

**41-2000/2-2001/3-2001/4-2001**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, San Salvador, a las nueve horas del día trece de noviembre de dos mil uno.

Los presentes procesos constitucionales acumulados han sido promovidos: el *primero*, por los ciudadanos María Silvia Guillén de Parada, Abraham Atilio Ábrego Hasbún y Carlos Rafael Urquilla Bonilla; el *segundo*, por los ciudadanos Manuel de Jesús Gutiérrez, Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas; el *tercero*, por los ciudadanos Schafik Jorge Hándal, Salvador Sánchez Cerén, Ileana Argentina Rogel de Rivera, José Manuel Melgar Henríquez, Marta Lilian Coto viuda de Cuéllar, Francisco Roberto Lorenzana Durán, Elvia Violeta Menjívar Escalante, Walter Eduardo Durán Martínez y María Marta Concepción Valladares Mendoza, conocida por Nidia Díaz; y el *cuarto*, por los ciudadanos Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas, a fin que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, de los arts. 3, 4, 5 inc. 1°, 13, 15, 18 y 23 letra a); y, por vicio en su forma, de los arts. 9, 11, 15, 16 y 18, así como de la totalidad del Decreto Legislativo n° 201, de 30-XI-2000, publicado en el Diario Oficial n° 241, tomo 349, correspondiente al 22-XII-2000, por medio del cual la Asamblea Legislativa emitió la *Ley de Integración Monetaria* (LIM).

Las disposiciones impugnadas prescriben:

"Art. 3. El dólar tendrá curso legal irrestricto con poder liberatorio ilimitado para el pago de obligaciones en dinero en el territorio nacional".

"Art. 4. A partir de la vigencia de la presente ley, el Banco Central de Reserva de El Salvador, a requerimiento de los bancos del sistema canjeará los colones en circulación por dólares".

"Art. 5. Los billetes de colón y sus monedas fraccionarias emitidos antes de la vigencia de la presente ley continuarán teniendo curso legal irrestricto en forma permanente, pero las instituciones del sistema bancario deberán cambiarlos por dólares al serles presentados para cualquier transacción".

"Art. 9. Todas las operaciones financieras, tales como depósitos bancarios, créditos, pensiones, emisión de títulos valores y cualesquiera otras realizadas por medio del sistema financiero, así como los registros contables del sistema financiero, se expresarán en dólares. Las operaciones o transacciones del Sistema Financiero que se hayan realizado o pactado en colones con anterioridad a la vigencia de esta ley, se expresarán en dólares al tipo de cambio establecido en esta ley. --- Los titulares de cuentas de ahorro, títulos valores,

cuentas corrientes y cualesquiera otros documentos bancarios, de pólizas de seguros, de títulos valores que se coloquen y negocien en la bolsa de valores, de acciones, obligaciones negociables o bonos de otros títulos podrán solicitar a la respectiva entidad emisora, la reposición de los documentos en que consten los derechos derivados de los mismos, por otros con los valores expresados en dólares al tipo de cambio establecido en el Art. 1 de esta Ley y aquella estará obligada a realizar la reposición. Si la reposición no se efectúa, el valor respectivo expresado en colones se estimará expresado en dólares, al tipo de cambio establecido en esta ley, para todos los efectos que resulten del valor consignado en el documento".

"Art. 11. Todas las obligaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador serán asumidas por el Estado por medio del Ministerio de Hacienda, quien podrá compensarlas por obligaciones existentes a su favor".

"Art. 13. La ampliación del plazo de los préstamos concedidos por las instituciones del sistema financiero, en colones, antes de la vigencia de la presente ley, surtirá efecto con la sola comunicación por escrito realizada por el banco al usuario, sin necesidad de otorgar nuevos documentos. Los plazos de las hipotecas y de las prendas se entenderán ampliados en la misma forma que señale la comunicación. En ambos casos, el deudor tendrá un plazo de treinta días para manifestar al banco su inconformidad sobre la modificación a que se refiere este artículo. El silencio se entenderá como aceptación a la ampliación del plazo".

"Art. 15. Durante los primeros seis meses de vigencia de la presente Ley, los precios de los bienes y servicios deberán expresarse en ambas monedas, para lo cual la Dirección de Protección al Consumidor establecerá las disposiciones correspondientes".

"Art. 16. Sustitúyese el Art. 49 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, por el siguiente: 'Art. 49. El Banco podrá: a) Emitir títulos valores, inscribirlos en una bolsa de valores, colocarlos y adquirirlos en el mercado secundario, así como canjear estos por otros títulos valores emitidos o garantizados por el Banco Central, en las condiciones que el Banco establezca; y b) Ceder documentos de su cartera de créditos e inversiones a los bancos y demás instituciones del sistema financiero y adquirir de estas

entidades, documentos de su cartera de préstamos e inversiones, en las condiciones que determine el Consejo”.

"Art. 18. Sustitúyese el Art. 62 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, por el siguiente: ‘Art. 62. El Banco podrá emitir bonos u otros títulos valores, inscritos en una bolsa de valores, expresados en dólares de los Estados Unidos de América’”.

"Art. 23. Deróganse las siguientes disposiciones legales: a) Los Arts. 29, 30, 35, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 52, 60, 61 y 63 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador”.

Han intervenido en el proceso, además de los demandantes, la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y el Fiscal General de la República.

*Analizados los argumentos; y, considerando:*

**I.** Durante el trámite de los respectivos procesos, los intervinientes expusieron:

*I. A.* En su demanda, los ciudadanos María Silvia Guillén, Abraham Atilio Ábrego Hasbún y Carlos Rafael Urquilla Bonilla dijeron, respecto de la determinación de su pretensión procesal:

a. Causa fáctica de la pretensión.

Comenzaron afirmando que el proceso de inconstitucionalidad es un proceso de contraste de normas, y en ese sentido, se diferencia de la común concepción de la litis procesal, en el que se debaten hechos y la aplicación del derecho a los mismos. Por ser un proceso de contraste de normas, no existen hechos que narrar en la demanda, y en su lugar, según la doctrina procesal y la reiterada jurisprudencia emanada de esta Sala, la causa fáctica de la pretensión se integra por los argumentos de los demandantes para justificar la inconstitucionalidad que alegan. En ese sentido, la determinación de la causa fáctica de su pretensión implicaría la exposición detallada de los argumentos que fundamentan su petitorio respecto de la LIM.

Sin embargo –acotaron–, en esta oportunidad, la pretensión de inconstitucionalidad de la LIM se refiere a vicios en su procedimiento de formación, lo cual lleva a que se tenga que hacer referencia concreta y específica a algunos acontecimientos que se suscitaron dentro de su procedimiento de formación. Y es que, para los demandantes, cuando la pretensión atiende a problemas del proceso de formación de ley es posible, aunque no necesariamente una regla general, que la comprensión de la pretensión requiera la aportación de elementos probatorios fácticos, como sería para determinar fechas, o si se realizó o no un acto exigido por la Constitución; precedente que ya ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Sala, cuando al tramitar el proceso de Inc. 8-96 –donde se alegaba la inconstitucionalidad

por vicio en su forma del Código Electoral–, se solicitó al Presidente de la República que certificara algunos documentos y los hiciera enviar. Ello, dijeron, definitivamente implicaba un conocimiento probatorio para fines de determinación de los hechos.

En esta oportunidad –dijeron–, ellos impugnan el proceso de discusión de la LIM en el seno parlamentario, para lo cual aportan elementos probatorios del tipo documental. Así, presentan una copia de la agenda parlamentaria correspondiente al 23-XI-2000, en cuya Sección A –*Resumen y organización de la correspondencia propuesta por la Junta Directiva al Pleno Legislativo para la sesión plenaria del 23 de noviembre de 2000*–, se encuentra el punto 9A, que literalmente dice: "Iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda, en el sentido se apruebe la Ley de Integración Monetaria. Pasa a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto". Esto quiere decir –según los demandantes– que hasta el día 23-XI-2000, el pleno de la Asamblea Legislativa conoció el anteproyecto de LIM, y fue hasta ese día que se acordó su envío a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (CHEP). "De conformidad con el calendario gregoriano, el día 23 de noviembre de 2000 fue jueves. Los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2000 fueron, en su orden, lunes, martes y miércoles, días hábiles en los que la CHEP podía haber sesionado".

El día 30-XI-2000 –jueves, según el calendario gregoriano–, la agenda parlamentaria, en la parte correspondiente a los dictámenes, y dentro de esta, los que tienen que ver con la CHEP, contiene el punto 1, que literalmente dice: "Dictamen n° 151, FAVORABLE a la iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda, en el sentido se apruebe Ley de Integración Monetaria. Expediente n° 548-11-2000".

De conformidad con dicha agenda parlamentaria, la sesión plenaria del 30-XI-2000 estaba convocada para las 9:00 horas. "Esto supone, razonable, lógica y evidentemente, que dicha agenda fue elaborada, en la situación más extrema, el día miércoles 29-XI-2000 por la tarde. Por lo tanto, el dictamen n° 151 de la CHEP, que corresponde al expediente 548-11-2000, estaba ya elaborado para el día 29-XI-2000". Ello quiere decir, según los demandantes, que la CHEP sesionó algún día entre el 27 y el 29 de noviembre, y formuló el dictamen en referencia. Consecuentemente, "la CHEP analizó el anteproyecto de LIM y su expediente en un plazo teórico de 72 horas, contando a partir de las 0:00 horas del día 27-XI-2000, hasta las 24:00 horas del 29-XI-2000. Como eso, evidente y materialmente no es cierto, es dable afirmar que la CHEP tuvo menos de 72 horas para analizar, discutir y debatir el anteproyecto de LIM, y para formular su dictamen correspondiente. El anteproyecto de LIM fue aprobado, llegando así a ser proyecto de LIM, y fue remitido al Presidente de la República para su sanción".

Lo anterior –continuaron– no es objeto de ninguna especulación. "Recortes periodísticos de dichas fecha no dudan en señalar que no ha existido una auténtica discusión parlamentaria. Para el caso, en la edición del martes 28-XI-2000 de El Diario de Hoy, el Presidente de la CHEP, diputado Julio Gamero, aseguró que 'se ha llegado a la conclusión de elaborar los dictámenes'. Si esto ocurrió en la edición del martes 28-XI-2000, significa que esa fue una información proveída a los medios de prensa –en especial al reportero responsable de dicha nota– durante el día 27 de noviembre, que era el lunes. Esto quiere decir que, si el Presidente de la CHEP anuncia que esa Comisión ya llegó a la conclusión de elaborar un

dictamen, es porque el mismo fue concebido durante el lapso que corre del jueves 23-XI-2000 hasta el lunes 27-XI-2000, es decir, durante los días viernes 24, sábado 25 y domingo 26 de noviembre de 2000. No consta en ninguna parte que la CHEP haya sesionado en tales fechas".

A lo dicho agregaron que La Prensa Gráfica, en la edición del 28-XI-2000, incluye declaraciones realizadas el 27-XI-2000, que señalan que en esa fecha ya existía un dictamen de la CHEP para aprobar la LIM. Y en la edición de El Diario de Hoy del viernes 1-XII-2000 –fecha en la que se aprobó la LIM– los mismos diputados reconocieron desconocer elementos importantes de tal ley. "Para el caso, el periodista a cargo de la nota en referencia afirmó que la CHEP había ‘estudiado’ el expediente por ‘unas cuentas horas’".

De todo lo anterior –dijeron los demandantes– sólo puede extraerse una conclusión, y es que la CHEP, para el 27-XI-2000 ya tenía un dictamen; y que, en todo caso, para la sesión plenaria del 30-XI-2000, ya se había adoptado un dictamen a la LIM en el sentido de aprobar la iniciativa presidencial. "Es evidente que, en tales circunstancias, no ha podido garantizarse el principio de libre debate y contradicción, ni el principio de publicidad".

#### b. Causa jurídica de la pretensión.

En cuanto a este aspecto reseñaron que en la Sentencia de 30-VI-1999, dictada por esta Sala en el proceso de Inc. 8-96, textualmente se dijo –Considerando II 1– que "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 –sigue afirmando la mencionada sentencia– que todo precepto constitucional de forma se encuentra íntimamente conectado con determinados principios que ha sido proclamados por el constituyente como primordiales y básicos para la comunidad [política], 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 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 busca garantizar".

"No cabe duda –concluye el reseñado precedente jurisprudencial– 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".

Lo anterior quiere decir –en la interpretación de los demandantes–, que esta Sala puede conocer de inconstitucionalidades en las que se alega alteración al proceso de formación de ley, la cual acontece objetivamente cuando dentro del procedimiento de formación de ley no se observa alguna forma en la que subyace alguno de los referidos principios.

Entonces, siendo esta Sala el máximo intérprete de la Constitución, es dable afirmar –según los demandantes– que, de conformidad con su interpretación objetiva, el texto normativo expreso de la Constitución contiene principios informadores que, *inter alia*, son los que se mencionaron *supra*.

Por otra parte –dijeron–, siguiendo la doctrina jurisprudencial sentada por este tribunal en la mencionada sentencia de inconstitucionalidad –Considerando IV 1 y 2–, los principio democrático y pluralista se encuentran consagrados en el art. 85 Cn.; de su conjugación normativa en el ámbito político, se construye el principio de libre debate y contradicción; mientras que "el carácter representativo de la Asamblea Legislativa obliga a que toda la actividad legislativa y sus procedimientos se proyecten hacia la comunidad, por cuanto la soberanía reside en el pueblo (...). 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". Se trata –dijeron los demandantes–, de conformidad con lo establecido por la propia jurisprudencia constitucional, del principio de publicidad. Tal principio se desprende del carácter representativo de la Asamblea Legislativa, que según la Constitución se establece de manera expresa en el art. 125; además, siguiendo la línea jurisprudencial citada, dicho principio tendría que considerarse contenido esencial e implícitamente en el art. 135 Cn., que señala la discusión y aprobación de los anteproyectos de ley, antes de su remisión al Presidente de la República, para efectos de control ejecutivo de la actividad legisferante.

Y es que –siguieron–, no hay otra forma congruente con la Constitución y su jurisprudencia derivada que entender que, cuando la Ley Suprema prescribe que, previo a la existencia de un proyecto de ley, debe existir la discusión y aprobación del mismo, está aludiendo a una discusión y aprobación *pública* –en el sentido de congruente con el principio de publicidad–, y *libre y contradictoria* –en el sentido del principio de libre contradicción y debate– (resaltado por los demandantes).

Tomando en consideración la jurisprudencia citada –dijeron–, el principio de publicidad debe significar, *inter alia*, 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.

En atención a los hechos narrados *supra* –concluyeron en esta sección–, se observa que, según información periodística, para el día 27-XI-2000 (tomando en cuenta notas periodísticas de matutinos del 28-XI-2000), ya existía un dictamen, al menos material, sobre la aprobación de la LIM. Es decir que, tomando en consideración que su conocimiento formal en el seno del pleno legislativo ocurrió el jueves 23-XI-2000, y que ese dictamen estaba elaborado para el lunes 27-XI-2000 (según declaraciones del Presidente de la CHEP), "no ha existido posibilidad material alguna para que los particulares puedan avocarse a la CHEP y ser escuchados para exponer su parecer sobre un asunto que se debate o cuando su interés pueda resultar afectado por una decisión legislativa. Una cosa es que los que tuvieran la intención de publicar campos pagados lo realizaran, y otra muy distinta es que, de manera institucional, la CHEP haya abierto un espacio de discusión y debate público en el que cada interesado pudiera, al menos por virtualidad jurídico-política, avocarse hacia la CHEP y decir si estaba en contra o no de la iniciativa de la LIM y exponer sus razones para sustentar sus posiciones".

