

35-2015

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las nueve horas con treinta minutos del día diez de junio de dos mil quince.

Analizada la demanda presentada por el ciudadano René Alfonso Guevara Aguilar, mediante la cual solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 1000, de 23-IV-2015, publicado en el Diario Oficial n° 74, tomo 407, de 27-IV-2015, por el que la Asamblea Legislativa autoriza al Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, para que emita títulos valores de crédito hasta por la cantidad de \$ 900 000 000 (o “D. L. n° 1000/2015”), los cuales están destinados a ser colocados en el mercado nacional o internacional, porque, a su juicio, contraviene el contenido normativo de los arts. 131 ord. 4°, 143 y 148 inc. 2° Cn.; se hacen las siguientes consideraciones:

Una norma jurídica o un acto normativo pueden ser declarados inconstitucionales por vicios de forma y por vicios de contenido. En el primer caso, lo determinante es verificar qué norma sobre producción jurídica ha sido infringida, con independencia de la materia regulada. En el segundo, lo importante es si el contenido normativo del objeto y del parámetro de control es contradictorio entre sí. Cuando se denuncian vicios de forma, no es necesario citar el texto del objeto de control que será enjuiciado; en cambio, si la impugnación obedece a vicios de contenido, su cita textual es indispensable. Como en el presente caso el demandante ha puesto de manifiesto una irregularidad en la producción del D. L. n° 1000/2015, y no en cuanto a lo normado por este, no se citará el contenido del decreto.

I. 1. En síntesis, el ciudadano Guevara Aguilar manifiesta que “... puede ocurrir que una iniciativa sea votada por el pleno de la Asamblea Legislativa sin alcanzar la mayoría correspondiente para su aprobación y luego, invocando el art. 89 [del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa], se proceda a realizar en la misma sesión una segunda votación sobre la iniciativa, resultando finalmente aprobado. En ese caso, el decreto que surja habrá nacido en un proceso legislativo que violó el art. 143 Cn. Y por ese vicio formal insubsanable, ese decreto sería inconstitucional”.

Sigue expresando que el 23-IV-2015 la Asamblea Legislativa realizó la sesión plenaria ordinaria n° 143, en la que se procedió a conocer el dictamen favorable de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, en el sentido que se autorizara al Órgano Ejecutivo, en el ramo de Hacienda, a emitir títulos valores de crédito hasta por la suma de \$ 900 000 000. A continuación, tras varias intervenciones de diputados, el diputado Francisco Merino solicitó que se diera por suficientemente discutido el dictamen,

lo que se logró con 55 votos, a las 21 horas con 17 minutos. Luego, a las 21 horas con 24 minutos, se ordenó el archivo del dictamen porque no hubo cuórum necesario para su aprobación.

Amparándose en el art. 143 Cn., el actor sostuvo que para que dicho proyecto se proponga nuevamente, deben transcurrir por los menos 6 meses. No obstante, asegura que la diputada Lorena Peña solicitó que el dictamen n° 396 regresara a la Comisión de Hacienda, lo que se aprobó con 52 votos, a las 21 horas con 34 minutos. La misma diputada pidió al pleno la modificación de la agenda, para incorporar nuevamente el dictamen en cuestión, habiéndose aprobado a las 22 horas con 55 minutos con 52 votos. Finalmente, el dictamen n° 396 de la Comisión de Hacienda se aprobó y el decreto ahora cuestionado se emitió con 56 votos, a las 23 horas con 37 minutos.

Según el peticionario, la forma de proceder de la Asamblea Legislativa, antes descrita, violó la exigencia constitucional contenida en el art. 143 Cn., según la cual el proyecto de ley desechado o no ratificado no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses.

2. Por otra parte, el demandante afirma que el D. L. n° 1000/2015 también contraviene el contenido normativo del art. 131 ord. 4° Cn. Y para justificarlo, interpreta dicha disposición constitucional en el sentido que, en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de un diputado propietario, quien debe ser llamado a suplirlo debe ser su correspondiente diputado suplente, y no otro; ni siquiera aunque se trate de otro diputado suplente del mismo partido.

