

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Antiguo Cuscatlán, a las doce horas del día treinta de junio de mil novecientos noventa y nueve.

El presente proceso constitucional ha sido promovido por el ciudadano Carlos Rafael Urquilla Bonilla, a fin que esta Sala declare la inconstitucionalidad, en su forma, del Decreto Legislativo N° 417, de catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo 318, correspondiente al veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres, por medio del cual se decretó el Código Electoral.

Han intervenido en el proceso, además del peticionario, el Presidente de la República y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos, y considerando:

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

I. El ciudadano Carlos Rafael Urquilla Bonilla, en su demanda, fundamentó la petición de inconstitucionalidad del citado cuerpo normativo, en los siguientes motivos:

A. Violación a la seguridad jurídica y al principio de constitucionalidad.

En cuanto a este motivo argumentó que la observancia al proceso de producción de leyes contenido en la Constitución -artículos 133 y siguientes-, constituye la manifestación inicial de la seguridad jurídica que el Estado debe a la persona humana. En ese sentido -afirmó-, la Ley Suprema establece cómo debe desarrollarse la función legislativa, determinando, asimismo, la participación de los otros órganos del Gobierno en dicho procedimiento.

En otras palabras, la Constitución delimita la actuación que deben seguir tanto el Legislativo como el Ejecutivo en la creación de las normas, inspirando, de tal suerte, seguridad jurídica y reforzando el "principio de legalidad constitucional". Es por ello -expuso- que toda infracción a dicho procedimiento produce la inconstitucionalidad de la ley por vicios de forma, "por muy efectiva que ésta sea".

En lo que se refiere específicamente al decreto impugnado, el peticionario dijo que el Presidente de la República, al haberlo sancionado fuera del plazo de ocho días contemplado en la Constitución para tal efecto, actuó inconstitucionalmente, pues se atribuyó "funciones no determinadas"; atentando, consecuentemente, contra los principios de legalidad -contenido en el Art. 86 Cn.-, y de seguridad jurídica.

B. Violación al procedimiento de formación de la ley por la sanción extemporánea del Presidente de la República.

a. Sobre este motivo señaló, en primer lugar, que la intervención del Presidente de la República en el proceso de formación de ley constituye un control de tipo político para evitar los excesos de poder, las arbitrariedades y los efectos dañinos que el producto legislativo pudiera producir a los intereses de la sociedad y a los fines del Estado.

Sin embargo -acotó-, dicho control debe realizarse en la forma prescrita por la Constitución. Así, de acuerdo a la Ley Suprema, el Presidente dispone de un plazo de ocho días para ejercer el citado control, plazo que pretende prevenir la concentración del poder o el abuso de facultades no realizadas que podrían degenerar en una actitud negadora del Estado de Derecho. Y es que -continuó-, si no existiera un plazo para que el Presidente ejerza el control político sobre el Legislativo, éste pudiera guardar indefinidamente un proyecto de ley que resulte inconveniente a los intereses de un grupo o de su persona, perjudicando de esa manera la función legislativa y volviendo nugatorio el principio de la separación e independencia de poderes.

En este sentido sostuvo que, una vez que la Asamblea Legislativa haya aprobado un proyecto de ley, cumplidos los pasos preceptuados en la Constitución para la realización de

la función legislativa, ésta debe enviar dos ejemplares del proyecto al Presidente de la República para que realice un control sobre el mismo. Como consecuencia del mencionado control -manifestó- puede suceder lo siguiente:

(i) Por no encontrar errores de forma o de fondo en el proyecto de ley, el Presidente lo sanciona y lo manda a publicar;

(ii) El Presidente puede realizar observaciones que no afectan el fondo del proyecto de ley, por lo que lo devuelve a la Asamblea Legislativa para que resuelva aceptando o rechazando las observaciones. Si el Legislativo acepta las observaciones, incorporándolas al proyecto, o las rechaza, debe remitir nuevamente el proyecto al Presidente para que lo sancione y lo publique;

(iii) El Presidente puede vetar el proyecto de ley por estimarlo inconveniente, por lo tanto, lo envía a la Asamblea para que conozca las razones del veto; el Legislativo puede aceptar los motivos del veto, rechazarlos o realizar cambios. En los dos últimos casos, dicho órgano debe enviar al Ejecutivo el proyecto de ley para que lo sancione y lo publique; y

(iv) El Presidente puede vetar el proyecto de ley por considerarlo inconstitucional, por ende, el proyecto vuelve al Legislativo; la Asamblea puede aceptar las razones del veto, modificando el proyecto de ley o las puede rechazar, en cuyo caso, regresa el proyecto al Presidente para su sanción. Sí la Asamblea rechaza los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el Presidente, éste puede acudir a la Sala de lo Constitucional solicitando se resuelva la controversia constitucional suscitada.