En ese sentido, remataron su argumentación diciendo que las circunstancias de aprobación de la LIM incumplieron y desatendieron el principio de publicidad contenido implícitamente en los arts. 135 y 125 Cn., y por tratarse de una violación al proceso de formación de la ley –más específicamente, por tratarse de una violación a un principio esencial de dicho proceso–, la impugnación recae sobre toda la LIM, y no sobre disposiciones específicas de ésta, por lo que la inconstitucionalidad afecta a la totalidad del proceso.

B. Respecto de la aplicación de medias cautelares, dijeron los demandantes que ella es una manifestación esencial de las potestades jurisdiccionales, y que auténticos científicos del Derecho Procesal, como Piero Calamandrei, no han dudado en afirmar que "para que la reintegración del derecho obtenido por vía jurisdiccional pudiera resultar prácticamente de igual eficacia y oportunidad que la ejecución voluntaria, sería necesario que la declaración de certeza y la puesta en práctica de los medios de coacción actuaran instantáneamente, de manera que tomasen la situación de hecho como era en el momento en que, de la norma abstracta, nació el precepto individualizado, y de poder proveer así *re ad huc integra*. Pero esa instantaneidad del acto jurisdiccional no es prácticamente posible, porque el desarrollo de las actividades indispensables para llegar a la declaración de certeza (...), exige casi siempre un tiempo no breve; de suerte que existe el peligro de que, mientras los órganos jurisdiccionales se ponen a la obra para proveer, la situación de hecho se altere de un modo tal que haga resultar ineficaces e ilusorias sus providencias, destinadas así a llegar demasiado tarde, cuando el daño sea ya irremediable. A evitar que el daño producido por la inobservancia del derecho resulte agravado por este inevitable retardo del remedio jurisdiccional (*periculum in mora*), está preordenada precisamente la actividad cautelar, la cual, mientras se esperan las providencias definitivas destinadas a hacer observar el derecho, provee a anticipar provisoriamente sus previsibles efectos. De tal manera, la garantía cautelar aparece como puesta al servicio de la ulterior actividad jurisdiccional que deberá restablecer de un modo definitivo la observancia del derecho: la misma está destinada, más que a hacer justicia, a dar tiempo a la justicia de cumplir eficazmente su obra. El contenido de la garantía cautelar es variable, en cuanto, debiéndose el mismo anticipar de un modo provisorio a los efectos de una sucesiva garantía jurisdiccional definitiva, es necesario que se ajuste, caso por caso, al diverso contenido de ésta; pero éste

es precisamente su carácter distintivo: ser el anuncio y la anticipación (se podría decir la sombra que precede al cuerpo) de otra providencia jurisdiccional, el instrumento para hacer que ésta pueda llegar a tiempo, la garantía de la garantía" (*Derecho Procesal Civil*).

Y es que –dijeron los demandantes–, si un avance se puede destacar en la historia del constitucionalismo salvadoreño es el surgimiento de esta Sala como tribunal concentrado para el control de la constitucionalidad, pues ello puso de manifiesto el valor normativo de la Constitución. Ahora bien, si la finalidad de la existencia de este tribunal es la defensa efectiva y judicial de la Constitución –siguieron–, no otra cosa puede estar en contra de su misión y desempeño que la ineffectividad de sus resoluciones. "Sería un desequilibrio del sistema que conformaría una auténtica ironía en perjuicio de la Constitución, porque resultaría que la sentencia de un tribunal que atiende asuntos de mera legalidad tendría más posibilidad de surtir efectos, que las sentencias emanadas del tribunal constitucional salvadoreño".

A partir de lo anterior, los demandantes condujeron su argumentación a interpretar el art. 183 Cn. con el auxilio de la corrección funcional; en tal sentido, dijeron que no se trata sólo que exista una Sala de lo Constitucional que haga control de constitucionalidad. Se trata que el tribunal tenga efectividad en el cumplimiento de sus resoluciones, que haga viviente a la Constitución, para lo cual la efectividad de sus resoluciones es más que imprescindible.

La efectividad de las resoluciones de esta Sala –acotaron– está en estrecha relación con la posibilidad que las leyes que se impugnan ante ella surtan plenos efectos. Y siendo una trayectoria jurisprudencial sostenida por esta Sala "que los efectos de sus sentencias, vistos en el tiempo, no son retroactivos, y por lo tanto no son reparadores de la lesión constitucional, entonces, la única posibilidad que se tiene para que la sentencia que se emita en este caso sea plenamente efectiva, y no recaiga en situaciones de hecho que imposibiliten su material realización, es que se adopte una medida cautelar de suspensión de la ejecución de la ley impugnada. Estamos convencidos que el contenido jurídico esencial del art. 183 Cn., interpretado bajo los auspicios y criterios de la corrección funcional evidencian los implícitos poderes jurisdiccionales que posee la Sala de lo Constitucional para adoptar medidas cautelares como la solicitada. No requiere autorización expresa para ello, pues de la esencia y finalidad de su funcionamiento es que se comporte como un auténtico tribunal. Por eso, al admitir la presente demanda, se debe ordenar la medida cautelar de suspensión de aplicación de la LIM que por este documento se impugna de inconstitucional".

Además, señalaron que en la Resolución interlocutoria de admisión, de 26-IX-2000, que esta Sala emitió en el proceso de Inc. 33-2000, se dijo: "Declárase sin lugar la suspensión de la ejecución del Acuerdo de Cooperación impugnado, en virtud de que actualmente no está contemplada, en el sistema jurídico salvadoreño, la posibilidad de adoptar una medida cautelar de tal naturaleza; y en el presente caso este tribunal no considera necesario establecer por jurisprudencia tal posibilidad". Ello significa, según los demandantes, que – en palabras propias de esta Sala– aunque no exista previsión legal para emitir una medida cautelar de suspensión de la aplicación de una norma impugnada, tal posibilidad si puede ser creada por jurisprudencia.



Por ello, concluyeron este apartado diciendo que "el carácter materialmente irrevocable de la vigencia de la LIM, en consideración al elevado costo que podría significar reconvertir una economía bimonetaria a una economía unimonetaria, hace indispensable que, ahora sí, por la vía de la jurisprudencia, la posibilidad de aplicación de la medida cautelar solicitada sea una realidad, y se pueda de esa manera garantizar la resultados del proceso" por ellos iniciado.

C. Finalmente, en cuanto a la presentación del Diario Oficial donde se publica la ley impugnada, señalaron que el art. 6 Pr. Cn. prescribe que con la demanda deberá presentarse, *inter alia*, la ley, el decreto o reglamento que se estime inconstitucional, citando el número y fecha del Diario Oficial en que se hubiere publicado, o acompañando el ejemplar de otro periódico, si no se hubiese usado aquél para su publicación.

Es un hecho –dijeron los demandantes– que, en primer lugar, el Diario Oficial tiene una publicación retrasada materialmente, de tal modo que, esperar la publicación material del mismo para fines de presentación de la LIM "significaría restar efectividad a las posibilidades de esta acción. La verdad es que la efectividad de la justicia constitucional no puede supeditarse a la exigencia de un requisito irrealizable al momento de presentación de la demanda". Lo que la ley exige –acotaron– es que se cite el número y fecha del Diario Oficial en que se ha publicado la norma impugnada, en este caso, la LIM. "Debido a que no nos es posible conocer, hasta el momento, en qué número y fecha de Diario Oficial la LIM será publicada, es que concluimos que ese requisito no es de admisibilidad. El rechazo por inadmisibilidad supone el incumplimiento de una norma formal a la cual subyace un principio esencial; por tal razón, si el contenido de decreto que contiene a la LIM lo podemos hacer presentar por una medio idóneo, o al menos, indiciario de la verdad, el requisito del Diario Oficial no se vuelve imprescindible. Una interpretación actualizada y moderna, evolutiva, como las que acostumbra hacer esa honorable Sala, comprende la verdad de nuestro dicho".

Para cumplir, por lo tanto, con la finalidad de presentar un texto fidedigno, adjuntaron una copia del decreto legislativo aprobado en la sesión del 30-XI-2000. "En todo caso –dijeron–, como ocurrió con la tramitación del expediente [de inconstitucionalidad] 8-96, si esa honorable Sala pudiera tener alguna duda al respecto, podría solicitar, tanto a la Asamblea Legislativa como al Presidente de la República que certifiquen el Decreto Legislativo [nº] 201, aprobado el pasado 30-XI-2000, que contiene la LIM".

Con base en lo expuesto, pidieron la admisión de su demanda y que este tribunal ordenara "la suspensión de la aplicación y vigencia de la LIM, en los términos señalados en esta demanda". Asimismo, que se establezca "que hay lugar a la infracción del principio de publicidad inmanente e imbitito (sic) a los arts. 125 y 135 Cn., y que, por tal razón, la LIM es inconstitucional *in toto*".

2. A. Vista la mencionada demanda, y por Resolución de 19-XII-2000, este tribunal dijo: "Previo a decidir sobre la admisibilidad de la demanda presenta por los ciudadanos María Silvia Guillén, Abraham Atilio Ábrego Hasbún y Carlos Rafael Urquilla Bonilla, y de conformidad al art. 18 Pr. Cn., previéndose a los peticionarios para que, en el plazo de tres días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente

resolución, le den cumplimiento a lo establecido en el art. 6 número dos del citado cuerpo normativo".

B. Al cumplir con dicha prevención, los mencionados ciudadanos dijeron que el ámbito de aplicación del art. 18 Pr. Cn. se circunscribe al art. 14 de la misma ley, que contiene las exigencias que deberá satisfacer la demanda de amparo, y su aplicación respecto del proceso de inconstitucionalidad sólo podría hacerse por analogía para satisfacer la laguna jurídica que causaría el incumplimiento del art. 6 Pr. Cn.. Por lo tanto, según los demandantes, aplicar el art. 18 Pr. Cn. en el contexto de la tramitación de un proceso de inconstitucionalidad sólo puede hacer respecto de un incumplimiento real del art. 6 Pr. Cn.

El número 2 de esta disposición –señalaron–, prescribe que "la demanda de inconstitucionalidad deberá presentarse por escrito ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y contendrá: (...) 2. La ley, el decreto o reglamento que se estime inconstitucional, citando el número y fecha del Diario Oficial en que se hubiere publicado, o acompañando el ejemplar de otro periódico, si no se hubiese usado aquél para su publicación".

Las normas –argumentaron– tienen finalidades, no existen para sí mismas, sino que existen y tienen razón de ser, y así deben ser interpretadas, de conformidad con los fines que las motivan y sostienen; en ese sentido, se vuelve indispensable desentrañar la finalidad que subyace en el art. 6 núm. 2 Pr. Cn., para lo cual se hace necesario responder a la pregunta relativa a la finalidad o utilidad que tiene en el marco de un proceso de inconstitucionalidad, el que se presente el decreto de una ley, citando el Diario Oficial en el que fuere publicado.

No cabe duda –afirmaron– que el texto fidedigno de una ley se encuentra en el Diario Oficial, y, por tanto, presentar un decreto impugnado en copias del Diario Oficial sólo tiene sentido cuando se intenta analizar el texto del Decreto. "Para el caso, si nuestra pretensión de inconstitucionalidad se hubiera sustentado en que el art. 1 de la LIM fuera contrario con algún artículo de la Constitución, resultaría indispensable que todos los sujetos procesales (incluyendo la Sala de lo Constitucional, como tribunal) tengan conocimiento del texto fidedigno que se impugna. Así todos discutiríamos sobre la misma redacción de la norma impugnada". Ahora bien –continuaron–, si lo que se impugna de un decreto no es su contenido, su texto, sino su procedimiento de creación, es decir, si la pretensión de inconstitucionalidad versa sobre motivos de forma, el contenido del Decreto sirve de muy poco. Que sería el caso en que se intentara justificar que la iniciativa de ley la realizó un órgano que no posee potestades para ello, en que el texto del Diario Oficial se vuelve indispensable, porque ahí se encontrará una expresión auténtica en la que se señalará: "Por tanto, en uso de sus facultades constitucionales, y a iniciativa de..."; o en el caso que se intentara justificar que el Presidente de la República excedió los plazos para sancionar un proyecto de ley, en cuyo caso el texto del Diario Oficial se vuelve también indispensable, para establecer que la razón de sanción –que en nuestro medio se limita a una fórmula de: "Casa Presidencial, (fecha), Publíquese", y la firma del Presidente de la República y la del Ministro del ramo correspondiente–, fue realizada en una fecha que no encaja con una cuenta razonable de días del plazo que la Constitución le autoriza.

Sin embargo –dijeron–, también hay casos en los que, aunque la pretensión de inconstitucionalidad sea por vicios de forma, la presentación del decreto citando el Diario Oficial resulta innecesario, irrelevante, y en todo caso, carente de finalidad normativa. "Ese es el caso en autos. Si bien es cierto que estamos impugnando la LIM por razones de forma, el decreto impugnado citando la publicación del Diario Oficial no ofrece ningún elemento útil para fines procesales. Estamos impugnando la discusión parlamentaria, y eso no aparece en el Diario Oficial ni en el decreto impugnado citando el número de Diario Oficial".

Dicho lo anterior, pasaron a exponer otros elementos para justificar la evacuación de la prevención realizada.

En primer lugar, llamaron la atención a que el Derecho es un instrumento para la paz social y el normal desarrollo de la realidad, por eso no puede ser divorciado de la realidad. "El Derecho no puede exigir cosas o realidades materialmente imposibles de suceder (...), tiene que ajustarse a la realidad existente. Parte de esa realidad es que el Diario Oficial de El Salvador cuenta con un retraso de varios días. No nos es posible, por tal razón, llevar materialmente un ejemplar del decreto impugnado extraído del Diario Oficial. No se nos puede solicitar lo imposible materialmente".

Por otro lado –dijeron–, lo que la ley exige es que se cite el número y fecha del Diario Oficial en que se ha publicado la norma impugnada, en este caso, la LIM. "Debido a que no nos es posible conocer hasta el momento, en qué número y fecha de Diario Oficial la LIM será publicada, es que concluimos que ese requisito no puede exigírsenos. El rechazo por inadmisibilidad supone el incumplimiento de una norma formal a la cual subyace un principio esencial, por tal razón, si el contenido del decreto que contiene a la LIM lo podemos hacer presentar por un medio idóneo, o al menos, indiciario de la verdad, el requisito del Diario Oficial no se vuelve imprescindible. Una interpretación actualizada y moderna, evolutiva, como las que acostumbra hacer esa honorable Sala comprende la verdad de nuestro dicho".

Dijeron entonces que, para cumplir con la finalidad de presentar un texto fidedigno, es que se adjuntó en la demanda una copia del decreto legislativo aprobado en la sesión del 30-XI-2000. En todo caso –dijeron–, como ocurrió con la tramitación del proceso de Inc. 8-96, si esta Sala pudiera tener alguna duda al respecto, podría solicitar, tanto a la Asamblea Legislativa como al Presidente de la República, que certifiquen el Decreto Legislativo n° 201, aprobado el pasado 30-XI-2000, que contiene la LIM.

Argumentaron asimismo que, siendo que el Derecho, y en especial el Derecho Procesal Constitucional, no puede dejarse llevar por formalidades en sí mismas, sino que por los principios que inspiran y fundamentan una sociedad democrática, resguardados por formalidades, es que las normas deben interpretarse en el mejor sentido para que los procedimientos cumplan la finalidad para la que han sido diseñados.

Así, dijeron que el art. 82 Pr. Cn. "quiere decir que en los procedimientos constitucionales, los funcionarios concernidos tienen la obligación de certificar lo que se les solicite. Pero además, esta disposición no tiene como único destinatario a los eventuales demandantes.

Está redactada en sentido amplio, y por lo tanto, incluye a todos los sujetos procesales. De ahí que, la honorable Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tiene la potestades de requerir al Presidente de la República y/o al Director del Diario Oficial, una certificación del Diario Oficial en el que será publicada materialmente la LIM".

