuando se soliciten licencias o permisos laborales—, desviándolo de su finalidad de interés público para beneficiar intereses partidarios.

En cuanto al tercer argumento, el Presidente afirma que: “si la Constitución hubiese querido que el funcionario no ejerciera jamás política partidista, así lo hubiere dicho, mas lo que indicó es que no pueden prevalerse de sus cargos para hacerla, lo cual en un esfuerzo dialéctico diríamos, que significa que sí es posible hacerla, pero sin prevalerse de sus cargos.” Este argumento es inaceptable. Primero, porque lo que la Constitución “dice” no depende exclusivamente de las palabras utilizadas en una sola frase, de las varias que pueden integrar una disposición o artículo, sino que es el resultado de la interpretación de dichas palabras en relación con el resto de los contenidos constitucionales relevantes (Sentencia de 14-X-2013, Inc. 77-2013). Segundo, porque la tesis de la autoridad demandada parece implicar la idea de que “lo que no está prohibido, está permitido” y esto no se aplica a funcionarios y empleados públicos, porque ellos están vinculados en forma positiva al principio de legalidad, según el cual “los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley” (art. 86 Cn.) Tercero, porque el argumento es redundante, pues al final remite a la cuestión de lo que significa “prevalerse del cargo”, que es el punto esencial de los primeros dos argumentos.

Sin embargo, aunque no justifica la constitucionalidad del objeto de control, el alegato recién analizado acierta en la idea —latente en el informe de la autoridad demandada— de que *el art. 218 Cn. no prohíbe la actividad política de los servidores públicos ni, dentro de esta, la actividad política partidaria (que indica mera inclinación por o pertenencia a un partido), pues los servidores del Estado pueden ejercer sus derechos políticos y otros derechos coadyuvantes al ejercicio de la actividad política, pero están obligados a evitar que su conducta, incluso la privada o personal, tanto dentro como fuera del horario laboral, genere una duda fundada de que sus intereses particulares o partidarios pueden anteponerse al interés público de su cargo.*

Para evitar ese resultado, dichos sujetos —los funcionarios y empleados públicos— *deben actuar con autocontención o autocontrol en el ejercicio de sus derechos políticos y libertades democráticas, ponderando en cada caso los límites que su condición institucional les impone, de acuerdo con las prohibiciones constitucionales y las pautas generales expresadas en esta sentencia, a fin de asegurar que no se hará uso abusivo del cargo o función para fines partidarios y en detrimento o desventaja de los derechos políticos de los particulares, que es precisamente lo que prohíbe la Constitución y lo que se sostiene en esta sentencia.*

En virtud de este límite constitucional derivado de la regulación expresa del art. 218 Cn., cuando la disposición impugnada permite a los funcionarios públicos “participar en actividades relacionadas con la política partidista de cualquier partido político o coalición

(...) *en el marco del proselitismo electoral y de las actividades que el mismo conlleva*”, su contenido normativo excede el límite constitucional referido (permite más de lo que faculta la Constitución), pues habilita diversos modos de manifestación pública de apoyo a partidos o candidatos dentro de una campaña electoral, realizadas mientras se conserva la condición institucional de servidor del Estado. Tal facultad, consignada en un Decreto Ejecutivo, excede el marco de competencias constitucionales del Presidente de la República.

En tal sentido, las restricciones contenidas en el inc. 1° de la disposición impugnada (“realizar propaganda electoral” y “solicitar el voto”) son insuficientes para salvar la constitucionalidad del objeto de control, porque las prohibiciones constitucionales contenidas en el art. 218 Cn. no se limitan a ese tipo de manifestaciones, sino que incluyen cualquier otra forma de desviar la finalidad pública de la condición institucional de servidor estatal, para favorecer intereses particulares o partidarios, valiéndose del cargo para lograr tales fines, en los términos explicados en esta sentencia. *Por ello se declarará la inconstitucionalidad solicitada.*

2. En relación con los efectos de esta sentencia, se aclara que, aunque la complejidad y diversidad de las formas de participación política de los servidores públicos hace conveniente que la ley especifique una mayor cantidad de tipos de infracción al art. 218 Cn., que una interpretación razonable, en la esfera de la cultura ciudadana que es de esperar de quienes sirven al Estado (funcionarios públicos con “instrucción o competencia notoria”), y basada en una lectura imparcial de los términos utilizados por el Constituyente en *toda* la disposición antes citada, permitía prever con suficiente claridad el alcance de la prohibición. Por ello, *los criterios expuestos en esta sentencia deben ser utilizados por las autoridades competentes para definir la responsabilidad de quienes hayan infringido o continúen infringiendo dicho precepto constitucional.*

Finalmente, se reitera que la prohibición constitucional del art. 218 Cn., con la interpretación desarrollada en la presente sentencia, comprende en general a todos los funcionarios y empleados públicos de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de las instituciones autónomas y Concejos Municipales; y su vigencia no sólo se reduce a las próximas elecciones presidenciales del 9-III-2014, sino a cualquier otro proceso de elección popular que se realice en el futuro.

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en el artículo 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. *Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el art. 1 inc. 2° de las Disposiciones para regular la Eficaz Gestión de la Administración Pública en el Marco del Proselitismo Electoral y de las Actividades que el mismo conlleva, pues habilita*

diversos modos de manifestación pública de apoyo a partidos políticos o candidatos prohibidas por la Constitución, realizadas mientras se conserva la condición institucional de funcionario y empleado público, lo cual genera una contradicción con lo establecido por el art. 218 Cn. cuando se efectúa aprovechándose o valiéndose de los cargos públicos para realizar política partidaria.

2. *Previénese* al titular de la PDDH que se abstenga de intervenir indebidamente con sus resoluciones en los procesos constitucionales en trámite ante esta Sala y de pretender sustituir o revisar la interpretación y armonización de los derechos constitucionales, realizadas por este tribunal; pues, dado que *su resolución supone una afectación al principio de separación de órganos y a la independencia de esta Sala, es ineficaz para producir efecto jurídico alguno en los casos conocidos o por conocerse en este Tribunal, o ante otra autoridad.*

3. *Notifíquese* la presente decisión a todos los sujetos procesales y al Tribunal Supremo Electoral, para que cumpla con lo ordenado en el apartado VI.2.

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, para lo cual se enviará copia al director de dicha oficina. La no publicación de esta sentencia hará incurrir a los responsables en las sanciones legales correspondientes.