b. Pasó luego el demandante a argumentar que el Decreto Legislativo N° 417/92 fue aprobado por la Asamblea Legislativa el día catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos, fecha en la cual comenzó a correr el plazo de diez días establecido en el Art. 135 Cn. para que dicho órgano remitiera los ejemplares del proyecto de decreto al Presidente de la República, para los efectos del control político antes aludido; habiéndoles enviado el día diecisiete del mismo mes y año, por lo cual se cumplió con el referido mandato constitucional.

c. Continuó indicando que el Presidente de la República recibió el proyecto de ley "en fecha determinada" para estudiarlo, contando para tal propósito con un plazo de ocho días, como lo establece el Art. 137 Cn.; sin embargo, en la parte final del decreto en mención aparece que el Presidente lo sancionó el día veinte de enero de mil novecientos noventa y tres, o sea exactamente treinta y siete días después de haber sido enviado por la Asamblea Legislativa.

Lo anterior conduce al peticionario a concluir que, independientemente que el plazo constitucional se contabilice por el método natural -de veinticuatro en veinticuatro horas contadas a partir de un momento determinado-, civil -de veinticuatro en veinticuatro horas contadas a partir de la media noche del inicio del plazo a la media noche del día límite, contándose los días feriados-, o procesal -que es igual al método civil con la diferencia que, si el día límite resulta ser un día feriado, los efectos a producir se prorrogan hasta el siguiente día hábil-, el Presidente en todo caso se excedió de los ocho días que la Constitución le concede para controlar el producto legislativo por lo que su actuación deviene en inconstitucional. Así pues -dijo-, la sanción extemporánea del Presidente provoca la inconstitucionalidad del referido decreto, por cuanto no se dio fiel cumplimiento al proceso legislativo contenido en la Ley de leyes.

d. Finalmente, en cuanto a este motivo el peticionario dijo que, transcurridos los ocho días que la Constitución confería al Presidente para el ejercicio del control político sobre el decreto impugnado, sin que éste hiciera uso del mismo, operó la hipótesis de la "sanción tácita" contemplada en el inc. 1° del Art. 137; en consecuencia, el Presidente debió haber mandado a publicar el decreto, y no haberlo sancionado, como sucedió en este caso. Por otra parte -expuso-, la Asamblea Legislativa, basándose en el Art. 164 Cn., debió hacer caso omiso a la sanción presidencial y haber comenzado a contar el plazo para la publicación a fin de darle cumplimiento a la obligación prescrita en el artículo 139 Cn.

Por las razones antes expuestas, el demandante solicitó a esta Sala que se pronuncie sentencia definitiva declarando inconstitucional, en su forma, el Decreto Legislativo N° 417/ 92, que contiene el Código Electoral.

2. Al rendir el informe de ley, el Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, justificó su actuación en el proceso de formación del decreto legislativo impugnado, en las siguientes razones:

Que no existe la supuesta infracción a los plazos que la Constitución establece para la correspondiente sanción y publicación del decreto en cuestión, por cuanto el solicitante ignora que, dentro del plazo de treinta y siete días transcurridos entre la aprobación del decreto por parte de la Asamblea Legislativa y la sanción, éste fue devuelto con observaciones al Legislativo el día siete de enero de mil novecientos noventa y tres; órgano que, después de conocer y resolver sobre las mismas, lo devolvió con fecha veinte de enero del mismo año para la respectiva sanción y publicación.

Asimismo afirmó que, los plazos en el procedimiento formativo de la ley, han sido establecidos por el constituyente para observar la debida secuencia de los distintos actos que componen dicho procedimiento; pero que su incumplimiento no puede significar un vicio en el carácter formativo. En ese sentido -argumentó-, la solución contenida en la Constitución para el caso en que el Presidente omite la publicación, presumiendo la sanción y facultando al Presidente de la Asamblea Legislativa para realizar la publicación es suficiente para concluir que la falta de cumplimiento en los plazos no implica que el decreto impugnado adolezca de inconstitucionalidad formal.

Por otra parte señaló que el peticionario, en su cómputo, no toma en cuenta que en el procedimiento relacionado tuvieron lugar las vacaciones de fin de año.

Por lo anterior, la autoridad demandada defendió la constitucionalidad del decreto en referencia, y se opuso a la declaratoria solicitada por el demandante.

3. Al contestar el traslado de ley, el Fiscal General de la República, Dr. Manuel Córdova Castellanos, consideró que el decreto legislativo impugnado no es inconstitucional, por cuanto, de no cumplirse con el plazo señalado por la Constitución para que el Presidente de la República se pronuncie acerca de un proyecto de ley, el Art. 137 Cn. le obliga a publicarlo; y de no hacerlo, le corresponde al Presidente de la Asamblea Legislativa mandarlo a publicar, tal como indica el Art. 139 Cn.