"Además –reseñaron–, esto ya lo ha realizado, en el curso del trámite del expediente 8-96, cuando solicitó al Presidente de la República que certificara documentación que constaba en su poder, relativa al proceso de formación del Código Electoral. En esa oportunidad se dijo: ‘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’. En jurisprudencia anterior, relativa al caso de los decretos 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 558, 559 y 560 (‘leyes impositivas’, [Inc. 1-87]), pronunciada el 19-VI-1987, esa honorable Sala utilizó mecanismos de inspección en las instalaciones de la Imprenta Nacional y del Diario Oficial, para conocer sobre la publicación de los decretos. Finalmente, la jurisprudencia de la honorable Sala de lo Constitucional ha mencionado que la publicación de la ley, en el entendido de publicación en el Diario Oficial, no permite acreditar la existencia de la norma, sino que se refiere sólo a su obligatoriedad. Así, en el fallo del proceso de inconstitucionalidad de las ‘leyes impositivas’ –Inc. 1-87, Considerando IV–, se dijo que ‘el contenido de la ley lo determina fundamentalmente el Órgano Legislativo, y para que la ley exista es necesaria la sanción y promulgación por el Ejecutivo, acto con el cual termina el proceso de formación de la ley (...). O sea que, de conformidad con la doctrina, jurisprudencia y texto constitucional, el proceso de formación de la ley comprende: iniciativa, discusión y aprobación, sanción y promulgación, requisitos sin los cuales la ley no se ha formado, vale decir no existe. Y por consiguiente, la falta de uno de estos pasos o el realizarlos en violación a las regulaciones constitucionales acarrearía la inconstitucionalidad de una ley por defectos en la forma. Por el contrario, la publicación, según lo establece el art. 140 Cn., tiene que ver no con la existencia de la ley, sino con su obligatoriedad".

Lo anterior significa, según los demandantes, que "la existencia de la LIM, que es lo importante en este proceso, no puede ponerse en duda (...). La publicación en el Diario Oficial tiene que ver con la obligatoriedad de la ley, que todavía no se da, y por tal razón se solicitó la medida cautelar que se pidió en el escrito de demanda".

Por lo expuesto, concluyeron que, al momento de presentar el escrito de cumplimiento de la prevención, "es imposible saber cuál es el número de Diario Oficial en el que se publicará el decreto 201. Esa información, en este momento, sólo la puede conocer el Presidente de la República y/o el Director del Diario Oficial"; asimismo, que "de conformidad con el art. 82 Pr. Cn., la Sala de lo Constitucional puede ordenar a cualquiera de los dos funcionarios citados anteriormente, que le certifiquen el número de Diario Oficial en el que será publicado el decreto 201. Y estos están en la obligación de atender ese requerimiento de la Sala"; que, "en todo caso, para los fines de tramitación del expediente 41-2000, conocer

cuál será el Diario Oficial en el que se publicará la LIM resulta irrelevante e innecesario. No existe información que pueda servir para resolver la situación planteada en la demanda del caso 41-2000 que aparezca en el Diario Oficial. Las infracciones al procedimiento de formación de las leyes que estamos alegando acontecieron en la fase parlamentaria de confección normativa, y eso no se refleja en el Diario Oficial"; finalmente, que "la jurisprudencia de esa honorable Sala de lo Constitucional ha considerado que la publicación en el Diario Oficial de una ley no acredita su existencia. Lo importante para resolver el expediente 41-2000 es que la ley exista, y eso lo demostramos con el anexo 3 de la demanda".

C. Al resolver respecto del mencionado escrito de cumplimiento de prevención, este tribunal, mediante Resolución de 5-I-2001, consideró "indispensable citar la jurisprudencia más reciente de este tribunal en lo relativo a la publicación de las normas jurídicas, y su incidencia en la existencia de las mismas: En la Resolución de 14-I-2000, dictada en el proceso de Inc. 10-94, este tribunal ha señalado que 'la publicación de las disposiciones infraconstitucionales en el Diario Oficial constituye uno de los requisitos establecidos por la Constitución para la validez de las mismas, el cual se encuentra en íntima conexión con la seguridad jurídica (...), ya que a través de la publicación los destinatarios de las disposiciones tienen oportunidad de dar fe de la *existencia* y contenido de las mismas, de poder asegurar sus posiciones jurídicas, de poder ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los mismos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico'. Por lo cual se concluyó en la citada resolución que 'el procedimiento de formación de las leyes y demás disposiciones infraconstitucionales, comprende la publicación de las mismas, requisito sin el cual no se han producido válidamente, vale decir, *no existen*' (resaltado en el original). Por las razones expuestas, es que en el presente caso se previno a los demandantes cumplir con el requisito establecido en el art. 6 ord. 2° Pr. Cn., teniendo en cuenta que la falta de acreditación de la existencia de la Ley de Integración Monetaria produciría en esta etapa liminar el rechazo de la demanda".

"Sin embargo –se aclaró–, dado que a esta fecha esta Sala ya tiene conocimiento de la publicación del mencionado decreto en el Diario Oficial n° 241, tomo 349, correspondiente al día 22-XII-2000, se concluye que el requisito de publicidad –esencial para el establecimiento de la existencia de la ley–, ya ha sido cumplido; lo que habilita a este tribunal para admitir la demanda presentada por los referidos ciudadanos".

En consecuencia, en dicha resolución se admitió la demanda y se declaró sin lugar la suspensión de la entrada en vigencia y aplicación de la mencionada ley, "en virtud de que actualmente no está contemplada, en el sistema jurídico salvadoreño, la posibilidad de adoptar una medida cautelar de tal naturaleza; y en el presente caso este tribunal no considera necesario establecer por jurisprudencia tal posibilidad".

3. A. Mediante escrito presentado el día 11-I-2001, los ciudadanos María Silvia Guillén de Parada, Abraham Atilio Ábrego Hasbún y Carlos Rafael Urquilla Bonilla, presentaron a esta Sala una "solicitud de acción urgente requiriendo la adopción de la medida cautelar de suspensión de aplicación de la LIM, mientras se obtiene una sentencia definitiva en el expediente de autos".

a. Para fundamentar la mencionada petición, luego de reseñar la situación de las medidas cautelares en el presente proceso, dijeron que las mismas "son de la misma naturaleza jurídica que cualquier acto jurisdiccional. Son, por lo tanto, potestades propias, inherentes, consustanciales, inmanentes a la función jurisdiccional. Son, en definitiva, función jurisdiccional por antonomasia". Citando a Eduardo García de Enterría –*La batalla por las medidas cautelares*–, sostuvieron que las medidas cautelares no son nada distintas a las actuaciones jurisdiccionales, pues "la competencia para acordar medidas cautelares no es en sí misma (...) una competencia distinta de la de enjuiciar y decidir. Es, propiamente una competencia ancilar de esta última y no pretende más que asegurar anticipadamente alguna eficacia a la decisión de fondo, evitando su frustración práctica cuando ésta es previsible si el auxilio cautelar no se presta".

Lo anterior supone –siguieron– que "las medidas cautelares forman parte del ‘arsenal’ con el que cuenta el poder judicial (sic) para dar cumplimiento a sus funciones y atribuciones. Cuando la Constitución determina que corresponde al Órgano Judicial juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 172), lo impone -junto a cada uno de los tribunales que lo integran- de la potestad inherente de ejercer medidas cautelares para el logro de sus fines, para poder juzgar, y para poder hacer ejecutar lo juzgado. La función jurisdiccional es algo más que simplemente declarar el derecho, también implica realizar el derecho declarado, y es por tal razón que la aplicación de medidas cautelares se vuelve en algo más que una prerrogativa de los poderes de los Jueces y Magistrados, y se convierte en una exigencia de garantía para el cumplimiento de su propio deber y mandato constitucional. Sólo mediante la aplicación de medidas cautelares, es posible convertir en realidad la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Estas dos dimensiones del poder o función jurisdiccional se encuentran *vis á vis* y entre ellas media la potestad inherente de adopción de medidas cautelares. De no ser así, tales dimensiones se encontrarían irreconciliablemente separadas y divorciadas, y los jueces, en el mejor de los casos, sólo podrían emitir juicios declarativos, desprovistos de cualquier efectividad".

Consecuencia de lo anterior –dijeron–, es que "los tribunales no necesitan habilitación legal para poder emitir medidas cautelares específicas. En puridad de derecho, la determinación de las medidas cautelares depende de cada una de las circunstancias del caso bajo juzgamiento, y no de la determinación *a priori* realizada por el legislador. En todo caso, debido a que el poder jurisdiccional se configura legalmente, y siendo que por antonomasia en la función jurisdiccional se encuentra la determinación de medidas cautelares, el legislador lo único que puede realizar respecto de la aplicación de medidas cautelares es prohibirlas, pero no habilitarlas".

Si bien es cierto –argumentaron– que el art. 86 Cn. establece el principio de legalidad de la actuación de los funcionarios y poderes públicos, no es menos cierto que el art. 172 Cn. contiene la habilitación constitucional para emitir y pronunciar las medidas cautelares que la situación amerite en cualquier manifestación del ejercicio del poder jurisdiccional. En ese sentido –concluyeron, respecto de este punto–, sólo podría existir violación al art. 86 Cn. cuando se desatiende una ley prohibitiva de medidas cautelares -sin que preceda la correspondiente declaratoria de inaplicabilidad- o una ley regulativa de las mismas -sin que preceda la misma salvedad– pero no cuando se aplica una medida cautelar cuya naturaleza

está contenida en la definición y configuración constitucional de la función jurisdiccional, sin que medie ley regulativa.

b. En cuanto a la posibilidad jurídica válida, en la regulación normativa salvadoreña, de adopción de medidas cautelares en procesos de inconstitucionalidad, analizaron los siguientes aspectos:

(i) Situación de la preconstitucional Ley de Procedimientos Constitucionales: fecha de la ley y la actualidad del debate.

Al respecto, llamaron la atención a que la actual L. Pr. Cn. fue establecida mediante D. L. n° 2996, de 14-I-1960, habiendo sido publicada en el D. O. n° 15, tomo 186, de 22-I-1960; mientras que la actual Constitución, que establece la creación de la Sala de lo Constitucional, está vigente desde el pasado 20-XII-1983. Consecuentemente, la L. Pr. Cn. es una ley preconstitucional, y por tal razón, según los demandantes no puede afirmarse que decididamente desarrolle las potestades jurisdiccionales de esta Sala, sino que regula algunos procedimientos que la jurisprudencia constitucional ha tenido, en no muy pocas ocasiones, oportunidad de actualizar, de conformidad con las más modernas tendencias del Derecho Procesal Constitucional. Ejemplo de ello –dijeron– es el reconocimiento de la legitimación procesal activa en procesos de amparo, en situaciones de intereses difusos, no obstante que la lectura *literalista* de la L. Pr. Cn. y la jurisprudencia anterior habían creado la conciencia jurídica de que el amparo sólo podía presentarse uno por cada persona agraviada.

Esto significa –dijeron los actores– algo que es muy evidente, y es la falta de actualización de la L. Pr. Cn., que cuenta a sus espaldas con más de 41 años de existencia. "No es posible pretender encontrar en dicha ley la regulación de institutos procesales que a su momento de existencia no se discutían (o en el mejor de los casos comenzaban a plantearse en el seno de los más vanguardistas ámbitos académicos alemanes) o no existían. Es así como no podemos encontrar en la L. Pr. Cn. que exista una regulación expresa y precisa sobre la suspensión de aplicación de las leyes en el curso de una demanda de inconstitucionalidad. Por otro lado, se encuentra una regulación bastante obsoleta de otros mecanismos de justicia constitucional, como la figura del juez ejecutor en la tramitación de los procedimientos de exhibición personal".

En definitiva –dijeron–, la L. Pr. Cn. no es un fin en sí misma, sino se convierte en un instrumento al servicio de la justicia constitucional, en muchos ámbitos incompleto y/o anticuado, lo que obliga, y en la práctica así se ha observado, a que por la vía de la jurisprudencia de esta Sala se tengan que actualizar los procedimientos de justicia constitucional de conformidad con las exigencias de la modernidad. Además, la competencia y jurisdicción constitucional está determinada por la misma Constitución en los arts. 172, 174 y 183, que de un modo armónico configuran la existencia de este tribunal y le confieren las competencias correspondientes. Por lo tanto, "la fuente del poder jurisdiccional de esa honorable Sala de lo Constitucional radica en la Constitución misma, y la L. Pr. Cn., con más de 41 años de vigencia, no puede considerarse como plenamente desarrolladora de las potestades que a esa honorable Sala le ha atribuido la Constitución vigente desde 1983".

El debate por las medidas cautelares en el curso del proceso de inconstitucionalidad – argumentaron–, y en especial, por el caso de la suspensión de aplicación de una ley impugnada, no se refleja en la L. Pr. Cn., y existen fuertes razones de tipo hermenéutico para sostener que esa ausencia no significa impedimento, restricción o limitación para adoptar las decisiones sobre medidas cautelares.

En primer lugar, si partimos que la "ausencia" de la regulación sobre la aplicación de las medidas cautelares significa restricción de posibilidades o limitación, se estaría en una interpretación subjetiva de la L. Pr. Cn., es decir, significaría que se ha intentado descifrar la intención de los legisladores de esa época. Sin embargo –dijeron, citando lo afirmado por Ulrich Klug en su *Lógica Jurídica*– "según una opinión hoy ampliamente admitida, la interpretación subjetiva sólo es un recurso auxiliar que funciona en el marco de la interpretación objetiva", entendiéndose por tal "aquella que se preocupa por el sentido que se puede derivar de los axiomas teleológicos conciente o inconcientemente supuestos en el momento en que se lleva a cabo la interpretación". En definitiva –agregaron los demandantes–, si la L. Pr. Cn. debe ser interpretada para su aplicación, esta interpretación no puede hacer bajo la idea de una interpretación subjetiva, pretendiendo hacer presente la intención y voluntad de los legisladores de hace 41 años; por el contrario, lo que debe acontecer en una interpretación de la L. Pr. Cn. es una interpretación objetiva, y como tal, se debe desentrañar el sentido de la norma en atención a su esencia teleológica".

La L. Pr. Cn. –dijeron–, independientemente de los años de su vigencia, "tiene una finalidad palmaria, indiscutible, y para nada despreciable: ayudar a operativizar la defensa de la constitucionalidad, estableciendo mecanismos adecuados para lograrlo. La L. Pr. Cn., consecuentemente, debe ser interpretada en función de esa esencia teleológica, y por lo tanto, cualquier norma que la integre debe interpretarse en atención y coherencia con la finalidad de garantizar la mejor y óptima defensa de la constitucionalidad, ora en casos generales y abstractos (procesos de inconstitucionalidad), ora en casos específicos (amparos y exhibición personal)".

La pregunta que surge en esa dinámica interpretativa –continuaron–, es la relativa a cómo interpretar los artículos que regulan el proceso de inconstitucionalidad, con la esencia teleológica de defender eficazmente la constitucionalidad. La respuesta, según los demandantes, resulta notoria: si es de la esencia de las funciones jurisdiccionales adoptar medidas cautelares, la ausencia de norma prohibitiva de aplicación de las mismas supone una autorización implícita a que los poderes propios de la función jurisdiccional se desempeñen naturalmente, es decir, que surtan sus efectos sin otra consideración. El problema práctico, y además entendible, es el de cómo hacer para que el mecanismo de una medida cautelar en este caso no se convierta en un instrumento que desnaturalice su intencionalidad. Para eso –afirmaron–, la jurisprudencia, en ausencia de norma legal regulativa, está llamada a perfilar y moldear los alcances del instituto de la medida cautelar".

