

¿Es inconstitucional la doble identificación?

El pueblo, en la democracia, es monarca y súbdito. No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere; la voluntad del soberano es soberana. Las leyes que establecen el derecho del sufragio son fundamentales en esta forma de gobierno. (Montesquieu.)

La fórmula ambivalente que afirma que el sufragio es un derecho y un deber puede conducir —además de la ignorancia política— a lances jurídicos desacertados como las reformas introducidas en el Código Electoral, por medio de las cuales se pretende obligar a los ciudadanos a que cada vez que deban identificarse en asuntos meramente civiles deban también demostrar que forman parte del cuerpo electoral, es decir, que forman parte del pueblo soberano. Semejante exigencia es una degradación del documento o título que identifica al ciudadano como ente soberano. Por otro lado, la pretendida mayor utilización de ese documento jamás aumentará su valor, tal como penosamente intenta demostrarlo la campaña publicitaria montada para tal efecto.

La Constitución regula el comportamiento político y civil en los siguientes artículos: el cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir el voto (art. 76); para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el registro electoral, elaborado de forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones y distinto de cualquier otro registro público (art. 77); el voto será libre, directo, igualitario y secreto (art. 78); toda persona tiene derecho a tener un nombre que la identifique (art. 76). Estas disposiciones obligan tanto al legislador como al

ciudadano, pero sobre todo a aquél que debe respetar su condicionamiento en el momento de establecer el desarrollo de la conducta normativa.

Nuestro régimen constitucional se funda en la tesis roussoniana de la soberanía popular. El derecho constitucional reconoce al pueblo como soberano. En consecuencia, el ejercicio de la soberanía depende de la realización de determinados supuestos jurídicos: ser salvadoreño, mayor de dieciocho años, pertenecer al cuerpo electoral y estar inscrito en el registro correspondiente. El sufragio es el acto de soberanía más importante, por no decir el único, que la Constitución reserva para todos y cada uno de los ciudadanos.

El registro de los ciudadanos que deben ejercer el sufragio se documenta con un *carnet* —un extranjerismo que no sólo demuestra pobreza idiomática, sino que también pasa por encima de lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución. Con todo, se supone que de aquí no es posible pasar, pues la ley secundaria no puede sujetar al ciudadano a más cargas que las establecidas por la Constitución. En consecuencia, obligar al ciudadano a obtener un carnet, el cual será necesario para identificarse en actos civiles, reviste caracteres de inconstitucionalidad y ataca en su raíz la existencia de una facultad soberana. Que esto también sea un deber obedece a una ficción jurídica y comprobaremos su incumplimiento *a posteriori*. La condición del sufragio deber hace más aberrante la reforma en cuestión.

El artículo 77 de la Constitución establece que para el ejercicio del sufragio es necesario estar inscrito en el registro correspondiente. El legis-

lador, las instituciones electorales y el ciudadano deben conocer esta disposición. Cada uno de ellos, en una dimensión distinta, está obligado por la norma, que sólo tiende a un fin: la necesaria inscripción del ciudadano para poder ejercer el sufragio. Por tanto, nadie puede obligar al ciudadano titular de la soberanía a inscribirse en un registro (el de ciudadanos) para cumplir o gozar de los derechos civiles. Una cosa son las realidades políticas y otra distinta las libertades civiles..

El legislador, al convertir el registro de ciudadanos en un registro civil, ha caído en un error que lo ha llevado a cometer un acto inconstitucional. En primer lugar, porque el registro de los ciudadanos es autónomo y distinto. Ambas disposiciones obligan a no emplearlo en otros oficios que no sean los políticos. En segundo lugar, porque el artículo 36 de la Constitución ordena que la persona debe tener un nombre que la identifica, lo cual es regulado por una ley secundaria. Si bien el artículo plantea el nombre como un derecho, éste es más bien un deber. Obviamente, cuando el artículo deja la regulación del nombre a una ley secundaria, no se está refiriendo al Código Electoral, el cual regula el registro de los ciudadanos. Lo otro se refiere a la identificación de toda persona, independientemente de que sean o lleguen a ser ciudadanas. El registro de las personas también debe ser autónomo, porque el de los ciudadanos ya lo es por principio constitucional.

Por lo demás, la relación entre el ejercicio del derecho del sufragio y la condición del registro (inscripción en el registro) debe considerarse de derecho estricto. Nadie puede crear otros efectos de la condición del ciudadano que se registra, que no sea la de ejercer el sufragio. Nadie que no entienda los efectos (el único efecto que el constituyente quiso que tuviera esta condicionante) podrá establecer otros efectos diferentes a la condición de sujeto de soberanía, que depende de aquella inscripción.

Cuando el ciudadano ejerce su derecho de sufragio, lo hace en igualdad de circunstancias con el resto de los ciudadanos: el voto es libre, igualitario, secreto, universal, etc. Entonces, consideramos el sufragio derecho. Pero como además es una función pública, en la cual está interesada la

comunidad en su conjunto y el Estado como corporación jurídico política, el sufragio no se encuentra a *la libre disposición* del individuo; se trata de una función pública, y, por lo tanto, lógicamente, ante un deber, pues el individuo no ejerce el sufragio en su carácter particular, sino como ciudadano, por consiguiente, en virtud de un estatuto de derecho público. El cumplimiento de este deber está protegido por penas.