4. Advirtiendo que existían algunos aspectos que era necesario comprobar en el presente proceso para una mejor fundamentación del fallo, de conformidad al Art. 9 Pr. Cn., esta Sala resolvió, con fecha once de enero del presente año, solicitar al Presidente de la República que certificara la nota por medio de la cual la Asamblea remitió, por primera vez y para los efectos del Art. 135 Cn., el proyecto del Decreto Legislativo N° 417/92, así como el documento en el cual conste la fecha en que recibió el citado proyecto; certificación que fue remitida por el Presidente a esta Sala el día veintiséis del mismo mes y año. Con lo cual, el presente proceso quedó en estado de pronunciar sentencia.

II. En el presente caso, la pretensión del demandante persigue que esta Sala invalide el Decreto Legislativo N° 417/92, por estimar que en el procedimiento de formación no se cumplieron con los requisitos formales establecidos por la Ley Suprema para su validez. Siendo que la inconstitucionalidad del decreto impugnado es por motivos de forma, previo a la decisión de fondo sobre dicha pretensión, esta Sala estima conveniente hacer las siguientes consideraciones:

1. Si bien este Tribunal se encuentra habilitado para conocer sobre la inconstitucionalidad de disposiciones generales, impersonales y abstractas por vicios de forma, no se pretende, por medio de este tipo de proceso, proteger cualquier infracción a los requisitos formales del procedimiento de formación de leyes, sino únicamente las que, con su desconocimiento, vulneren principios fundamentales prescritos por la Constitución. No se trata, pues, de salvaguardar las simples reglas formales de producción de normas sino los principios fundamentales que éstas están destinadas a garantizar.

Si se tiene en cuenta que todo precepto constitucional de forma se encuentra íntimamente conectado con determinados principios que han sido proclamados por el constituyente como primordiales y básicos para la comunidad, puede afirmarse que los principios determinan el sentido propio de las exigencias formales en el proceso de formación de leyes. En nuestro medio, esos principios que el constituyente reconoció como orientadores e informadores de la actividad legislativa en el procedimiento de formación de las leyes son: el democrático, el pluralista, el de publicidad, el de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica; principios que legitiman la creación normativa y que, a través del procedimiento legislativo, se buscan garantizar.

No cabe duda, que, si lo que se pretende proteger son las formas, no por las formas mismas sino por los principios que subyacen a ellas, no toda transgresión al procedimiento de formación de la ley produce la inconstitucionalidad formal de ésta, sino sólo aquéllas que con su inobservancia inciden negativamente en aquello que la Constitución inequívocamente protege, es decir, los citados principios.

En consecuencia, únicamente pueden impugnarse en un proceso de inconstitucionalidad los vicios formales que afecten los principios anteriormente mencionados; lo contrario implica reconocer que, por medio del proceso de inconstitucionalidad, se protegen simples estructuras formales de procedimiento; con lo cual se desnaturaliza el verdadero sentido de la defensa de la Constitución, la cual en su dimensión macro significa -según ha sostenido el Tribunal Constitucional Federal Alemán-, "la protección del orden fundamental, entendiendo por tal un orden político basado en el Estado de Derecho sobre la base de la autodeterminación del pueblo según la voluntad de la mayoría, de la libertad y de la igualdad, teniendo como principios rectores el respeto a los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, la legalidad de la administración, la independencia de los jueces y tribunales, y el principio de pluralidad de partidos junto con el derecho de formar y ejercer constitucionalmente una oposición."

2. En el presente caso, debido a que los vicios de forma alegados por el demandante se encuentran ligados a una posible vulneración a la seguridad jurídica y al principio de constitucionalidad -denominado por el peticionario "principio de legalidad constitucional"-, procede conocer en el fondo sobre la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 417/92. El iter para la resolución de fondo será el siguiente: luego de realizar algunas acotaciones acerca de la Constitución como norma jurídica y como disciplina de las fuentes del derecho (III), se procederá a establecer la concreción de esta dimensión de la Ley Suprema, en el procedimiento de formación de las leyes (IV); en seguida, se examinará la intervención del Presidente de la República en dicho procedimiento (V), para después analizar los plazos constitucionales en el proceso de formación de la ley: su finalidad y forma de contabilizarlos (VI); finalmente, se enjuiciará la constitucionalidad formal del Decreto Legislativo N° 417/92 (VII).

III. Para abordar el tema de la creación legislativa, sus reglas formales y principios subyacentes, es indispensable partir del carácter normativo de la Constitución y de su dimensión de disciplina de las fuentes del derecho, es decir, de la Constitución como fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico.

1. La jurisprudencia de esta Sala ha insistido en el reconocimiento del carácter normativo de la Constitución. Así, en sentencia de 14-II-97 -Inc. 15-96, Considerando II 2-, se ha señalado que, en el paradigma o modelo salvadoreño de organización jurídico política, ha regido, desde el surgimiento a la vida independiente, un concepto jurídico- normativo de Constitución.