Lo planteado anteriormente –dijeron– no es nada novedoso. Para citar un ejemplo que por sus consecuencias sería "coincidente con la actuación histórica que esa honorable Sala de lo Constitucional está llamada a desarrollar en este momento", retomaron la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, que por la vía de jurisprudencia



estableció un procedimiento de protección a derechos humanos que dio lugar a la creación de la ley de amparo (Ley 16.986), como aconteció en los *leading cases* "Siri" y "Kot, Samuel, S.R.L.", en 1957 y 1958, respectivamente. "En estos casos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina desprendió un principio constitucional subyacente de la naturaleza jurídica de los derechos constitucionales, y determinó que debían contar con la garantía suficiente, utilizando para fines operativos la aplicación supletoria y, por vía de integración, de la normativa aplicable a los hábeas corpus".

De lo dicho derivaron que la interpretación objetiva de la L. Pr. Cn. debe realizarse a partir de su intención -lograr el máximo y óptimo esquema de defensa de la constitucionalidad- bajo la ineludible exigencia de la interpretación conforme con la Constitución. Y por ende, si la L. Pr. Cn. está llamada a facilitar la defensa efectiva de la constitucionalidad (esencia teleológica de la mencionada ley) y la Constitución, a partir de los arts. 172, 174 y 183 hace nacer la jurisdicción y competencia constitucional en manos de esta Sala, confiriéndole poderes propios y consustanciales como la aplicación de medidas cautelares, "no puede menos que concluirse que la omisión de regulación de esa temática en la L. Pr. Cn. no es sinónimo de una prohibición de utilización de las medidas cautelares como la solicitada en este proceso".

No otra cosa se desprende –afirmaron– de la ilustrada respuesta ofrecida a su solicitud de aplicación de la medida cautelar, cuando se manifestó que se declaraba "sin lugar la solicitud de la suspensión de la entrada en vigencia y aplicación de la mencionada *Ley de Integración Monetaria* en virtud de que actualmente no está contemplada, en el sistema jurídico salvadoreño, la posibilidad de adoptar una medida cautelar de tal naturaleza, y en el presente caso este tribunal no considera necesario establecer por jurisprudencia tal posibilidad". Esto significa, según concluyeron los demandantes, que "el pleno" de esta Sala "está consciente que la falta de regulación legislativa del instituto procesal en comento no es óbice para *establecer por jurisprudencia tal posibilidad*".

(ii) La L. Pr. Cn. y la integración del Derecho Procesal Constitucional salvadoreño.

Al respecto dijeron que, además de la posibilidad de aplicación de las medidas cautelares en el curso de un proceso de inconstitucionalidad por la vía jurisprudencial a través de la interpretación de la L. Pr. Cn., también es posible lograr tal efecto por la vía jurisprudencial, a través de la integración del Derecho Procesal Constitucional salvadoreño. La tesis de la integración –dijeron– opera ante la posibilidad de la interpretación de la L. Pr. Cn. bajo el entendido que la omisión de referencia a la temática no es sinónimo de una prohibición de aplicación de las medidas cautelares. La tesis de la integración opera bajo el entendimiento que la L. Pr. Cn. presenta una laguna. "Ambas tesis ofrecen una doble posibilidad a esa honorable Sala de lo Constitucional para solucionar el tema en referencia".

En primer lugar, respecto de la integración del Derecho Procesal Constitucional salvadoreño por medio de la analogía, dijeron que esta última es un mecanismo de integración del Derecho. Citando al mencionado Ulrich Klug, dijeron que "el razonamiento por analogía -prescindiendo de la prohibición de la analogía contra el imputado, en derecho

penal- juega un papel en todos los campos jurídicos, [lo cual] es algo que se entiende de suyo" (obra citada).

Sin entrar en más disquisiciones –dijeron–, la analogía tiene aplicación cuando un elemento perteneciente a una entidad puede ser trasladado a otra entidad que guarde relación sustancial o esencial con el primero, es decir cuando exista una posibilidad lógica de conexidad entre las entidades observadas. "Para el caso, la aplicación de medidas cautelares, y en especial, la suspensión del 'acto reclamado' es un instituto procesal expresamente reconocido en el proceso de amparo, destinado a guardar los intereses del agraviado, mientras se alcanza una situación de certeza jurídica sobre la afectación del derecho que él alega".

Ahora bien –siguieron–, el proceso de amparo no es un proceso aislado, sino que forma parte de "una unidad intelectual superior", que es la jurisdicción constitucional, la cual se integra, *inter alia*, con el proceso de exhibición personal y el de inconstitucionalidad, y pretende la defensa efectiva de la Constitución a través de mecanismos de tipo judicial, confiados, por configuración constitucional, a esta Sala.

Los tres procesos referidos, exhibición personal, amparo e inconstitucionalidad guardan –dijeron los demandantes– la misma finalidad, y por tal razón, comparten la esencia teleológica, es decir, persiguen esencialmente lo mismo: la defensa de la Constitución. "Entre los tres procesos, por lo tanto, existe conexidad. Lo aplicable a uno, en principio, y salvo determinación legal en sentido contrario, sería aplicable a los demás. Es así como la medida cautelar de suspensión del 'acto reclamado' puede ser extendida, en principio, hacia los restantes procesos constitucionales. En ese sentido, pues, podría aplicarse la medida cautelar al proceso de exhibición personal y al de inconstitucionalidad. Sin embargo, no es aplicable la aplicación de la medida en el ámbito del proceso de exhibición personal por la celeridad procesal especial con el que está diseñado, no haciéndose necesario adoptar una acción suspensiva de la privación de libertad, porque la efectividad de la justicia está garantizada por la misma celeridad del diseño procesal. En el caso del proceso de inconstitucionalidad, existe una determinación de plazos largos para algunas intervenciones -como la que se confiere al Fiscal General de la República- y en otras circunstancias no existe establecimiento de los mismos -como para que esa honorable Sala de lo Constitucional emita su fallo- lo cual siempre, en la práctica, hace de difícil aplicación el resultado del proceso, pues suelen encontrarse situaciones ya consolidadas difíciles de remover. A esto debe sumarse que la jurisprudencia de esa honorable Sala de lo Constitucional ha sido que sus sentencias surten efectos hacia el futuro, y por lo tanto no son 'reparadoras' de la inconstitucionalidad que dictaminan, haciéndose difícil, en muchos casos, poder hacer que las cosas vuelvan al estado en el que se encontraban antes de la existencia de la disposición inconstitucional".

De lo anterior concluyeron los demandantes que entre el proceso de inconstitucionalidad, el de amparo y el de exhibición personal, se integra la jurisdicción constitucional, y que los tres procedimientos están conectados teleológicamente, por lo cual la aplicación por analogía es perfectamente válida. "Dado el diseño normativo del proceso de inconstitucionalidad, existe una exigencia de efectividad que debe ser resguardada y asegurada, así como se resguarda y asegura la situación jurídica discutida en un proceso de

amparo mientras se determina la situación que corresponde constitucionalmente. Por tal razón, la aplicación de la medida cautelar de suspensión del 'acto reclamado' tiene aplicación analógica con el procedimiento de inconstitucionalidad".

Aclararon los demandantes que con lo anterior no pretenden establecer que siempre que se impugne una ley se suspenderá su aplicación, pues es importante establecer criterios específicos para evitar que el instituto sea desnaturalizado.

En segundo lugar, respecto de la integración del Derecho Procesal Constitucional salvadoreño por medio de la aplicación de los principios generales del derecho, dijeron que otra de las fuentes de integración del Derecho, aplicable a la mencionada rama del Derecho Procesal, es el relativo a los principios generales del derecho.

De conformidad con la doctrina –dijeron–, tales principios se presentan como construcciones cognoscitivas del Derecho, de aplicación y reconocimiento general; siendo aplicables al Derecho Procesal Constitucional, que tiene su fundamento tanto en el Derecho Procesal común como en el Derecho Constitucional. "Desde la óptica del Derecho Procesal común, todo tribunal por el simple hecho de ejercer funciones jurisdiccionales está llamado a asegurar el resultado de sus sentencias. Como lo ha explicado Calamandrei, en una cita empleada en la demanda".

Lo anterior desprende –dijeron– que el Derecho Procesal contiene como un principio general la aplicación de medidas cautelares, como mecanismo de garantía de la acción de la justicia. Ninguna función jurisdiccional, salvo determinación legislativa en contrario, puede inhibirse de la consideración de medidas cautelares. El principio general del Derecho Procesal común ordena a que la acción de la justicia se garantice, en determinados supuestos, por medio de la obra cautelar.

En ese esquema –afirmaron–, el Derecho Procesal Constitucional salvadoreño no puede abstraerse de la aplicación de los principios generales del derecho, y consecuentemente, la ausencia de una norma expresa que habilite la utilización de medidas cautelares se debe integrar con el principio general de acción cautelar en defensa y/o garantía de la justicia, para que ésta no quede desprovista de sentido o propósito. "Por aplicación de principios generales, pues, se deben aplicar y son procedentes, bajo determinados criterios, medidas cautelares en el curso de un proceso de inconstitucionalidad".

(iii) Requisitos de procedencia: la clave para evitar el abuso del instituto procesal de medidas cautelares en el curso de un proceso de inconstitucionalidad.

Luego de asumir que la aplicación de medidas cautelares en el curso de un proceso de inconstitucionalidad está más que justificada, procede determinar, dijeron los demandantes, qué casos habilitan su utilización. Para ello, consideraron como innegable que las connotaciones de un proceso de inconstitucionalidad no pueden significar una aplicación inmediata e irreflexiva de una medida cautelar como la suspensión de aplicación de una ley. "Esto lleva a determinar criterios precisos que, de conformidad con la ciencia del Derecho Procesal, permitan un funcionamiento adecuado de la jurisdicción constitucional".

Sobre ello señalaron que la doctrina procesal ha considerado, en forma unánime, que la procedencia de cualquier medida cautelar debe estar supeditada a la concurrencia de dos elementos: el *periculum in mora* y el *fumus boni iuris*. "La determinación castiza de tales enunciados sería, bajo traducción directa, el peligro de mora y el humo de buen derecho. En sentido científico, tales presupuestos de aplicabilidad de las medidas cautelares implican una posibilidad razonable de que, si no se aplica la medida cautelar, los hechos de la realidad quedarían de tal modo configurados que no podrían modificarse para satisfacer las exigencias del ordenamiento jurídico una vez que éste haya sido expresado objetivamente por una decisión judicial. El segundo, alude a una apariencia de buen derecho, es decir, a una consideración razonable de que lo alegado por los actores en un proceso tiene un sentido convincentemente lógico, y que sus afirmaciones son razonablemente ciertas y correctas, al menos en apariencia. Estos dos requisitos deben coincidir para la aplicación de una medida cautelar, y no es aceptable su aplicación en ausencia de los mismos. Estos son los seguros que la jurisprudencia debe establecer para que la medida cautelar no se desnaturalice y sea utilizada sólo en aquellos casos que efectivamente lo requieren".

En lo que atiene al *periculum in mora* –dijeron–, la aplicación de la medida cautelar exigiría que la ley impugnada tenga una virtualidad de que, si no fuera suspendida su aplicación, causaría una situación fáctica de difícil o imposible reparación por la sentencia definitiva. Es decir, se debe hacer un análisis sobre las consecuencias fácticas y jurídicas de aplicación de la ley impugnada para considerar si es procedente suspender su aplicación. El análisis en el ámbito del *fumus boni iuris*, por su parte, supone la consideración razonable que los hechos establecidos en la demanda tienen una virtualidad o apariencia de ser correctos y atinados, lo que en derecho comparado, en el ámbito de las medidas cautelares en procesos de inconstitucionalidad, se ha denominado "inconstitucionalidad manifiesta". No en todas las leyes –acotaron– existirá un *periculum in mora* que sea fácticamente imposible de reparar en el caso hipotético de que la sentencia definitiva acoja las pretensiones del actor. Tampoco en todas las demandas es posible observar que las argumentaciones representen una apariencia de certeza, o como se señala en el derecho comparado y la doctrina, una "inconstitucionalidad manifiesta".

c. Finalmente, en cuanto a la concurrencia de elementos objetivos de procedencia de la medida cautelar solicitada, dijeron que, en el caso específico de la LIM, y el proceso de inconstitucionalidad por ellos iniciado, si analizamos el elemento del *periculum in mora*, "rápidamente nos encontraremos con el hecho de que la LIM, en su aplicación, representa una suerte de irrevocabilidad material. Queremos utilizar este concepto para expresar que una decisión de revertir o eliminar la vigencia de la LIM, como pudiera ser la sentencia definitiva que se pronuncie en este proceso, tendría, al momento de ser pronunciada, muchas situaciones consolidadas que haría nugatoria la posibilidad de ejecución de la sentencia. La LIM poco a poco está consolidándose y la posibilidad de eliminarla del ordenamiento jurídico sería materialmente inejecutable. Es decir que en este caso, la atribución que compete a esa honorable Sala de lo Constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional, estaría limitándose, en el mejor de los casos, a la primera de esas posibilidades -juzgar- y la segunda de ellas –hacer ejecutar lo juzgado– quedaría como un postulado desprovisto de realidad".

El elemento del *fumus boni iuris* es –dijeron–, de corroboración inmediata; existe la relacionada sentencia pronunciada por esta Sala en el proceso de Inc. 8-96, en la que se señaló lo que ya se ha citado en el párrafo 1 de este Considerando, la cual, al entrar a analizar el contenido del principio de publicidad, afirma –Considerando IV 2– que "el carácter representativo de la Asamblea [Legislativa] obliga a que toda la actividad legislativa y sus procedimientos se proyecten hacia la comunidad; por cuanto la soberanía reside en el pueblo. (...). 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".

Lo anterior pone de manifiesto –según los demandantes– que, de conformidad con la construcción interpretativa de la Constitución realizada mediante tal sentencia, "existe un principio de publicidad que inspira el trabajo parlamentario en el proceso de formación de las leyes, y que ese principio de publicidad se desprende del carácter representativo de la Asamblea Legislativa. No cabe duda que el carácter representativo de la Asamblea Legislativa se encuentra determinado por el art. 125 Cn., es decir, que el principio de publicidad subyace y existe imbitamente (sic) en dicho artículo".

Ahora bien –dijeron–, en el ámbito específico de la formación de las leyes, el principio de publicidad, atendiendo al dicho de la sentencia citada, se manifiesta en el proceso de discusión de las leyes en la sede parlamentaria, no se manifiesta en el ejercicio de la iniciativa de ley, ni en el envío del proyecto aprobado al Presidente de la República. De conformidad con la jurisprudencia emanada de dicha sentencia, esta Sala, según los demandantes, "ha concebido que el principio de publicidad es inspirador de la discusión legislativa, en especial del trabajo operativo que se desarrolla en las Comisiones Parlamentarias. Por eso es que la existencia del principio de publicidad del art. 125 Cn. tiene una proyección y también subyace y existe implícitamente en el art. 135 Cn., que es el único artículo dentro de todo el texto constitucional que supone la existencia de una etapa de discusión de las leyes, al decir 'todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado...'. Es el art. 135 el que presupone la existencia de una etapa de discusión de las leyes y, por lo tanto, es en dicho artículo donde incide la interpretación constitucional realizada por esa honorable Sala. Ahora, en virtud de esa sentencia, y teniendo en cuenta que la Sala de lo Constitucional es el intérprete máximo y supremo de la Constitución, el art. 135 debe ser interpretado de la siguiente manera: 'todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado, atendiendo a los principios democrático, pluralista, libre contradicción y debate, publicidad, y seguridad jurídica...'"