Agrega que 56 diputados votaron por la aprobación del decreto impugnado. En la primera votación –aquella en que se rechazó la iniciativa– la diputada Sandra Marlene Salgado García no votó. Ella fue sustituida por el diputado suplente José Wilfredo Guevara Díaz, quien sí votó a favor de la aprobación del decreto. El actor subraya que “... en esa votación el diputado José Wilfredo Guevara Díaz pasó a suplir a la diputada propietaria Sandra Marlene Salgado García. Aunque ambos son del mismo partido político (GANA), el señor Guevara no es el diputado suplente de la diputada propietaria Salgado García. De manera que [...] el señor Guevara Díaz únicamente podía suplir al señor Gallegos Navarrete; no a otro. Incluso aunque ese otro diputado propietario fuera del mismo partido político”.

Por ello, “... la sustitución que hizo el señor Guevara Díaz [con] respecto a la diputada propietaria Salgado García es inválida. Viola el art. 131 ord. 4° Cn.”. Y, en consecuencia, el D. L. n° 1000/2015 contiene un vicio de inconstitucionalidad de forma.

3. Para el ciudadano René Alfonso Guevara Aguilar, el D. L. n° 1000/2015 también contraviene el art. 148 inc. 2° Cn. Al respecto sostiene que “... es imprescindible que los diputados voten aprobando la autorización para contratar empréstitos voluntarios, ejerzan

el cargo de manera válida. Si hubiere alguno que no se encuentra en esa circunstancia, su voto será inválido. Y así, si al restar los votos inválidos resulta que la cantidad de votos válidos es insuficiente para alcanzar los dos tercios requeridos por el art. 148 inc. 2° Cn., entonces la autorización para la emisión de [títulos valores] habrá incumplido con el umbral mínimo de votación requerido por la Constitución” (resaltado suprimido).

Explica que el decreto cuestionado fue aprobado con 56 votos, que representan el “umbral mínimo” para autorizar al Órgano Ejecutivo un empréstito voluntario. Pero uno de esos votos es “inválido”. Se trata del voto emitido por el señor José Wilfredo Guevara Díaz, quien “... asumió inválidamente la posición de la diputada propietaria Sandra Marlene Salgado García. Así, siendo su voto inválido, se observa que en realidad el [D. L. n° 1000/2015] fue aprobado por únicamente 55 votos válidos. Menos de los dos tercios de diputados electos”. En consecuencia, considera que existe un vicio de inconstitucionalidad en el proceso de su formación.

4. Además, el actor pide la adopción de una medida cautelar consistente en que “... se suspenda la aplicación del [D. L. n° 1000/2015], en el sentido que se ordene al Ministerio de Hacienda, y al Banco Central de Reserva, en su calidad de Agente Financiero del Gobierno: (i) suspender cualquier actividad dirigida a coordinar y definir el mecanismo correspondiente a la emisión, fechas y montos de colocación de los títulos valores; (ii) suspender cualquier actividad dirigida a cancelar los costos que demande la operación autorizada; (iii) suspender cualquier actividad dirigida a realizar las operaciones de cobertura de riesgos relacionadas con la tasa de interés; y (iv) suspender cualquier actuación dirigida a colocar en el mercado nacional o internacional los [títulos valores] de crédito que han sido autorizados inválidamente mediante el [citado decreto]”.

II. A continuación debe analizarse si la pretensión planteada es procedente. Y en relación con ello, el ciudadano René Alfonso Guevara Aguilar ha expuesto en forma adecuada los elementos del control de constitucionalidad indispensables para iniciar el presente proceso, al haber determinado con claridad el objeto y los parámetros de control, así como las razones por las que considera que existe contradicción entre ambos. Por ello, el problema jurídico central en el presente caso consiste en determinar si el D. L. n° 1000/2015 contraviene o no el contenido normativo de los arts. 131 ord. 4°, 143 y 148 inc. 2° Cn. Las cuestiones de las que dependerá la resolución de dicho problema serán indicadas con precisión en la sentencia.

Por otra parte, es pertinente aclarar que el contenido de la pretensión del actor de este proceso tiene una estrecha relación con la razón principal con base en la cual se decidió el proceso de Amp. 34-A-96, cuya sentencia fue emitida el día 26-VI-2000.