Dicho concepto implica que la actividad del Estado se debe desarrollar según las normas jurídico-constitucionales racionalmente establecidas, y no según las costumbres tradicionales o la estructuración y distribución fáctica del poder; asimismo, que las instituciones y los órganos estatales sólo tienen sentido en cuanto sean expresión y encarnación de dicha normatividad jurídica. En consecuencia, no gobiernan las personas ni las instituciones, sino las normas y, por consiguiente, la Constitución aparece como fundamento del Estado de Derecho y como supuesto de la legitimidad de los órganos e instituciones estatales; de este modo, implícita a dicho concepto de Constitución está la afirmación de su soberanía.

2. Efectivamente, entender en su plenitud el carácter normativo de la Constitución obliga a hacer referencia al supuesto que se encuentra a su base: la idea de que el pueblo, único titular de la soberanía, en un acto de autodeterminación plena y auténtica, subsumió en ésta su poder soberano, creando para tal efecto los órganos del Gobierno con sus respectivas atribuciones y competencias, reservándose para sí un ámbito de libertad.

A esta conexión soberanía-poder constituyente-normatividad constitucional se refiere Francisco Rubio Llorente quien, en su estudio La Constitución como fuente de derecho, afirma que "la consideración del pueblo como titular único de la soberanía fuerza, como es obvio, a atribuirle el poder constituyente. De la Constitución, que es su obra, derivan todas las instancias de poder que son, por ello, poderes constituidos. No sólo se trata ya de que el haz de facultades que cada uno de ellos puede desplegar esté pre-constituido, sea limitado; sino, y esto es lo fundamental, de que esta limitación no resulta de un acto libre de esas instancias del poder o del Estado, del que son órganos, sino de la relación de dependencia en que esos órganos se encuentran respecto del pueblo."

3. Consecuentemente, el carácter normativo de la Constitución impone que de ella dimanen las atribuciones, facultades, competencias y obligaciones de los entes estatales, que es lo que se denomina principio de constitucionalidad; el cual significa -en palabras del Tribunal Constitucional Español, refiriéndose al artículo 9.1 CE, en la STC 16/92- que "la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal es una norma jurídica, la norma suprema del ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como los poderes públicos (...) están sujetos a ella. Por ello, es indudable que sus preceptos son alegables ante los tribunales".

En el ordenamiento constitucional nacional, ese principio de constitucionalidad aparece en las siguientes disposiciones: Art. 73 ord. 2º -que establece como un deber político de los ciudadanos cumplir y velar por que se cumpla la Constitución- Art. 172 inc. 3º -el cual dispone que los magistrados y jueces de la República están sometidos a la Constitución y a las leyes-, Art. 235 -según el cual todo funcionario del Estado, previo a tomar posesión de su cargo debe protestar cumplir y hacer cumplir la Constitución, cualesquiera que fueren las normas que la contraríen- Art. 249 -que deroga todas las disposiciones preconstitucionales que estuviesen en contra de cualquier precepto de la Constitución-, y Arts. 149, 183 y 185 -que determinan la necesaria conformidad de las normas postconstitucionales con la Constitución, y la eventual inaplicabilidad o invalidación de las normas que no cumplan con tal conformidad.

4. Siendo la Constitución la máxima expresión jurídica de la soberanía, no puede ser un sector cualquiera del ordenamiento jurídico, sino que tal cuerpo de normas y principios debe ser precisamente -y, de hecho, lo es- el primero y el fundamental, debiendo todos los planos de la producción jurídica subordinarse a la Constitución en cuanto a forma y contenido. Ello nos conduce a la idea de la Constitución como disciplina debiendo todos los planos de la producción disciplina de las fuentes del derecho, es decir, como fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico.

Como afirma Ignacio de Otto en su Derecho Constitucional. Sistema de fuentes, además de norma inmediatamente aplicable y, por tanto, fuente del derecho la Constitución en su calidad de norma suprema, es también norma sobre las fuentes, fuente acerca de las fuentes". Esta dimensión de la Constitución se cumple básicamente a través de dos vías: la atribución de competencias para producir disposiciones jurídicas infraconstitucionales a ciertos órganos estatales y entes públicos; y el establecimiento, de manera implícita o explícita, de algunos principios estructurales y criterios de ordenación básicos, que aseguren la armonía del conjunto.

La subordinación de las normas infraconstitucionales a la Ley Suprema es doble de carácter formal, consistente en que su producción se verifique por los órganos y conforme al procedimiento que la misma Constitución prescribe; y de carácter material, pues la Ley Suprema prefigura normativamente el contenido del ordenamiento jurídico. La subordinación de carácter formal -continúa exponiendo De Otto- implica un condicionamiento positivo, en cuanto desde la Constitución se establece "una disciplina constitucional de las fuentes al determinar cuáles son actos normativos y cuál la relación

entre ellos. La Constitución regula el proceso de creación jurídica atribuyendo los correspondientes poderes a unos u otros sujetos y determinando el valor respectivo de las normas que esos sujetos crean".