Es decir –dijeron–, la demanda presentada no innova, simplemente se limita a argumentar en el mismo sentido que ya hizo este tribunal. Además, en las circunstancias específicas del caso, se incorporaron elementos documentales que acreditan y respaldan que, en los hechos, la aprobación de la LIM se realizó desobedeciendo el principio de publicidad, tal y como lo estandarizó la jurisprudencia constitucional en el proceso de Inc. 8-96. Así –siguieron–, en los anexos de la demanda se encuentran las agendas legislativas que demuestran que el conocimiento formal de la LIM por parte de la Asamblea Legislativa

aconteció el 23-XI-2000, y que su aprobación por el pleno ocurrió el 30-XI-2000. Declaraciones del Presidente de la CHEP, publicadas el martes 28-XI-2000, que evidentemente fueron obtenidas por los periodistas correspondientes el lunes 27-XI-2000, coinciden en determinar que para esa fecha ya existía aprobado un dictamen de tal comisión, aprobando la LIM, "lo cual evidencia que la etapa de discusión, que debe ajustarse al principio de publicidad, se habría desarrollado entre el viernes 24 de noviembre, el sábado 25 de noviembre y el domingo 26 de noviembre de 2000. Es evidente que con estos hechos no hubo tal posibilidad real para que los particulares se presentaran a las comisiones parlamentarias correspondientes a hacer valer sus intereses, pues no tuvieron una oportunidad real para hacerlo".

Finalmente, dijeron que declaraciones recientes del Presidente de la República, Lic. Francisco Flores, señalan que "existía una decisión estratégica adoptada por él mismo para evitar cualquier debate de la LIM. Esto se deduce de la cobertura periodística a la Conferencia de Prensa que ofreció el pasado martes 9-I-2001, en la que dijo: 'un debate político en este tema -la dolarización- no le convenía al país', y señaló que 'una discusión con los políticos hubiera traído incertidumbre a la banca y a la ciudadanía'. Esto demuestra que la intención gubernamental era, precisamente, aprobar la LIM sin un adecuado proceso de discusión, y especialmente, desear un proceso secreto, furtivo y rápido de aprobación para evitar una discusión amplia sobre los pro y los contras de la LIM".

Lo anterior demostraría, según los demandantes, que "existe una apariencia muy sólida de la inconstitucionalidad, los hechos que precedieron a la aprobación de la LIM demuestran la ausencia de debate público en el seno de la CHEP; además, el Presidente de la República ha señalado que esa ha sido su intención para que se aprobara la LIM. Por otra parte, la sentencia pronunciada en el proceso de Inc. 8-96 es contundente y clara al señalar que la discusión de las leyes en sede parlamentaria debe ajustarse al principio de publicidad, lo cual obliga a que los particulares hayan tenido la posibilidad real para hacer valer sus intereses y pretensiones sobre la ley en discusión, en el seno de las comisiones parlamentarias correspondientes. Los hechos fueron contrarios a ese estándar establecido por la sentencia citada. Existe, por tanto, una apariencia de buen derecho".

Por las razones antes expuestas, los demandantes solicitaron "que en virtud de las consideraciones que anteceden se declare la medida cautelar de suspensión de la aplicación de la LIM, medida que deberá durar hasta tanto no exista una sentencia definitiva en el presente proceso".

*B.* Por resolución de fecha 9-II-2001, este tribunal resolvió a la mencionada petición en los siguientes términos: "I. A partir del examen del ordenamiento jurídico salvadoreño, este tribunal advierte que la potestad de decretar medidas cautelares en la substanciación del proceso de inconstitucionalidad no se encuentra actualmente prevista. II. En cuanto a la apariencia fundada del derecho, indispensable para decretar medidas cautelares, no aparece debidamente configurada. Los argumentos vertidos por la parte demandante no resultan convincentes para instituir un juicio de probabilidad efectiva sobre la transgresión de los principios constitucionales a que hacen referencia, durante la discusión y aprobación del proyecto de la LIM, circunstancia adicional que inhibe evidentemente a este tribunal para establecer o adoptar la referida medida cautelar. III. Finalmente, es pertinente aclarar a los

peticionarios que este Sala se encuentra facultada para determinar o fijar en sentencia definitiva, en atención a los elementos que rodean los asuntos sometidos a su consideración, los efectos de sus decisiones, con el propósito de lograr la plena actuación de su potestad jurisdiccional. Por tanto, con base en las razones expuestas en los acápites precedentes, esta Sala resuelve: Sin lugar la adopción de la medida cautelar de suspensión de la aplicación del Decreto Legislativo n° 201, correspondiente al 30-XI-2000, que contiene la Ley de Integración Monetaria, solicitada por los demandantes".

4. A. Los ciudadanos Manuel de Jesús Gutiérrez, Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas, en su demanda correspondiente al proceso 2-2001, expusieron:

a. Que el art. 11 de la LIM, textualmente prescribe: "Todas las obligaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador serán asumidas por el Estado por medio del Ministerio de Hacienda, quien podrá compensarlas por obligaciones existentes a su favor"; lo cual, según los demandantes, crea una obligación genérica a cargo del Estado y por lo tanto, lo constituye como deudor.

b. Que el art. 223 inc. último Cn. define taxativamente las obligaciones del Estado en lo concerniente a la Hacienda Pública y reza: "Son obligaciones a cargo de la Hacienda Pública, las deudas reconocidas y las que tengan origen en los gastos públicos debidamente autorizados"; y el art. 228 incs. 1° y 2° establece: "Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo presupuesto. --- Todo compromiso, abono o pago deberá efectuarse según lo disponga la Ley".

Como fácilmente se colige en estos dos artículos –dijeron–, el "legislador constitucional" estableció cuáles son las obligaciones financieras del Estado e impuso una clara limitación al disponer que el Estado únicamente puede comprometer sus recursos dentro de los límites que le establezca el Órgano Legislativo autorizando el crédito presupuestario correspondiente; por lo tanto, el art. 11 de la LIM, "al crear una obligación a cargo del Estado deberá sujetarse a lo establecido en los dos artículos que señalamos".

c. Resulta evidente –siguieron– que el art. 11 de la ley relacionada ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa prescindiendo de lo establecido y violando los dos artículos constitucionales citados, pues o se trata de un reconocimiento de deuda o de obligaciones cuyo origen es un gasto público "debidamente autorizado". Si se tratara de reconocimiento de deuda pública, tendríamos que remitirnos a la disposición expresa que regula el punto y se encuentra en el art. 131 ord. 12° Cn.: "Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago"; de la simple lectura de tal ordinal se puede colegir –dijeron– que no es posible un reconocimiento genérico de deuda pública, pues no sería posible cumplir entonces con la obligación de crear y asignar los fondos necesarios para su pago; por lo tanto, el art. 11 de la LIM viola expresamente lo establecido en la Constitución, pues lo que establece es una obligación genérica para el Estado y en ningún momento "crea" ni "asigna" los fondos para cubrir dicha obligación.

Por otra parte, dijeron que no puede argumentarse que estamos en presencia de un "gasto público" debidamente autorizado, pues, el art. 227 Cn. claramente establece que todas las

erogaciones del Estado deben estar contemplados en el presupuesto de la nación, "cosa que a todas luces no se ha hecho". Es mas, argumentaron que la mayor parte de las obligaciones del Banco Central de Reserva están constituidas por obligaciones financieras contraídas por esta institución en forma de bonos y certificados; es decir, se trata de préstamos que requieren de un procedimiento especial para su aprobación con la concurrencia de una mayoría calificada de Diputados, a tenor del art. 148 Cn. y que ha sido claramente reivindicado por reciente fallo de esta Sala; en consecuencia, dijeron que al haber sido aprobado por mayoría simple en la Asamblea Legislativa el art. 11 de la LIM, se ha incurrido de nuevo en violación constitucional que recientemente señalara esta Sala al declarar que la aprobación de bonos para financiar el presupuesto de la nación con una mayoría simple, constituye una clara violación a nuestra Constitución y en consecuencia "estableció que cualquier ley que posteriormente así lo hiciera sería inconstitucional".

d. A lo anterior añadieron que los arts. 16 y 18 de la LIM le confiere al Banco Central de Reserva la facultad de emitir "bonos u otros títulos valores", con lo que se le confiere a esta institución la facultad de contraer obligaciones que comprometen al Estado, sin que estas pasen por el procedimiento constitucional de ser aprobadas por mayoría calificada por la Asamblea Legislativa; con lo que "el decreto en cuestión de nuevo viola nuestra Constitución; violación que es aun más evidente a la luz del reciente fallo de esa Honorable Corte y al que aludimos en el párrafo anterior".

Con base en lo expuesto, pidieron a esta Sala "que se declare inconstitucional la Ley de Integración Monetaria".

B. Por resolución de 9-I-2001, este tribunal resolvió respecto de la última demanda relacionada, en los siguientes términos: "I. En el planteamiento de la pretensión en un proceso de esta clase, no es aceptable que el actor argumente sobre la supuesta inconstitucionalidad de alguna o algunas disposiciones que forman parte de un cuerpo normativo –como en el presente caso, los arts. 11, 16 y 18 de la Ley de Integración Monetaria–, y en la parte petitoria de su demanda pretenda que sea declarado inconstitucional todo el *corpus*; ya que, en tal caso, un eventual pronunciamiento estimatorio de este tribunal sobre la totalidad del cuerpo normativo dentro del cual se encuentra la disposición impugnada, adolecería de incongruencia, por la ausencia de fundamentación en torno al resto de disposiciones de las que consta el cuerpo normativo. Reiterada jurisprudencia de esta Sala durante los últimos años ha interpretado los arts. 183 Cn. y 6 ord. 2º Pr. Cn. en el sentido que en la demanda debe concretarse si la pretensión se dirige a impugnar sólo una o algunas disposiciones o todo el cuerpo normativo (...). II. Y es que, constituye un vicio en la configuración de la pretensión que se pida la declaratoria de inconstitucionalidad de un cuerpo normativo, si los argumentos sólo han sido dirigidos a evidenciar el vicio en alguna o algunas de sus disposiciones. Ello porque claramente resulta irrazonable invalidar, por ejemplo, un Código, si un artículo o un inciso de un artículo determinado, contraviene alguna disposición constitucional; salvo el caso en que las disposiciones impugnadas constituyan los fundamentos o el núcleo de todo el cuerpo normativo, en que sí podría hacerse extensiva la declaratoria de inconstitucionalidad a éste –en cuanto se fundamente en las disposiciones impugnadas–, siempre que el demandante así lo pida y evidencie con sus argumentos. Por las razones expuestas, esta Sala resuelve: Previénese a los peticionarios que, en el plazo de tres días hábiles contados a partir del



siguiente al de la notificación de la presente resolución identifiquen el objeto de control en el presente caso; pues la argumentación que han expuesto se refiere sólo a los arts. 11, 16 y 18 de la LIM, mientras que la parte petitoria de la demanda solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de todo el cuerpo normativo, lo cual, como se ha señalado, constituye un vicio de fondo en la configuración de la pretensión de inconstitucionalidad".

C. En el escrito de cumplimiento de prevención, los mencionados demandantes señalaron que su pretensión está referida "a que declaréis inconstitucionales los arts. 11, 16 y 18 de la LIM, pues la demanda de inconstitucionalidad presentada fundamenta tal petición con argumentos legales y disposiciones constitucionales que enfatizan y evidencian las violaciones a nuestra Ley Primaria de esos tres artículos específicos ya mencionados y no estamos solicitando que declaréis inconstitucional todo el cuerpo normativo de la LIM".

D. Ante tal aclaración, por resolución de fecha 18-I-2001, esta Sala resolvió: "Cumplida la prevención en los términos expuestos en dicho escrito, en el sentido de aclarar que la pretensión va dirigida a impugnar los arts. 11, 16 y 18 de la LIM, se resuelve: Admítase la demanda presentada por los mencionados ciudadanos, en la cual impugnan los arts. 11, 16 y 18 del Decreto Legislativo n° 201, de 30-XI-2000, publicado en el D. O. n° 241, tomo 349, correspondiente al 22-XII-2000, por medio del cual la Asamblea Legislativa emitió la Ley de Integración Monetaria".

5. Los ciudadanos Schafik Jorge Hándal, Salvador Sánchez Cerén, Ileana Argentina Rogel de Rivera, José Manuel Melgar Henríquez, Marta Lilian Coto viuda de Cuéllar, Francisco Roberto Lorenzana Durán, Elvia Violeta Menjívar Escalante, Walter Eduardo Durán Martínez y María Marta Concepción Valladares Mendoza, conocida por Nidia Díaz, en su demanda correspondiente al proceso 3-2001, expusieron que impugnan los arts. 3, 4, 5 inc. 1°, 11, 15, 16, 18 y 23 letra a) de la LIM porque, en su criterio, violan los arts. 62, 83, 86, 111, 131 ords. 12° y 13°, 148, 223 y 228 Cn., en el siguiente sentido:

A. Transgresiones al art. 111 Cn.

a. Violación al primer inciso del art. 111 Cn.

En cuanto a este motivo, señalaron que el art. 111 inc. 1° Cn. establece que "el poder de emisión de especies monetarias corresponde exclusivamente al Estado, el cual podrá ejercerlo directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público. El régimen monetario, bancario y crediticio será regulado por la ley". Por su parte, el art. 23 letra a) de la LIM, deroga los arts. 29, 30, 35, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 52, 60, 61 y 63 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador (LOBCR), siendo que el art. 35 disponía que, de conformidad con lo que prescribe el art. 111 Cn., el Estado delegaba en el instituto público BCR, la potestad exclusiva de emitir especies monetarias.

Sobre ello, dijeron los demandantes que del tenor del inc. 1° del art. 111 Cn. se desprenden dos aspectos: que debe existir una unidad nacional monetaria, propia del Estado de El Salvador, la cual debe llenar ciertas características que la identifiquen como tal y que le permita al Estado emplearla como el instrumento básico de política económica para orientar la política monetaria con el fin de promover y mantener las condiciones más favorables

para el desarrollo ordenado de la economía nacional; y que, por esa misma razón, la Constitución dispone que su emisión corresponde exclusivamente al Estado, el cual podrá ejercerla directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público.

La política monetaria –dijeron–, que por mandato constitucional debe ejercer el Estado, es indivisible de la atribución constitucional del Estado de emitir con exclusividad la moneda de circulación en su territorio. Por lo tanto la LIM sería inconstitucional porque le priva al Estado su obligación de emitir la moneda de circulación en el territorio nacional y la misma ley omite la asignación de dicha responsabilidad.

En este punto reseñaron que El Salvador creó el BCR en 1933 con el objeto de ordenar la emisión monetaria y controlar a los bancos. Posteriormente, concluida la Segunda Guerra Mundial y en el contexto de los acuerdos de Bretton Woods –por medio de los cuales los países fueron integrándose como miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM)–, casi todos los Estados soberanos del mundo establecieron Bancos Centrales de carácter público, también conocidos como "institutos emisores".

La función esencial de cada banco central –afirmaron los demandantes–, es la de implementar una política monetaria propia, relacionada con las condiciones económicas y financieras internas y externas, siempre cambiantes, específicas a la realidad de cada país. La implementación de la política monetaria, función esencial de los bancos centrales, se materializaría mediante tres grandes actividades: centralización y administración de las reservas internacionales del Estado; ejecución de operaciones de crédito doméstico neto, por medio de las cuales se establece la política crediticia del Estado; y emisión de especies monetarias respaldadas por el Estado, que no solo sirven como unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor, sino que sustancialmente son el sostén fundamental de la política monetaria en tanto que la cantidad de emisión es determinante para establecer el ritmo de crecimiento de la economía, el comportamiento de los precios relativos, las tasas de interés y el tipo de cambio entre la moneda nacional y las monedas extranjeras.