III. I. En otro orden de ideas, esta Sala considera procedente formular algunas consideraciones sobre las medidas cautelares. En todo proceso jurisdiccional puede

adoptarse este tipo de medidas, pero para ello es condición necesaria que se cumplan dos presupuestos: la apariencia de buen derecho (o *fumus boni iuris*) y el daño irreparable que puede ocasionarse por la demora en resolverse una pretensión (o *periculum in mora*). El proceso de inconstitucionalidad no es ajeno a estas exigencias. En este proceso constitucional la imposición de medidas cautelares se traduce, por un lado, en el planteamiento de motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos demuestren razonablemente que estamos en presencia de una norma constitucional violada y, por el otro, que la eficacia de una potencial sentencia estimatoria pueda volverse nugatoria o frustrada (Auto de 26-III-2012, Inc. 4-2012). Si en cualquier caso esta Sala aprecia la concurrencia de estos presupuestos, es procedente ordenar una medida precautoria.

En el proceso de inconstitucionalidad las medidas cautelares pueden decretarse a petición de parte o de oficio. En el primer caso, el interviniente interesado en la medida debe justificar los presupuestos necesarios para que la cautela sea ordenada; en principio, el actor es quien tiene la carga procesal de argumentar la necesidad de la medida. Pero también este tribunal puede determinar si el pronunciamiento de la cautela es indispensable para asegurar la eficacia de la eventual sentencia estimatoria. Esta competencia constitucional para disponer por iniciativa propia una medida cautelar deriva del carácter público del proceso inconstitucionalidad y su finalidad de defensa objetiva de la Constitución. Sobre estos dos argumentos, este tribunal ha considerado que “... el Derecho Procesal Constitucional, lejos de ser entendido en un sentido meramente privatista, es una normatividad derivada y al servicio del Derecho Constitucional material, lo que implica que su estructura debe responder como una verdadera garantía que atienda tanto a las demandas formuladas por los particulares (tutela subjetiva de derechos fundamentales) como a las exigencias generales del Estado Constitucional de Derecho (defensa objetiva de la Constitución)” (Sentencia de 4-III-2011, Amp. 934-2007).

En concordancia con ese criterio, esta Sala ha delineado una comprensión de sus facultades cautelares que favorezca la mayor eficacia posible de dicho cometido, pues “la tarea fundamental de este tribunal es procurar [la] regularidad constitucional, para lo cual tutela el interés público y el interés de los particulares, intentando en todo momento y a través de todos sus actos un equilibrio a efecto de conseguir el mayor grado de protección a los derechos fundamentales y a la estructura del Estado y sus instituciones” (Resolución de 15-VII-2013, Inc. 63-2013). Precisamente por ello, la potestad de ordenar medidas cautelares es una atribución “... inherente a la potestad jurisdiccional que se ejerce en los procesos constitucionales...”, de modo que “... no es imprescindible que un sujeto procesal inste a esta Sala para decretar” dichas medidas (Resolución de 10-II-2014, Inc. 8-2014).

2. En el presente caso, este tribunal considera necesario ordenar una medida cautelar, en los términos en que lo ha solicitado el demandante. La medida consiste en que la vigencia del D. L. n° 1000/2015 será suspendida, mientras dura la tramitación de este proceso. Por ello, el Ministro de Hacienda y el Banco Central de Reserva (quien, según el art. 4 del D. L. n° 1000/2015, actuará como agente financiero del gobierno) deberán abstenerse de llevar a cabo toda actividad dirigida a emitir y colocar en el mercado internacional títulos valores a que se refiere el decreto en cuestión, así como cualquier actividad que guarde una relación directa o indirecta con ello, lo que incluye cancelar los costos que demande la operación autorizada y fijar fechas y montos que correspondan a los títulos valores. Los argumentos que justifican la medida cautelar antedicha son los siguientes.

A. La argumentación del peticionario pone de manifiesto un contraste normativo, esto es, la potencial incompatibilidad entre el D. L. n° 1000/2015 y el contenido normativo que dicho interviniente atribuye a los arts. 131 ord. 4°, 143 y 148 inc. 2° Cn. En primer término, según el art. 143 Cn., cuando un proyecto de ley fuere desechado o no fuere ratificado, no podrá ser propuesto dentro de los próximos 6 meses. Esta norma parece contradicha por el decreto impugnado debido a que, según la demanda, este fue aprobado con 56 votos, tan solo 2 horas con 13 minutos después de que se ordenara el archivo del dictamen n° 396. Y, en segundo lugar, el argumento central que fundamenta la aparente transgresión al contenido de los arts. 131 ord. 4° y 148 inc. 2° Cn. es que el objeto de control se aprobó con 56 votos, que representan el “umbral mínimo” para autorizar al Órgano Ejecutivo un empréstito voluntario; sin embargo, uno de esos votos es “inválido” porque el diputado que lo emitió suplió indebidamente a una diputada propietaria, al no ser el suplente de esta.