Dentro de ese contexto puede señalarse que la Ley Suprema establece una doble limitante para los órganos encargados de la producción normativa: que sólo podrán producir derecho conforme a los procedimientos constitucionales establecidos para tal efecto; y que únicamente podrán formar parte del ordenamiento jurídico aquellas normas que no contraríen el contenido de la Constitución misma. Queda claro, pues, que el ejercicio de la función legislativa no es ilimitado.

De tal suerte, puede concluirse en este punto que la Constitución es fuente de las fuentes del Derecho o, como señala Kelsen, "norma reguladora de la creación de normas", ya que "define el sistema de las fuentes formales del Derecho dentro de un ordenamiento estableciendo cuáles son los órganos y procedimientos idóneos para innovar el orden jurídico preexistente (...); consecuentemente, las demás normas están subordinadas a la Constitución, no sólo en cuanto a sus procedimientos de creación, sino también en cuanto a su fundamento de validez".

IV. Habiéndose establecido que la Constitución es fuente de derecho y disciplina de las fuentes del derecho, corresponde ahora determinar la concreción de su carácter normativo en el procedimiento de formación de leyes.

1. La consagración constitucional de los principios democrático y pluralista en el Art. 85 Cn., determina en gran medida la configuración del procedimiento de elaboración de disposiciones infraconstitucionales; dichos principios no sólo se reflejan en la composición de la Asamblea Legislativa sino también en su funcionamiento. Así pues, siendo la Asamblea Legislativa el órgano en el que están representadas las diversas fuerzas políticas, los procedimientos legislativos deben dotarse de mecanismos efectivos que posibiliten que todas las posiciones políticas puedan expresarse libremente en la discusión de los intereses de la colectividad.

Es claro, por lo tanto, que la voluntad parlamentaria únicamente puede formarse por medio del debate y la contradicción; o sea que las soluciones o los compromisos que se adopten deben ser producto de la discusión de las diferentes opciones políticas. De lo anterior se deduce la necesidad que la intervención de los distintos grupos parlamentarios, reflejados en los trabajos de las respectivas comisiones y en las discusiones en el pleno, se garantice por medio de los principios democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción y libre debate, bajo el imperio de la seguridad jurídica, que es un valor constitucional consagrado en el Art. 1 Cn.

Y es que, es necesario que el procedimiento legislativo actúe como una garantía de que las decisiones se adoptarán por voluntad de la mayoría de los grupos parlamentarios, pero con participación de las minorías en el debate. Como acertadamente expresa De Otto en la obra antes citada, "en la democracia no se trata tan sólo de asegurar la supremacía de la voluntad popular mayoritaria, sino de mantener abierto el pluralismo mediante el reconocimiento de las libertades individuales y colectivas. El relativismo propio de la democracia no supone el reconocimiento de que es la mayoría la que define la verdad, sino el de que no hay más verdad que la que resulta del libre juego de opiniones, que precisamente por esa razón debe encontrarse garantizado." Es por ello que, el libre juego de opiniones políticas debe garantizarse a través del contraste.

2. Por otra parte, el carácter representativo de la Asamblea obliga a que toda la actividad legislativa y sus procedimientos se proyecten hacia la comunidad; por cuanto, como se indicó anteriormente, la soberanía reside en el pueblo. En la práctica -como señala Hernández Valle en El Derecho de la Constitución- la Asamblea constituye el nexo entre el Estado y la Comunidad, "representación que se articula por medio de los representantes de los diversos sectores políticos que existen en la sociedad y su participación en las funciones legislativas".

En ese sentido, es imperativo que el pueblo tenga la posibilidad de conocer las grandes opciones y orientaciones políticas que se despliegan en las discusiones de los diferentes

asuntos parlamentarios; esa apertura consiste en que no sólo los trabajos parlamentarios sean públicos sino también que los particulares puedan avocarse a las comisiones parlamentarias y ser escuchados para exponer su parecer sobre un asunto que se debate o cuando su interés pueda resultar afectado por una decisión legislativa. De tal manera, la publicidad de los procedimientos legislativos contribuye a la garantía del control social sobre las decisiones legislativas adoptadas por la Asamblea Legislativa.

3. Finalmente, la sujeción del legislador a los principios constitucionales que rigen su actuación se conecta con la dimensión objetiva de la seguridad jurídica, específicamente con la corrección funcional, vale decir, con la garantía de regularidad de la actuación de los órganos estatales. Pues el normal funcionamiento de las instituciones estatales -órganos del Gobierno y entes públicos- pasa por la observancia de la seguridad funcional, de la cual se deriva la necesidad que las mencionadas instituciones ciñan sus actuaciones a la Constitución y las leyes; o sea, deben adecuar su funcionamiento a normas jurídicas preestablecidas.