Es decir que, según los demandantes, el establecimiento de los bancos centrales estatales y su poder exclusivo de emitir especies monetarias "tuvo como objeto garantizar la implementación nacional de políticas monetarias coherentes con las necesidades de los países ante sus problemas estructurales propios, su relaciones con la economía mundial y la búsqueda de políticas de desarrollo que necesariamente tenían que materializarse en un contexto mundial de cambios comerciales y financieros. La Constitución de 1950 y las subsiguientes reformas de la misma, recogieron en su articulado esta tendencia mundial con relación a los bancos centrales, la cual se estableció, entre otros, en el [actual] artículo 111 que nos ocupa".

También dijeron que cuando la Constitución otorga al Estado el monopolio de la emisión de las especies monetarias, le está facultando no solo a producir materialmente los billetes y acuñar las monedas, sino también le está concediendo el monopolio de poner en circulación dicha especie para definir y ejecutar la política monetaria. "El constituyente tuvo presente el criterio de política monetaria al decretar el referido artículo, ya que muy sabiamente otorgó al Estado o a una institución pública el monopolio de emitir especies monetarias, pues de lo contrario, y si el criterio del constituyente no hubiese sido el que la emisión es el

instrumento central de la política monetaria, hubiese facultado para que cualquier persona natural o jurídica pudiese emitir especies monetarias".

Asimismo, argumentaron que del tenor del art. 35 de la LOBCR se colige que el BCR, parte del Estado, tendrá la facultad exclusiva de mandar a imprimir, con las características señaladas en el art. 45 de tal cuerpo normativo, los billetes, y de igual manera mandar a acuñar las monedas con las características determinadas en el art. 46, y que una vez impresos los billetes como acuñadas las monedas, en forma material, debe ponerlos a circulación para implementar la política monetaria.

Con las derogatorias ordenadas por la letra a) del art. 23 de la LIM –siguieron–, El Salvador, por omisión, dejará de emitir su propia moneda, con las consecuencias que el Estado no puede ejecutar su mandato constitucional en cuanto a orientar la política monetaria; y considerando lo dispuesto por la LIM en sus arts. 3, 4, 5 inc. 1° y 15, "es fácil determinar que, a partir de la vigencia de la LIM, no podrán efectuarse emisiones de especies monetarias y se ordena que gradualmente se elimine la circulación de los colones salvadoreños en la Republica; consecuentemente, el Estado de El Salvador dejará de tener una moneda propia, lo cual significa que, si ya no habrá en circulación colones y sus monedas fraccionarias, por haberlas recogido el BCR, siendo la única moneda que circulará el dólar de los Estados Unidos de América, el Estado Salvadoreño pierde la posibilidad y no podrá formular y ejecutar medidas de política monetaria propia, consistentes con los problemas económicos y financieros, internos y externos, que enfrenta el país y que no son los mismos de Estados Unidos de América".

En conclusión, respecto de este punto, dijeron que el Estado de El Salvador, al perder por omisión el poder de emisión de especies monetarias, entendiéndose ésta como la facultad de imprimir billetes, acuñar monedas y ponerlas en circulación en cierta cantidad dentro del territorio nacional con el propósito de establecer, por medio de la política monetaria, el ritmo de actividad económica y la estabilidad de los precios relativos, se estaría violando en su letra y espíritu el inc. 1° del art. 111 Cn., por medio de los arts. 3, 4, 5 inc. 1°, 15 y 23 letra a) de la LIM, porque no le es posible al Estado cumplir el mandato constitucional de orientar la política monetaria y menos implementarla, debido a que la referida ley le quita los medios para hacerlo y omite asignarlos. En consecuencia, dijeron que este tribunal deberá declarar inconstitucionales tales disposiciones de la LIM.

b. Violación al inciso segundo del art. 111 Cn.

Consecuencia de lo anterior –dijeron–, es que la LIM viola la letra y el espíritu del inc. 2° del art. 111 Cn., el cual establece que "el Estado deberá orientar la política monetaria con el fin de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional".

El art. 23 letra a) de la LIM –reiteraron– también deroga los arts. 29 y 30 de la LOBCR, referentes al programa monetario y coordinación económica, disposiciones que respectivamente prescribían: "Art. 29. El Banco realizará sus operaciones monetarias y financieras con base en el Programa Monetario anual, en el cual se estimarán las necesidades de medios de pago y de crédito del país y contendrá en forma explícita los

objetivos y metas que se persigan para el período de que se trate; así como las medidas que se estimen necesarias para asegurar su consecución. --- El Programa Monetario se presentará al Presidente de la República y se hará del conocimiento del público en la forma que el Consejo establezca"; "Art. 30. El Banco deberá procurar que el Programa Monetario y sus políticas crediticias, financieras y cambiarias estén coordinadas con las restantes políticas económicas, especialmente de carácter fiscal, que establezca el Gobierno de la República. Asimismo, tomará en cuenta las diversas actividades que el Estado y las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo efectúen en el mercado cambiario, monetario y crediticio".

Del tenor del inc. 2º del art. 111 Cn. –dijeron los demandantes–, se desprenden dos aspectos: que debe existir una política monetaria determinada por el Estado Salvadoreño; y que dicha política debe tener el propósito de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional, para darle así cumplimiento a otros mandatos constitucionales, como el art. 101.

La política monetaria –siguieron–, que es obligación constitucional orientar y dirigir por el Estado, es el conjunto de decisiones y medidas que toma el instituto emisor, mediante las cuales propicia el equilibrio del mercado de dinero, incide sobre los niveles de las tasas de interés y las condiciones de crédito convenientes a fin de lograr los objetivos macroeconómicos del Estado determinados por la Constitución, objetivos y medidas que expresamente están mencionados en la LOBCR. La política monetaria, formulada anualmente por el BCR a través de su Programa Monetario, le permite al Estado establecer montos y metas para las reservas internacionales del mismo Estado; y establecer la oferta monetaria y liquidez global de la economía por medio de instrumentos tales como la emisión de billetes y monedas, el establecimiento de los encajes legales, el redescuento, las operaciones de mercado abierto y la política cambiaria, todo con el fin de darle cumplimiento al art. 111 y a otros mandatos constitucionales, como los arts. 1, 2 y 101.

En efecto –acotaron–, la LOBCR, en su art. 3 prescribe que será finalidad esencial del BCR "promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras más favorables para la estabilidad de la economía nacional. Al efecto corresponde: a) Ejercer con carácter exclusivo la facultad de emitir moneda, de conformidad con la delegación a que se refiere el art. 35 de la presente ley; b) Mantener la estabilidad del valor interno y externo de la moneda, y su convertibilidad; c) Prevenir o moderar las tendencias inflacionarias y deflacionarias; d) Mantener la liquidez y estabilidad del sistema financiero; e) Propiciar el desarrollo de un sistema financiero eficiente, competitivo y solvente; f) Regular la expansión del crédito del sistema financiero; g) Velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos; h) Adecuar el nivel de los medios de pago al desarrollo de las actividades productivas; i) Administrar las reservas internacionales del país y el régimen de operaciones de cambios internacionales; j) Dictar las políticas y las normas correspondientes en materia monetaria, crediticia, cambiaria y financiera; k) Coordinar sus políticas con la política económica del Gobierno; y l) Realizar las actividades, operaciones y servicios que establecen las leyes y demás disposiciones compatibles con su naturaleza de Banco Central".

Los anteriores fines –dijeron los demandantes– se encontraban desarrollados en el Programa Monetario y de Coordinación Económica que el BCR llevaba de conformidad a los arts. 29 y 30 de su Ley Orgánica. Pero, al no tener el mencionado banco la facultad de emisión de las especies monetarias debido a la derogación del art. 35 de su Ley Orgánica, y al haberse también derogado los arts. 29 y 30 referentes al Programa Monetario, le es imposible al instituto emisor desarrollar los fines para lo cual fue creado, a fin de cumplir el mandato constitucional de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional. Si el BCR no tiene el control ni de la emisión, ni de las reservas internacionales, ni de la oferta monetaria y crediticia, le es imposible ejecutar una política monetaria, la cual el Estado debe orientar por mandato de la constitución. Tampoco tiene el BCR la posibilidad de mantener la estabilidad del valor y la convertibilidad de moneda; y de igual manera, si no controla el mercado de dinero, porque no tiene control sobre la circulación de la moneda, tampoco puede mantener la liquidez y estabilidad del sistema financiero, como tampoco puede regular los créditos, ni el desarrollo de las actividades productivas del país.

En conclusión, según los demandantes, al no tener el BCR las atribuciones y funciones de controlar las reservas internacionales, de imprimir y circular los billetes y monedas y su circulación, de definir y ejecutar un Programa Monetario, le es imposible diseñar y ejecutar la política monetaria, y, dado que esta atribución no se le asigna a otra institución del Estado, este queda imposibilitado de cumplir el mandato constitucional establecido en el art. 111, lo que representaría "una inconstitucionalidad en si misma y por omisión".

El Estado –siguieron–, al no asignar a ninguna institución pública las funciones y atribuciones que fueron derogadas de la LOBCR, no podrá orientar la política monetaria para que responda a principios de justicia social, mandato establecido en el art. 101 Cn.; y al no existir, por omisión, institución que desarrolle la política monetaria propia en El Salvador –debido a la derogación de los arts. 29 y 30 de la LOBCR, que precisamente eran los que permitían establecer a dicho banco la política monetaria nacional y así darle cumplimiento al mandato del inc. 2° del art. 111 Cn.–, la República dependerá de la emisión de moneda del Gobierno de los Estados Unidos de América, convirtiéndose esta en la única moneda que circulará en El Salvador. En tanto que la emisión es el principal instrumento de la política monetaria –afirmaron los peticionarios–, y no existiendo en El Salvador la autoridad para emitir el dólar de Estados Unidos de América, no queda más que concluir que, con la derogación de los arts. 29, 30 y 35 de la LOBCR, dependeremos exclusivamente de la emisión de moneda del Gobierno de Estados Unidos, con lo cual se está violando el inc. 2° del art. 111, así como el art. 101 Cn.

A partir de lo expuesto concluyeron, respecto de este punto, que al derogar por medio de la LIM los arts. 29 y 30 de la LOBCR, el Estado, por omisión, pierde la potestad de crear y dirigir la política monetaria, violando el inc. 2° del art. 111 Cn. Además, al hacerle imposible al Estado cumplir con el mandato establecido en tal disposición constitucional, la referida ley "altera principios y derechos constitucionales amplios" en una clara violación al art. 246 Cn., razón por la cual dijeron que esta Sala debe decretar la inconstitucionalidad de la letra a del art. 23 de la LIM.

*B. Transgresión al art. 131 ord. 13° Cn.*

Partiendo de los argumentos antes planteados, consideraron los demandantes que también las disposiciones antes citadas de la LIM acarrear la violación al art. 131 ord. 13° Cn., el cual regula como atribución de Asamblea Legislativa la de "establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera". El punto central que ellos consideran transgredido en el fondo es la particular potestad que el Legislativo tiene para establecer y regular el sistema monetario nacional, ya que, lo que la LIM en realidad persigue, es "la suplantación de la moneda nacional por el dólar"; el Estado Salvadoreño se desprende manifiestamente por omisión de la potestad de conducir la política monetaria del país y, en consecuencia, con tal ley lo que la Asamblea hace es "omitir y suprimir de manera definitiva la potestad que el art. 131 ord. 13° Cn. le confiere".

Visto desde otro ángulo dijeron que, si bien puede argumentarse que la LIM es formalmente una ley cuya base se cimienta en la atribución que le confiere a la Asamblea Legislativa el ord. 13° del art. 131 Cn. –puesto que a través de ella, de manera formal y superficial, se establece y regula el sistema monetario nacional–, en el fondo lo que materialmente persigue y produce tal ley es precisamente "la anulación definitiva de esta potestad, pues a través de ella se está omitiendo y finiquitando directamente la atribución soberana que el Estado de El Salvador tiene para conducir su política monetaria y, en consecuencia, su política económica en general. Tal normatividad equivaldría a regular a través de un decreto legislativo que ‘mediante la presente ley se suprime la facultad que está Asamblea tiene de acuerdo al art. X de la Constitución’, aberración jurídica que a todas luces resulta manifiestamente inconstitucional".

Por tanto, dijeron que resultaría definitivamente insustancial que la parte demandada en este proceso sostuviera que con tal ley se ha hecho formal cumplimiento del art. 131 ord. 13° Cn., pues en el fondo lo que ésta regula no es sino la omisión definitiva de la atribución que la Constitución otorga al Estado de El Salvador, a través de los arts 111 y 131 ord. 13° y, por tanto, "virtualmente se está cometiendo con ello un fraude de ley y un fraude a la Constitución, en tanto mediante la emisión formal de una norma secundaria que teóricamente desarrolla una potestad constitucional se produce en el fondo y materialmente la anulación de la misma".

En razón de lo antes expuesto, dijeron los demandantes que también demandan que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones de la LIM que en el apartado anterior se han objetado de inconstitucionales, pues violan flagrantemente en el fondo y en la sustancia lo dispuesto en el art. 131 ord. 13° Cn.

### C. Trangresión al art. 148 Cn.

En este punto dijeron que la mencionada LIM, en sus arts. 16 y 18, viola "la letra y el espíritu" del art. 148 Cn., con base en los siguientes argumentos:

#### a. Consideraciones doctrinales generales.

Para determinar con exactitud la referida transgresión constitucional, examinaron los demandantes, en primer lugar, las consecuencias que tiene la facultad de emitir títulos valores por parte de una institución pública. En tal sentido, citaron al Dr. Roberto Lara

Velado, quien en su *Introducción al Derecho Mercantil* explica que "la emisión de un título valor es un acto cambiario por medio del cual se pone en circulación el título valor; es la materialización del contrato de cambio mediante el cual la relación causal se sustituye por la nueva relación cambiaria. La emisión del título valor consiste en el acto de llenar los espacios en blanco del formulario impreso, por el emisor, firmándolo y entregándolo al beneficiario, [y] por este acto el emisor queda obligado para con el beneficiario a la prestación que el título da derecho".

De igual manera –siguieron– el tratadista argentino de Derecho Tributario y Financiero Héctor B. Villegas, sostiene que "el empréstito es la operación mediante la cual el Estado recurre al mercado interno o externo en demanda de fondos, con la promesa de reembolsar el capital en diferentes formas, términos y de pagar determinado interés", a lo cual agrega que estos títulos del empréstito, "la emisión, está representada por títulos que son los valores en los cuales se fracciona el empréstito para los fines de ser distribuidos entre los suscriptores. Estos títulos, a su vez, son los instrumentos representativos del crédito que cada tenedor tiene contra el Estado".

Finalmente, señalaron que en el *Manual de Derecho Financiero* elaborado por Silvia Lizette Kury de Mendoza y otros especialistas, se sostiene que los contratos de préstamo presentan dos modalidades que son: "1. La concertada con sujeto determinado, tal es el caso de los préstamos recibidos de otro Estado, un banco, un organismo internacional; y 2. La contraída acudiendo al mercado anónimo de capitales, esta modalidad esta dirigida a los particulares, básicamente por la emisión de bonos".

#### b. Inconstitucionalidad del art. 16 de la LIM.

De las definiciones señaladas, concluyeron los demandantes que los títulos valores tales como los bonos u otras especies, son los instrumentos por medio de los cuales el emisor adquiere un préstamo de los suscriptores y a su vez con ello adquiere obligaciones a favor de los mismos. Así lo ha reconocido esta Sala –dijeron–, quien en la Sentencia de 26-VI-2000, pronunciada en el proceso de Inc. 9-99, Considerando III 4, dijo que "en cuanto a las modalidades que el empréstito voluntario puede adoptar según lo prescrito en el art. 148 Cn., es claro que el mismo puede realizarse ya sea: (a) como una operación singular de crédito concertada con un sujeto determinado (...); o (b) acudiendo al mercado anónimo de capitales a través de la emisión de títulos valores –como en el presente caso, bonos–". Con este argumento, entonces, resulta evidente, según los demandantes, que cualquier emisión y colocación de títulos valores –o bonos, en particular– hecha por el Estado, constituye un empréstito voluntario de aquellos a los que hace alusión el art. 148 Cn., por lo cual tal emisión debe ajustarse estrictamente a los requerimientos que para ello regula esta disposición.