Cuando se obliga a los ciudadanos a que obtengan su tarjeta electoral para poder efectuar actos en la esfera privada se atenta contra la función pública del sufragio, porque su inscripción vale tanto para el ejercicio del derecho de sufragio como para cumplir con su deber, que es de derecho público. De esta forma se alteran las nociones y los conceptos de asuntos que corresponden al orden civil y al derecho público.

La Constitución establece que los principios y derechos establecidos por ella no pueden ser alterados por leyes que regulen su ejercicio. En este caso se han alterado los principios constitucionales, en el sentido que el ciudadano con su voto hace posible el mantenimiento del sistema democrático, función de derecho público, pero también se le conmina a que con su calidad de miembro de la soberanía nacional y con el documento que lo acredita como tal, realice funciones de derecho privado, asuntos civiles, alterándose de este modo el principio de la soberanía del pueblo que reside en el cuerpo electoral.

¿Cómo es posible que un ciudadano a quien le corresponde designar con su voto a quien le va a confiar la actividad estatal, es decir, al titular de la soberanía, se le obligue "legalmente" a exhibir su calidad soberana cuando, por ejemplo, va a cambiar un cheque en un banco? ¿Acaso el legislador secundario no ha tomado conciencia que con esa ley está modificando la voluntad constituyente, expresada claramente en el texto constitucional y que al hacerlo está violando la Constitución? Si hay violación constitucional, el legislador se ha colocado fuera y por encima de la regulación de la carta magna y de la legalidad.

En esta materia, según Rousseau, la asamblea legislativa no puede alegar la representación del pueblo, porque toda la regulación electoral está

destinada a convocar al pueblo para que se reúna y al hacerlo y efectuar elecciones produce lo público, lo que él quiere: la organización del poder. En este sentido, no pueden ponerse condiciones no trampas para lograr su reunión, como es el caso de la ley que comentamos (artículos 209).

Jurídicamente, la práctica legislativa, es decir, la elaboración de las leyes según las necesidades sociales, tiene un límite: no puede legislar lo absurdo. Y, precisamente, esto es lo que ha ocurrido con la ley que comentamos, pues se ha tomado al *ciudadano* como objeto de una reforma, olvidando (o desconociendo) que el ciudadano es un sujeto de soberanía, cuya voluntad, sumada a la de todos los ciudadanos, conforman la soberanía del pueblo que como tal elige al presidente de la república, a los diputados y a los consejos municipales. En consecuencia, en esta materia, el ciudadano es el constituyente a quien, por la ley en cuestión, se le está obligando a demostrar dicha calidad en cuestiones de orden privado.

Según el artículo 209 de la Constitución, la ley regulará los organismos necesarios para la recepción, el recuento, la fiscalización de los votos y para las demás actividades relacionadas al ejercicio del sufragio. ¿En cuál de éstas categorías cae la doble identificación? *En ninguna.*

En conclusión, la actuación del organismo legislador ha sido irrespetuosa al introducir el chantaje como fórmula de legislación, degradando al ciudadano y convirtiendo su identidad política en un deber de identificación privada. El sujeto necesario para hacer los recambios políticos y para afirmar la democracia ha sido manipulado mediante un simplismo legalista, contra el cual aquél no puede protestar.

En segundo lugar, esta ley confirma la naturaleza represiva del órgano estatal al imponer sobre el ciudadano cargas al margen de la Constitución, de la doctrina y de la lógica.

En tercer lugar, el legislador ha violado el inciso tercero del artículo 36 de la Constitución, que establece una ley que regule la identificación de la persona. El inciso no se refiere al Código Electoral. Sin embargo, en este código se han establecido las reglas de la doble identificación.

En cuarto lugar, el legislador desconoce que el sufragio deber es una institución de derecho público y que el ciudadano sujeto de esta esfera no puede ser cambiado a sujeto de esfera privada.

En quinto lugar, el legislador viola el mandato constitucional que establece que el ciudadano únicamente debe usar su inscripción electoral para ejercer el sufragio y no para otros efectos —civiles— (artículo 77). Al leer esta disposición se advierte que la relación de causa y efecto entre la inscripción y el ejercicio del sufragio es única y no admite otras aplicaciones.

En sexto lugar, el artículo 83 de la Constitución establece que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de la misma Constitución. Estos principios así considerados son de estricto derecho, por lo que ninguna ley podrá establecer más límites y prescripciones que los establecidos por la Constitución (artículo 77). En este sentido se ha violado el artículo 244 de la Constitución que establece que los principios, derechos y obligaciones establecidos por ella no podrán ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio.

En séptimo lugar, una ley que ha tenido un extraordinario plazo de conocimiento (*vacatio legis*), agregándose a éste las prórrogas (indebidas, porque lo que constitucionalmente corresponde es la reforma del plazo de conocimiento), los resultados políticamente dudosos y los graves inconvenientes previsibles en lo privado, tal como ya ha sido señalado por los abogados y sus asociaciones, demuestra que ésta carece de seriedad, y de autoridad moral y jurídica como para se insista en ponerla en vigencia.

Finalmente, cuando las clases gobernantes imponen cargas o deberes supuestamente jurídicos a los gobernados, deberes que además son confrontativos con los principios constitucionales, tienden a romper los principios de homogenización necesarios en los estados democráticos. Esta ley tiene este defecto. Por tanto, como se encuentra fuera de los principios democráticos, es inconstitucional.

M. A. S.