En síntesis, puede sostenerse que los principios que el constituyente reconoció como orientadores e informadores de toda la actividad legislativa -democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica- deben garantizarse por medio del procedimiento de formación de las leyes, por cuanto, en definitiva, estos principios legitiman toda creación normativa.

V. Corresponde ahora analizar la intervención del Presidente de la República en el procedimiento formativo de la ley.

1. Como ya se ha sostenido en reiterada jurisprudencia de este tribunal, en el Estado Constitucional de Derecho las funciones estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, los cuales están obligados a cooperar en la formación de la voluntad estatal. En tal sentido, la Constitución, al ordenar los cometidos de los órganos de Gobierno, posibilitando la complementariedad o cooperación de éstos entre sí, garantiza la responsabilidad, el control y la limitación del poder en el proceso de adopción de las decisiones estatales. En otras palabras, la Constitución, al distribuir las atribuciones y competencias entre los distintos órganos por ella creados, y al establecer la obligación de ejercicio conjunto en la formación de la voluntad estatal, limita al mismo tiempo el ejercicio del poder.

En razón de esa necesidad de colaboración en la formación de la voluntad estatal es que la Constitución prevé la intervención del Presidente de la República en el procedimiento legislativo, en su fase perfectiva. Precisamente, porque el Órgano Ejecutivo asume la ejecución de la dirección política -la cual comprende la planificación, coordinación y ejecución política y administrativa en la gestión de los asuntos de interés general- así como la responsabilidad en la ejecución de la misma, está inseparablemente unido al proceso legislativo.

Así pues, según la Constitución -ord. 8º del Art. 168-, corresponde al Presidente de la República sancionar, promulgar y publicar las leyes, y hacerlas ejecutar. Tal intervención es esencial en el procedimiento perfectivo de la ley, ya que, como se desprende del texto de la Ley Suprema -Arts. 135, 136, 137 y 138-, el acto de aprobación del texto por la Asamblea no lo convierte en ley, sino en proyecto de ley; y el mismo no pasará a formar parte del ordenamiento jurídico sino hasta que sea sancionado por el Presidente de la República. La sanción, entonces, deviene un acto solemne, de carácter político, que implica la aceptación por el Presidente de la República, de un proyecto de ley aprobado por el órgano investido de la potestad legisferante. Es en este mismo sentido que el mencionado autor costarricense, citando a Raymond Carré de Malberg, afirma que "es claro que el Poder Ejecutivo al sancionar un proyecto de ley manifiesta su aceptación total sobre el contenido del texto y de su fuerza imperativa".

2. Ahora bien, si la sanción comporta una manifestación de aceptación sobre el contenido y regularidad constitucional de un proyecto de ley, ésta no es más que el resultado de un control del proyecto de ley; es decir, que la sanción va precedida del examen de fondo y forma del proyecto de ley. En esta tónica, el Presidente se convierte en un auténtico controlador de la actividad normativa de la Asamblea Legislativa.

En ese orden de ideas, el control de un proyecto de ley, debe concretarse básicamente a tres aspectos: en primer lugar, a constatar si se han cumplido los requisitos formales -orgánicos y procedimentales- establecidos en la Constitución para la elaboración del mismo; en segundo lugar, a realizar un examen de constitucionalidad, es decir, a verificar la concordancia del proyecto de ley con la normativa constitucional; finalmente, a realizar una ponderación acerca de la conveniencia y oportunidad del proyecto para los intereses de la colectividad y los fines perseguidos. Asimismo, el Presidente puede examinar algunos aspectos accidentales que, no siendo de fondo, pueden afectar el proyecto de ley.

3. Como consecuencia de este control, el Presidente de la República puede sancionar el proyecto de ley -por ser constitucional y afín a los intereses y fines perseguidos-, puede realizar observaciones, o vetarlo por razones de oportunidad o inconstitucionalidad. Por lo tanto, es claro que las observaciones y el veto son los instrumentos que la Constitución concede al Presidente de la República para controlar la actividad legislativa.

Cabe señalar que la naturaleza de las observaciones difiere de la del veto. Las observaciones no atañen al contenido o fondo de la norma, como sucede con el veto, sino que -como se indicó en el Informe único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución-, son "propuestas de cambios accidentales que no alteran el fondo y sustancia del proyecto".

En conclusión, la intervención del Presidente en el proceso de formación de la ley constituye un control interorgánico de naturaleza política para aceptar u oponerse a los proyectos de ley contrarios a la Ley Suprema, los intereses de la colectividad o los fines del Estado; y como tal control aunque esencial, no implica en modo alguno que el Presidente de la República ejerza potestad legisferante.