En el caso del art. 16 de la LIM –dijeron–, siendo que la institución emisora de los títulos valores es el BCR, institución pública de crédito y parte integrante del Estado, las obligaciones derivadas de los títulos valores constituyen préstamos que los suscriptores han hecho al BCR, y por tanto constituyen una deuda que el Estado de El Salvador tiene para con dichos suscriptores, en tanto establece: "Art. 16. Sustitúyese el art. 49 de la LOBCR, por el siguiente: Art. 49. El Banco podrá: a) Emitir títulos valores, inscribirlos en una bolsa

de valores, colocarlos y adquirirlos en el mercado secundario, así como canjear estos por otros títulos valores emitidos o garantizados por el Banco Central, en las condiciones que el banco establezca; y b) Ceder documentos de su cartera de créditos e inversiones a los bancos y demás instituciones del sistema financiero y adquirir de estas entidades, documentos de su cartera de préstamos e inversiones, en las condiciones que determine el Concejo".

Resulta evidente –dijeron–, que estamos en presencia de una disposición que estipula la facultad para que el Estado, a través del Órgano Ejecutivo y en particular del BCR, adquiera empréstitos para con los particulares, razón por la cual el legislador debió haber cumplido con los requisitos que el art. 148 le impone para autorizar tal emisión de títulos valores que se estipulan en la letra a) de dicho artículo, o adquirir de manera indirecta obligaciones a su cargo, los cuales también se traducen en empréstitos como los regulados en la letra b) de la misma disposición; para lo cual vale la pena precisar los requisitos que exige aquella disposición constitucional.

Sobre el particular volvieron a remitirse a lo afirmado en la referida Sentencia dictada en el proceso de Inc. 9-99, en la cual –dijeron los demandantes– se afirmó que del tenor del art. 148 Cn. se desprende que: (1) Para que el Órgano Ejecutivo contrate un préstamo o para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales debe ser facultado por la Asamblea Legislativa con el voto favorable de los dos tercios de los Diputados electos; (2) Los préstamos deben ser voluntarios dentro o fuera de la República; (3) Los préstamos deben responder a una grave y urgente necesidad; (4) Los préstamos pueden estar garantizados por la emisión de títulos valores o por un contrato, es decir que dichos préstamos pueden ser dirigidos al mercado de capital o a un sujeto jurídico determinado; (5) Para que el préstamo sea aprobado por la Asamblea Legislativa debe expresarse claramente el fin a que se destinarán los fondos; y (6) Las autorizaciones para la contratación de préstamos no debe ser en forma general, sino que en forma individual de tal forma que cada vez que se necesite efectuar un préstamo debe solicitarse a la Asamblea Legislativa la autorización correspondiente.

De lo dicho anteriormente –dijeron–, se puede asegurar, en primer lugar, con plena certeza, "que esta disposición y cualquier otra vinculada al mismo fin, para su aprobación debió contar con el voto de las dos terceras partes de los Diputados electos, es decir, con 56 votos; hecho que no fue así, pues como comprobamos con la transcripción taquigráfica de dicha sesión, la ley que la contiene y que estamos cuestionando en esta demanda, fue aprobada con la votación de la mayoría simple de los Diputados, por lo que la aprobación de dicho artículo adolece del vicio de inconstitucionalidad por razones de forma".

Por otra parte, argumentaron que la aprobación de la emisión de títulos valores o bonos requiere no solo que tal emisión exprese claramente el fin a que se destinarán los fondos y "en general, todas las condiciones esenciales de la operación", como dispone el mismo art. 148 inc. 3°, sino que, por ello mismo, se individualice cada operación de emisión –es decir, cada empréstito– que comprenda una específica emisión de bonos u otros títulos valores. Sin embargo, según los demandantes, en la LIM el Órgano Legislativo "virtualmente entrega, no un cheque, sino una 'chequera en blanco', al Ejecutivo para que éste emita, cuando así convenga a sus intereses, es decir de forma casi arbitraria y sin ningún tipo de



control, cuanta emisión de títulos valores estime conveniente, sin requerir siquiera de la aprobación de la Asamblea Legislativa".

Esto último quiere decir –afirmaron– que al menos el Legislativo, como en otros precedentes parlamentarios ya lo ha hecho, pudo establecer esta facultad de manera genérica en una ley aprobando ésta con el voto de mayoría simple pero a reserva de que en su momento oportuno el Ejecutivo presentaría, para su aprobación, cada emisión específica de bonos o títulos valores, cumpliendo con los requisitos arriba señalados. "Pero en este caso la Asamblea Legislativa no hizo siquiera esa reserva, sino que autoriza de manera general dicha facultad, dejando la irrestricta posibilidad al Órgano Ejecutivo para adquirir empréstitos voluntarios en forma ilimitada".

Al respecto, volvieron a señalar que esta misma Sala, en la referida Sentencia pronunciada en el proceso de Inc. 9-99, Considerando III 4, ha sostenido, en relación con el objeto de los requisitos exigidos por el art. 148 Cn. que "para no violentar la naturaleza –control interorgánico del Legislativo al Ejecutivo– y finalidad de la aprobación a que se refiere el inc. 2° del art. 148 Cn. –garantía de un reflexivo y concertado endeudamiento público–, ha de entenderse que, en el empréstito por emisión de títulos valores, los dos momentos se fusionan en uno: la facultación o autorización implica al mismo tiempo la aprobación de los compromisos, en un solo decreto legislativo que, además de cumplir con los requisitos que prescribe el inc. 3° de la mencionada disposición constitucional, debe ser aprobado con mayoría de no menos de dos tercios de los votos de los Diputados electos".

Por último, y en la línea del objetivo de control interorgánico antes planteado, señalaron además que el art. 148 Cn. establece también la obligación de justificar que estos empréstitos se adquieran "cuando una grave y urgente necesidad lo demande", situación que en ningún caso se colige de la disposición objetada sino que más bien, por el contrario, la norma da lugar a que el BCR haga uso irrestricto e ilimitado de dicho recurso sin tener que justificar la circunstancia antes apuntada.

En suma, con las circunstancias antes descritas, concluyeron que estamos ante la presencia de una franca violación de forma y de fondo al art. 148 Cn. por el art. 16 LIM, en tanto con la aprobación de dicho artículo "se han obviado varios requisitos de forma que aquella norma primaria establece para tal fin, por lo que sin lugar a dudas demandamos que esta Sala declare su inconstitucionalidad por razones de forma y de fondo".

#### c. Inconstitucionalidad del art. 18.

En cuanto a este motivo dijeron que la señala disposición legal también establece amplias, irrestrictas, ilimitadas y por tanto arbitrarias facultades al BCR; ello porque el Órgano Legislativo, contraviniendo lo establecido en el art. 148 Cn., delega irrestrictamente la facultad al BCR para emitir bonos u otros títulos valores, sin siquiera haber aprobado dicho artículo con mayoría calificada –como debió haberlo hecho, igual que con el art. 16–, y sin establecer justificación ni fundamento para razonar que dicho empréstito voluntario se hace como consecuencia de una grave y urgente necesidad para las arcas del Estado.

Tampoco se especifica "el fin ni otras condiciones de calidad, emisión y transacción que los títulos valores deben reunir", en el sentido que, según ellos, lo establece el inc. 3° del art. 148 Cn. y lo ha reconocido esta Sala en la Sentencia pronunciada en el proceso de Inc. 9-99, de acuerdo a la cual –Considerando IV–, el decreto de emisión de esa operación "debe expresar claramente el fin a que se destinarán los fondos que se obtengan del empréstito y las condiciones esenciales de dicha operación financiera, v. gr.: las obligaciones del ente público prestatario; los derechos y beneficios de los prestamistas o suscriptores; las garantías para el cumplimiento del compromiso (...), etc."

Y es que, según los demandantes, como consecuencia de lo anterior, cada crédito u operación de emisión de bonos o títulos valores debió haberse individualizado, de tal manera que para cada cantidad emitida debe solicitarse la aprobación de la Asamblea Legislativa, la cual obviamente deberá hacerse mediante mayoría calificada de votos.

En razón de los anteriores argumentos, y al igual que los fundamentos expresados en el apartado anterior, dijeron los demandantes que ellos son "de la convicción de que con la aprobación del art. 18 de la LIM se ha cometido una transgresión constitucional al art. 148 Cn., por razones de forma y de fondo, pues no sólo no sólo no se cumple con los requisitos formales exigidos en esa norma para la aprobación de empréstitos sino que además, en el fondo, se viola también la norma pues en la redacción del art. 18, al igual que en la del 16 de la LIM, se obvia el control interorgánico constitucional que los requisitos del 148 suponen, por lo que, en razón de estos argumentos, demandamos ante esta Honorable Sala la declaración de inconstitucionalidad de dicho artículo de la Ley de Integración Monetaria por razones de forma y de fondo".

D. Transgresiones a los arts. 131 ord. 12°, 223 y 228 Cn.

En cuanto a este motivo dijeron que, para determinar la transgresión a la Constitución por el art. 11 de la LIM, es necesario referirse al procedimiento mediante el cual se adquieren las deudas por parte del Estado. En ese sentido, dijeron que el relacionado *Manual de Derecho Financiero*, al citar a Bayona y Soler definiendo lo que es deuda pública, afirma que es "el conjunto de relaciones jurídicas que los entes públicos establecen con otros sujetos del ordenamiento jurídico al objeto que éstos les entreguen voluntariamente una cantidad de dinero mediante el compromiso, por parte del ente público beneficiario, de cumplir determinadas obligaciones patrimoniales (...); [se trata] de un conjunto de deudas contraídas por el Estado, por organismos autónomos o por los municipios, a través de la figura del préstamo".

Teniendo claro que las obligaciones contraídas por el BCR constituyen deuda pública –dijeron–, es necesario determinar el proceso que utiliza el Estado para cancelarlos; en tal sentido, el art. 228 Cn. establece que todo gasto o pago de deuda pública que se haga dentro del año fiscal debe estar contemplado en el Presupuesto General del Estado y además estar determinado en la ley, razón por la cual la Constitución le asignó a la Asamblea Legislativa, en el ord. 12° del art. 131, el reconocimiento de la deuda pública y la creación y asignación de los fondos necesarios para su pago.

Las obligaciones contraídas por el BCR –siguieron– son préstamos que constituyen deudas públicas, las cuales deben cumplir los requisitos exigidos en el art. 148 Cn. y no pueden ser autorizados de forma genérica como se está haciendo con el mencionado art. 11 de la LIM. Por consiguiente, es la Asamblea Legislativa la que debe cumplir con la facultad de reconocer la deuda pública, crear y asignar los fondos necesarios para su pago en el Presupuesto General del Estado de cada año fiscal, pues de lo contrario, si el reconocimiento de la deuda se hace en términos generales, como lo define el art. 11 de la LIM, la Asamblea Legislativa no tendría conocimiento de cuándo, ni para qué el BCR adquiere las deudas públicas y tampoco podría darle cumplimiento a lo ordenado en los arts. 228 y 131 ord. 12° Cn.

En conclusión, dijeron que al violar la letra y el espíritu de los arts. 131 ord. 12°, 223 y 228, es procedente declarar inconstitucional el art. 11 de la LIM.

#### *E. Violaciones a la soberanía del Estado de El Salvador.*

Sobre la base de la exposición anterior, respecto de las potestades exclusivas que la Constitución reserva al Estado de emitir la moneda nacional y controlar la política y los programas monetarios –las cuales habrían sido violentadas por varias disposiciones de la LIM–, en el presente apartado dijeron los demandantes que iban a sustentar "cómo a partir de las mismas disposiciones legales antes objetadas se deriva materialmente la transgresión del texto normativo de los arts. 83 y 86 Cn., en tanto con ello se produce la violación del carácter soberano que le asiste al Estado de El Salvador".

##### *a. Consideraciones preliminares de carácter doctrinario.*

En este punto comenzaron afirmando que, históricamente, El Salvador desde que se constituyó como República se ha reconocido como un Estado soberano, situación que se ha venido plasmando en las diferentes Constituciones que ha tenido, y que ha venido recibiendo en las distintas Constituciones diversas variaciones en su calificación. Así, la Constitución de 1886 establecía que "la nación es soberana, libre e independiente", características que estuvieron presentes en las Constituciones promulgadas en los años de 1939 y 1945; pero fueron los Diputados Constituyentes de 1950, al discutir el proyecto de Constitución, y tomando en cuenta las nuevas teorías que sobre el Estado, sus elementos y características existían en el mundo, hicieron ciertas consideraciones en el sentido que hablar de un Estado soberano es, en principio, estar en presencia de un Estado autónomo e independiente, características que se expresan tanto en lo interno como en lo externo.

Por autonomía –dijeron– se debe entender la capacidad que el Estado tiene de determinarse a sí mismo, esto es, de poder generar su propio gobierno hacia lo interno, teniendo la plena capacidad de adoptar las decisiones que mejor convengan a la nación. Citando lo afirmado por Georg Jellinek en relación con la autonomía –a la cual dicho autor consideraba un elemento intrínseco de la soberanía–, dijeron que "ante todo, cada Estado dispone, mediante sus leyes, del poder que le corresponde; pero también su función administrativa y su función de juzgar tienen como base su propia voluntad. A esta propiedad es a la que se le puede llamar autonomía, que no sólo consiste en la capacidad de darse leyes a sí mismo, sino en la de obrar conforme a ella y dentro de los límites que éstas imponen"; tal

definición, según los demandantes, aporta ya algunos elementos valiosos al análisis sobre el carácter soberano que reviste el Estado de El Salvador, pues entiende a la autonomía como una característica coesencial de la soberanía, por cual resultaba insustancial para el constituyente de 1950 calificar en el texto constitucional el carácter autónomo que informa al concepto de soberanía.

Desde entonces –continuaron–, otros "autores constitucionales de prestigio" han desarrollado la vinculación de tales categorías teóricas en tanto los consideran elementos intrínsecos del concepto de soberanía, y por ello, más recientemente, Serra Rojas ha también vinculado dichas categorías, cuando afirma que "la soberanía es la cualidad específica del poder del Estado y consiste en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable -autodeterminación- [entendido de otra forma como autonomía] o de hacerse obedecer en el territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación -autolimitación-, y afirmando su independencia respecto de los demás Estados, sin más límites que los que crea el Derecho Internacional".

Asimismo, dijeron que el constituyente de 1950 consideró que la libertad es un elemento consustancial de la soberanía, por cuanto es una cualidad implícita de la autonomía en tanto reviste la calidad de poder *autodeterminarse*, es decir, determinarse libremente a sí mismo. En consecuencia, según los demandantes, para el constituyente de 1950, hablar de libertad era hablar de soberanía, y, lógicamente, hablar de un Estado soberano era hablar de un Estado libre, independiente y autónomo, razones por las cuales se consideró innecesario mencionar, junto al carácter de soberano, los de ser un Estado libre e independiente, tal como lo había establecido el Constituyente de 1886. A partir de ello –concluyeron–, se aprobó el art. 1 de la Constitución de 1950, con el tenor siguiente: "El Salvador es un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo y esta limitada por lo honesto, justo y conveniente a la sociedad". Redacción que –señalaron– fue copiada íntegramente en el art. 1 de la Constitución de 1962.