En ese sentido, tales disposiciones constitucionales serán objeto de interpretación en la sentencia, la cual deberá considerar los nuevos desarrollos jurisprudenciales que no fueron tenidos a la vista, al emitirse la Sentencia de Amp. 34-A-96, ya citada. Para ello se considerarán los términos de la pretensión planteada, la respuesta de la autoridad emisora del decreto cuestionado y la opinión del Fiscal General de la República, que hayan sido presentadas ante este tribunal.

B. El peligro que corre la eficacia de una eventual sentencia estimatoria, en caso que no se adopte la medida cautelar aludida, parece evidente. El D. L. n° 1000/2015 es un decreto de efectos únicos, cuyas consecuencias quedarán agotadas con la ejecución de la autorización, esto es, cuando el Estado adquiriera el estatus de obligado por operaciones crediticias derivadas de los títulos valores. De esta manera, es posible que el Estado contraiga obligaciones que deberán cumplirse en un intervalo prolongado de hasta 30 años –art. 3 letra c) del D. L. n° 1000/2015–.

En consecuencia, para evitar que la ejecución de la autorización en cuestión se produzca sin que previamente esta Sala haya definido su constitucionalidad, es necesaria la adopción de la medida cautelar.

Conforme a lo expuesto, se aclara al demandante, y en general, a la Asamblea Legislativa –en su calidad de órgano emisor del objeto de control– que, con el objeto de garantizar seguridad jurídica (art. 1 inc. 1º Cn.), el presente enjuiciamiento constitucional únicamente recaerá sobre el D. L. n° 1000/2015; en consecuencia, se excluye la posibilidad de extender los efectos jurídicos de una eventual sentencia definitiva –en caso que esta sea estimatoria– a otros cuerpos normativos emitidos con anterioridad a la presente decisión, que potencialmente puedan incurrir en la misma irregularidad jurídica constitucional denunciada por el pretensor.

IV. Por tanto, con base en lo expuesto y en los arts. 6 y 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Admítese* la demanda formulada por el ciudadano René Alfonso Guevara Aguilar, mediante la cual solicita que declare la inconstitucionalidad del D. L. n° 1000/2015, por el que la Asamblea Legislativa autoriza al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda para que emita títulos valores de crédito hasta por la cantidad de \$ 900 000 000, los cuales están destinados a ser colocados en el mercado nacional o internacional, debido a que, según el actor, contraviene el contenido normativo de los arts. 131 ord. 4º, 143 y 148 inc. 2º Cn.

2. *Suspéndese* la vigencia del D. L. n° 1000/2015, mientras dure la tramitación de este proceso de inconstitucionalidad. En consecuencia, *prohíbese* al Ministro de Hacienda y al Banco Central de Reserva, quien actúa como agente financiero del gobierno, realizar toda operación que guarde una relación directa o indirecta con la emisión y colocación de títulos valores de crédito a que se refiere el decreto impugnado en el mercado nacional o internacional, lo que incluye la cancelación de los costos que demande la operación autorizada y la fijación de fechas y montos que correspondan a los títulos.

3. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución, mediante el cual justifique la constitucionalidad del D. L. n° 1000/2015, según los términos de la impugnación planteados por el demandante.

4. Confiérese traslado al Fiscal General de la República por el plazo de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva, para que se pronuncie sobre la pretensión de inconstitucionalidad planteada por el demandante. La Secretaría de este Tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto, inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la Asamblea Legislativa o

de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere. Todo ello, de conformidad con el art. 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

5. *Tome nota* la Secretaría de este tribunal del lugar señalado por el actor para recibir los actos procesales de comunicación, así como de las personas comisionadas para el mismo efecto.

6. *Notifiquese.*