VI. Para efecto de determinar la finalidad y la forma de contar los plazos en el procedimiento formativo de la ley, es necesario tener en cuenta que la vinculación de los órganos Legislativo y Ejecutivo a plazos para el ejercicio de ciertos actos es indispensable para la vigencia efectiva de los principios que el constituyente reconoció como informadores y Legitimadores de la actividad legislativa; ya que, evidentemente, la ausencia de plazos podría generar retrasos injustificados en la elaboración de las leyes volviendo, de tal manera, nugatorios los principios fundamentales protegidos en el proceso legislativo. Puede afirmarse, entonces, que por medio de los plazos se trata de asegurar la eficacia de tales principios y de prevenir la arbitrariedad de quienes en ejercicio del poder podrían entorpecer el procedimiento de creación normativa, en suma, se trata de garantizar la seguridad jurídica en el procedimiento de formación de las leyes.

Sobre el particular, debe tenerse presente que, tal como se expuso en el mencionado Informe único de la Comisión de Estudio del Proyecto de la Constitución, la seguridad jurídica comporta no sólo un concepto material sino inmaterial, e implica "la certeza del imperio de la ley", específicamente, en lo que aquí corresponde, la certeza del cumplimiento de las prescripciones constitucionales.

En tal sentido, la inobservancia de los plazos que la Constitución establece en el procedimiento de formación de la ley, más que ser un simple apartamiento de las formalidades previstas, entraña una transgresión a la seguridad jurídica; pues implica una irregularidad en la actuación de los órganos del Gobierno. En otras palabras, el incumplimiento a los plazos previstos en la Constitución en el proceso legislativo se traduce en una anomalía funcional, por haber una inadecuación de la conducta de los órganos intervinientes en el procedimiento de creación de leyes, a la Constitución.

En cuanto a la forma de contabilizar los plazos, es claro que, por elementales razones prácticas, y para que el cumplimiento de los principios sustanciales que informan el procedimiento de formación de las leyes sea efectivo, los días comprendidos en tales plazos sólo pueden ser días hábiles para los despachos en la Asamblea Legislativa y Presidencia de la República, respectivamente; y también los días deben entenderse reducidos a las horas de despacho en ambos órganos. Por ello, para el cómputo del plazo constitucional cuyo incumplimiento se ha alegado en este proceso, este tribunal sólo puede contar los días en que dichas oficinas de gobierno se encontraron prestando sus servicios, y en las horas en que tales despachos funcionan.



Es pertinente señalar que, mediante Acuerdo de Reformas Constitucionales de 30-IV-97 -a la fecha pendiente de ratificación por la actual legislatura-, se ha iniciado un procedimiento de reforma a los Arts. 135, 137, 138 y 139 Cn., consistente en agregar el adjetivo "hábiles" a la palabra "días" para especificar que, en los plazos contenidos en el proceso de formación de la ley, sólo deben contarse los días en que las oficinas administrativas de los Organos Legislativo y Ejecutivo estén laborando. Ello evidencia que, en el órgano investido de la potestad para reformar la Constitución, también se ha percibido la necesidad de referir los plazos únicamente a los días hábiles.

VII. Desde la perspectiva señalada en los acápites que anteceden, se procede en la presente sentencia al pronunciamiento de fondo sobre los motivos de inconstitucionalidad planteados.

1. El peticionario fundamenta la inconstitucionalidad del D. L. N° 417/92, esencialmente, en el incumplimiento, por parte del Presidente de la República, del plazo de ocho días que el inciso 1° del artículo 137 de la Constitución le concede para controlar la actividad legislativa; pues -según afirma- desde la fecha de aprobación del decreto por el órgano Legislativo hasta la sanción presidencial transcurrieron más de treinta y siete días. Consecuentemente, según el demandante, con la sanción extemporáneo del Presidente se vulnera el principio de constitucionalidad y la seguridad jurídica.

El Presidente de la República afirmó en su informe que dio cumplimiento al Plazo de ocho días que la Constitución establece para controlar la actividad parlamentaria; pues, el día siete de enero de mil novecientos noventa y tres, devolvió el mencionado decreto con observaciones al Legislativo; órgano que, luego de conocerlas, con fecha veinte de enero del mismo año, se lo envió nuevamente para la respectiva sanción y publicación. Por otra parte, señaló que el peticionario, en su cómputo, no toma en cuenta que en el procedimiento relacionado tuvieron lugar las vacaciones de fin de año; y para probar sus afirmaciones, remitió copia fotostática de la nota por medio de la cual -en cumplimiento del Art. 137 Cn.-, la Asamblea Legislativa remitió el proyecto del decreto impugnado para efectos de sanción. Asimismo, en cumplimiento a la orden de esta Sala, remitió certificación de los documentos solicitados.

2. En el presente caso las infracciones atribuidas al Presidente de la República consisten en violaciones producidas en el procedimiento de formación del decreto impugnado; en consecuencia, el examen en la presente sentencia no girará sobre la compatibilidad abstracta entre la normativa constitucional y ciertas disposiciones o la totalidad del cuerpo legal impugnado, sino sobre la verificación empírica de la observancia o inobservancia de ciertas actuaciones concretas que la Constitución exige a la autoridad demandada. Es decir, en este caso corresponde establecer si el Presidente de la República dio cumplimiento al inciso 1° del artículo 137 de la Constitución que le concede un plazo de ocho días para que controle el producto legislativo y lo sancione o haga uso de su facultad de oponerse a él.

Para determinar si el Presidente dio cumplimiento al inciso 1° del artículo 137 de la Constitución, es pertinente establecer la secuencia -basada en los documentos que constan agregados en este expediente- de los actos que ocurrieron en la etapa de sanción y promulgación del Código Electoral. Así se tiene que: (a) con fecha catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo número 417, que contiene el Código Electoral; (b) por medio de nota de fecha diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos, suscrita por el Secretario de la Asamblea Legislativa, señor Raúl Somoza Alfaro, se remitió al Presidente de la República el triplicado del Decreto Legislativo número 417, el cual fue despachado y recibido en Casa Presidencial el día viernes dieciocho de ese mismo mes y año; (c) con fecha siete de enero de mil novecientos noventa y tres, el Presidente de la República devolvió a la Asamblea Legislativa el mencionado decreto con observaciones; (d) conocidas las observaciones en sesión plenaria, el día veinte de enero de mil novecientos noventa y tres, la Asamblea Legislativa remitió al Presidente el decreto impugnado para efectos de sanción; (e) el Presidente de la República, con fecha veinte de enero sancionó el Decreto Legislativo número 417.

De la sistematización anteriormente expuesta, esta Sala concluye que en el Procedimiento de formación del Decreto Legislativo número 417, el Presidente de la República controló el

producto legislativo dentro del plazo de los ocho días que le concede el inciso 1º del artículo 137 de la Constitución. Efectivamente, habiendo recibido los ejemplares del citado decreto el día viernes dieciocho de diciembre, el plazo de ocho días comenzó a correr el día lunes veintiuno de diciembre y se suspendió el día veintitrés de diciembre por motivo de las vacaciones de fin de año, reanudándose el conteo el lunes cuatro de enero; por lo que dicho plazo vencía el día ocho de enero. Y es que, si como ha quedado expuesto, los días comprendidos en el plazo son días hábiles, y consta que el Presidente de la República devolvió el decreto legislativo impugnado con observaciones el día siete de enero -es decir, el séptimo día del plazo- se concluye que dicha autoridad cumplió con el mandato constitucional contenido en la referida disposición.

3. Finalmente, en esta resolución es pertinente hacer referencia a lo que el Presidente sostuvo en su informe, en el sentido que los plazos en el procedimiento formativo de ley han sido establecidos por el constituyente para observar la debida secuencia de los distintos actos que componen dicho procedimiento; pero que su incumplimiento no puede significar un vicio en el procedimiento formativo, pues incluso, en el caso en que el Presidente de la República omite la publicación, la Constitución no sólo presume la sanción sino también faculta al Presidente de la Asamblea Legislativa para realizar la publicación; lo cual sería suficiente para concluir que la falta de cumplimiento en los plazos no implica que el decreto impugnado adolezca de inconstitucionalidad formal.

Sobre dicho alegato, esta Sala considera indispensable reiterar que, como ha quedado expuesto en el considerando VI de esta sentencia, la finalidad de los plazos en el proceso legislativo no es meramente formal para que el proceso lleve una debida concatenación de actos sino que se conecta con la seguridad jurídica, principio informador de dicho procedimiento. Es por ello que, claramente, la inobservancia a tales plazos sí constituye una infracción a la Constitución.

Por otra parte, el inciso 1º del artículo 137 de la Constitución, que la autoridad demandada cita para robustecer su tesis, no hace más que confirmar que, por razones de seguridad jurídica, el producto de la voluntad democrática no puede quedar sujeto al arbitrio del Presidente de la República, y es por tal motivo que la Constitución presume la sanción cuando en el plazo de ocho días dicho funcionario no controla la actividad normativa del Legislativo.

Habiéndose establecido que el Presidente de la República, en el proceso de formación del Decreto Legislativo N° 417/92 cumplió con la obligación contenida en el inciso 1º del artículo 137 de la Constitución, corresponde declarar que en el Código Electoral no existe la inconstitucionalidad alegada por el ciudadano Urquilla Bonilla.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República esta Sala falla:

1. Declárase que en el proceso de formación del Código Electoral, emitido por el Decreto Legislativo N° 417, de catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo 318, correspondiente al veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres, no existe la infracción constitucional alegada consistente en la inobservancia del plazo de ocho días conferido por el inciso 1º del artículo 137 para que el Presidente controle la actividad legislativa.

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

3. Notifíquese la presente sentencia al demandante, al Presidente de la República y al Fiscal General de la República.---TENORIO---MARIO SOLANO---E. ARGUMEDO---O. BAÑOS---ALEJANDRO GOMEZ V.---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---J ALBERT ORTIZ---RUBRICADAS.