En la Constitución vigente, promulgada el 20-XII-1983, la disposición sufrió un cambio al establecer que la soberanía tiene sus límites en la Constitución, ardua discusión devenida en largo tiempo de la doctrina, por lo cual resultaba de alguna manera etéreo y subjetivo limitar el carácter soberano a partir de lo que la sociedad o el detentador del poder soberano comprendiera por honesto, justo y conveniente para la sociedad; en razón de lo cual, en la línea de las corrientes más recientes, se consideró preciso fincar los límites del poder soberano en el mismo desarrollo de la Constitución. De esta manera en la Constitución de 1983, el texto de la norma cuyos precedentes han citado, fue establecido en la siguiente forma: "Art. 83. El Salvador es un Estado soberano, la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución".

Es importante hacer notar –dijeron los peticionarios– que a pesar de los cambios que en la letra ha sufrido la disposición constitucional, su espíritu se ha mantenido intacto, es decir el considerar, por más de un siglo, que El Salvador es un Estado libre, independiente y autónomo, sujeto a sus propias disposiciones y que no depende de más poder originario que el derivado del pueblo. Es decir un Estado soberano.

Sobre ello, dijeron que esta Sala, en la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Impuesto de la Soberanía Nacional, dijo que "la soberanía es el poder de mando de un Estado, que al ser libre e independiente, no está sujeto a poder foráneo alguno. La soberanía es al Estado lo que la voluntad al ser humano, dotado de libertad para poder decidir sus propios actos, su propia conducta"; definición que confirma, según los demandantes, el rumbo de la argumentación doctrinal por ellos sostenida en este apartado, y que constituye la médula de su exposición constitucional sobre la transgresión obrada por la LIM.

Vistos los conceptos anteriores, dijeron los peticionarios que la soberanía se entiende como el poder originario y superior de una comunidad política, de donde estos elementos esenciales del poder soberano de ser originario e investir el carácter de superioridad se traduce, el primero, en que el poder soberano no depende de otro, en tanto el segundo, que se impone a todos los demás poderes existentes en el ámbito territorial. Además – señalaron –, la doctrina reconoce que en tanto dicho poder se expresa como la voluntad política del pueblo, se considera por ello inalienable, indivisible, ilimitado e indelegable, tal como diversos tratadistas lo han sostenido por mucho tiempo, por lo cual, según los demandantes, basta hacer una breve referencia a estos elementos para fundamentar la imperatividad y supremacía que reside en las disposiciones que desarrollan en la Constitución el carácter soberano del Estado Salvadoreño, como los arts. 83 y 86, hacia los cuales se dirige directamente la violación constitucional de la LIM.

El carácter indelegable –argumentaron– supone que, a pesar de que el pueblo encomienda el gobierno a funcionarios, éstos sólo son representantes del mismo y ejecutores de su voluntad; por lo que, en virtud de ello, no están facultados para delegar tal atributo a ningún órgano de Estado ni a ninguna otra fuerza social o política foránea o interna, así como están limitados por la obligación de no atribuirse más facultades que las que la ley les otorga. "Este –dijeron– constituye desde nuestro interés un elemento importante pues, como abundaremos más adelante, informa las limitaciones impuestas en el art. 86 Cn., así como fundamenta implícitamente el art. 83 de la misma Carta Magna".

El carácter limitado que informa a la soberanía –siguieron– supone una potestad o facultad regida por principios jurídicos, de los cuales deriva su validez y legitimidad, es decir, la soberanía es una fuerza limitada por el Derecho, tal como el artículo 83 Cn. lo establece y como doctrinalmente se ha expuesto; es indivisible por cuanto encierra la idea de poder supremo, de mayor jerarquía, y como tal no puede reconocer a otro ni por tanto delegar aún sea parcialmente tal poder, excluyendo, por ende, toda posibilidad de compartimiento o delegabilidad; principio que, sobre la misma base de los conceptos antes expuestos, se recogen en los arts. 83 y 86 Cn. Y, finalmente, se considera inalienable por cuanto es en la personalidad misma del pueblo donde reside exclusivamente y de donde deriva tal poder, tal como también lo establece el art. 83 Cn, y por ser una atribución originaria y propia de él no puede enajenarse, cederse o renunciarse.

Sobre la base de las consideraciones doctrinarias antes expuestas, pasaron los demandantes a fundamentar la de inconstitucionalidad que atribuyeron a la LIM.

b. Argumentación jurídica.

Sobre el particular dijeron que, tal como desarrollaron en su demanda, la LIM, a través de las disposiciones que han objetado, en tanto tienen como objeto establecer materialmente que el dólar tendrá curso legal irrestricto con poder liberatorio ilimitado para el pago de obligaciones en dinero en el territorio nacional, que el BCR no podrá emitir más billetes de colón, ni acuñar monedas fraccionarias, así como que por medio del sistema financiero procederá a recogerlos, sumado a que tampoco el BCR tendrá la potestad de conducir u orientar la política monetaria, puesto que ya no tiene los mecanismos necesarios para implementarla, esto es, la emisión de moneda, "ha violado en la letra y espíritu, y en toda su extensión, el carácter soberano que le asiste al Estado de El Salvador, contenido y desarrollados en los arts. 83 y 86 Cn."

Así pues, dijeron que, en principio, al no tener control sobre la emisión de la moneda que circula en el país, sobre la unidad de cuenta utilizada en el comercio, ni sobre el sistema financiero y la política monetaria, el Estado de El Salvador está perdiendo pleno control sobre el funcionamiento de la economía interna del país en forma general, y consecuentemente perdiendo control sobre uno de los elementos esenciales del mismo Estado, cual es la capacidad de autodeterminarse, la autonomía, condición esencial y básica que informa a la soberanía, por cuanto por esta vía está siendo afectada y reducida ésta calidad del Estado Salvadoreño y violándose directamente el texto del art. 83 Cn.

Nuevamente citaron aquí a Jellinek, quien afirma que "la soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente. De aquí que el Estado soberano es el único que puede, dentro de las limitaciones jurídicas que a sí mismo se haya puesto, ordenar, de una manera plenamente libre, el campo de su actividad". Con ello entonces dicho autor, según los demandantes, confirma que el elemento de la autonomía debe considerarse como una condición *sine qua non* de la soberanía, pues es con base a ella que ordena, de una manera plenamente libre, el campo de su actividad, es decir, ejerce plenamente la capacidad de autogobernarse y tomar sus propias decisiones políticas, función que virtualmente le es sustraída por la ley en cuestión, puesto que de ella se deriva el desprendimiento de una atribución que le es muy propia y determinante para la conducción política de los destinos de la nación, cual es la determinación de la política económica nacional, ya que a su vez, ésta se verá definitiva e irreversiblemente afectada, en cuanto se le sustrae la conducción de una herramienta fundamental propia, es decir, la orientación de la política monetaria.

Dicho de otra forma –siguieron–, al ya no poder emitir moneda ni conducir la política monetaria, el Estado de El Salvador no podrá determinar libremente su destino ni el futuro de su economía, pues ella estará sujeta a los vaivenes y decisiones que sobre la nueva moneda de circulación nacional determine el Estado propietario de tal facultad, o sea, los Estados Unidos de América, de tal forma que, visto desde la lupa científica del Derecho Constitucional y la Teoría del Estado, el poder soberano que al Estado de El Salvador le asiste según el art. 83, es violentado y menguado, por cuanto su autonomía ha sido reducida al violentarse el art. 111 y 131 ord. 13° Cn., y al tener que sujetarse el gobierno del país, en todo lo que respecta a dirección de la política económica y monetaria, a los designios y determinaciones de un Estado foráneo, que en teoría no puede ser superior al poder originario del Estado Salvadoreño.

Por otra parte, y a partir de esta misma línea de argumentación, dijeron que de la falta de capacidad para dirigir la política monetaria que se desprende de las violaciones a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn., se deriva a su vez la consecuencia jurídica de la limitación del Estado para conducir la política económica del país, trasladando virtualmente esta potestad, al menos de manera parcial, a otro Estado foráneo y específicamente en este caso a los Estados Unidos de América, en cuanto la política monetaria ha sido virtualmente sustraída del marco de atribuciones del Estado Salvadoreño, atribuciones que son ejercidas en nuestro país por diversos órganos de Estado; tal como lo vemos en el art. 131 ord. 13° Cn., así como en el art. 111 Cn., el cual reserva al Estado, de manera general, la potestad de "orientar la política monetaria", lo cual de acuerdo a la misma Constitución y a nuestro Estado de Derecho, se delega al Órgano Ejecutivo –arts. 159 y 168 ord. 15° Cn.– y en particular al BCR –art. 111 Cn.–

Así entonces, afirmaron que la ley en cuestionamiento atenta contra el principio de independencia y de indelegabilidad que sustentan la soberanía salvadoreña, por cuanto, el Estado de El Salvador sacrifica su independencia económica en función de sujetarse a las decisiones de otro Estado extranjero y se violenta el texto del art. 86 Cn., que establece la indelegabilidad de los órganos del Gobierno, pues no puede jurídicamente ningún órgano de Estado delegar o conferir sus propias funciones, especialmente aquellas que la Constitución le atribuye, no simplemente a otro órgano del Estado sino menos a cualquier otro poder foráneo, es decir a otro poder soberano distinto del nuestro.

Por otra parte, derivado de la transgresión a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn., se le quita al Estado Salvadoreño la capacidad de emisión de moneda y, en consecuencia de conducir la política monetaria y parte de la economía del país, limitándose en consecuencia la capacidad de autodeterminarse el Estado de El Salvador, es decir, de decidir su propio destino económico y, por tanto, se confiere a otra entidad "extraestatal", la potestad de conducir la economía y el gobierno material de nuestro país, por la cual tendrá que depender el Estado de las decisiones que en materia monetaria adopte la institución homóloga al actual BCR en los Estados Unidos; es decir, según los demandantes se anula el elemento soberano de la independencia del Estado Salvadoreño, por cuanto una de sus funciones propias de gobierno es delegado a otro poder soberano distinto del nuestro. Por tanto, al desprenderse de tal función el Estado de El Salvador, se está delegando directamente a otro poder soberano y obviamente foráneo al nuestro una función que de acuerdo al texto constitucional corresponde exclusivamente a determinados órganos del Gobierno salvadoreño, por cuanto se está violentando directamente la disposición establecida en el art. 86 Cn., en lo relativo a la indelegabilidad de las atribuciones de los órganos del Gobierno.

Dicho lo cual, los demandantes aclararon que, si bien ellos tienen claridad de que en la actualidad los Estados ya no pueden ejercer su actividad aisladamente de la comunidad internacional –por lo cual deben establecer relaciones de diverso tipo con otros sujetos de Derecho Internacional, con la consiguiente asunción de obligaciones internacionales–, ello no significa que la adopción de tales obligaciones, a través de tratados, lleve aparejadas limitación a la soberanía de los Estados, y así lo expresó esta Sala en la Sentencia de 7-IX-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 3-91, Considerando III 4.

En conclusión, pues, de las transgresiones expuestas a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn., por varias de las disposiciones de la LIM, desprendieron los demandantes la violación a los arts. 83 y 86 Cn., en razón de lo cual pidieron se declare la inconstitucionalidad de los artículos de la ley mencionada, por razones de fondo.

#### F. Violación al art. 62 Cn.

En este punto señalaron que el art. 62 inc. 1° Cn. establece que "el idioma oficial de El Salvador es el castellano. El gobierno esta obligado a velar por su conservación y enseñanza". Al ser el dólar de los Estados Unidos de América la moneda única de curso legal, cuyas leyendas están impresas en el idioma inglés, dijeron los demandantes que la población se verá obligada a realizar todas las transacciones económicas en un idioma que no es el oficial tal como lo establece el art. 62 Cn.

#### G. Conclusiones.

Después de las consideraciones realizadas en su demanda, concluyeron los demandantes "que el nombre de la Ley de Integración Monetaria es un fraude de ley, pues no trata de 'integración monetaria, de preservar la estabilidad económica que propicie condiciones óptimas y transparentes que faciliten la inversión, y de garantizar el acceso directo a mercados internacionales, [lo cual vuelve] necesario autorizar la circulación de moneda extranjera que goce de liquidez internacional', tal como lo expresa el Considerando IV del D. L. n° 201/2000. El fondo de la ley consiste en la sustitución de la moneda nacional por el dólar, siendo la dolarización el proceso mediante el cual el dólar de los Estados Unidos desplaza la moneda local como la moneda preferida para mantener ahorros, hacer pagos y ponerle precio a los bienes, que supone formalmente la creación de un sistema bimonetarista. Por consiguiente al no haber emisión de la moneda nacional por omisión de parte del Estado Salvadoreño, la única moneda de curso legal que circulara en nuestro territorio será el dólar de los Estados Unidos de América.

En consecuencia dijeron que, si bien el texto íntegro de la ley supone formalmente la creación de un sistema bimonetarista, al proyectar sus efectos materiales y concretos de tal forma que se anula la potestad del Estado de emitir moneda nacional y de crear y orientar su política monetaria propia, "la ley *per se* e íntegramente resulta inconstitucional, pues en su totalidad la finalidad última es la de omitir tales facultades del Estado que el art. 111 Cn. le otorga. Por tanto, en razón de lo antes expresado ante esta Honorable Sala, en la calidad arriba expresada, demandamos la inconstitucionalidad en forma íntegra de manera general y obligatoria, de la Ley de Integración Monetaria, sin perjuicio de las inconstitucionalidades manifiestas que sobre algunas disposiciones específicas de ella puedan declararse, tal como en el texto de esta demanda lo hemos sustentado".

Por lo expuesto, y de conformidad a los arts. 111, 148, 131 ord. 12°, 223, 228, 62 y 83 Cn., y arts. 2, 6 y siguientes de la L. Pr. Cn., pidieron "se declare inconstitucional en su fondo y contenido de modo general y obligatorio el texto íntegro de la Ley de Integración Monetaria, sin perjuicio de la particular declaratoria de inconstitucionalidad que sobre los arts. 3, 4, 5 inc. 1°, 11, 15 y 23 letra a) hemos pedido".



Asimismo, pidieron "se declaren inconstitucionales los arts. 16, 18 de la LIM, por adolecer de vicios de forma en el proceso de su aprobación".

*H.* Por resolución de 18-I-2001, este tribunal admitió la demanda presentada por los mencionados ciudadanos, circunscribiéndose la admisión: "(a) al control de constitucionalidad de los arts. 3, 4, 5 inc. 1°, 15 y 23 letra a) de la LIM, por la supuesta contravención a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn.; (b) al control de constitucionalidad de los arts. 16 y 18 de la LIM, por la supuesta vulneración al art. 148 Cn.; (c) al control de constitucionalidad del art. 11 de la LIM, por la supuesta violación a los arts. 131 ord. 12°, 223 y 228 Cn.; y (d) al control de constitucionalidad de la LIM por la supuesta vulneración a los arts. 62, 83 y 86 Cn."

6. Los ciudadanos Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas, en su demanda correspondiente al proceso 4-2001, fundamentaron su petición en los siguientes argumentos:

*A.* Que el art. 9 inc. 1° de la LIM obliga a las instituciones financieras a expresar todas sus operaciones financieras, así como a mantener sus registros contables, en dólares de los Estados Unidos de América, mientras que el inc. 2° de la misma disposición les impone la obligación, a solicitud del interesado, de reponer cualquier documento financiero que este expresado en colones, por uno en dólares de los Estados Unidos de América, llegando a establecer que, si la reposición no se efectúa, tal documento "se estimara expresado en dólares".

*B.* Que el art. 15 de la mencionada ley establece el plazo de seis meses para que los precios de todos los bienes y servicios se expresen en colones y en dólares, de lo cual se debe colegir que, al caducar este periodo, todos los precios tendrán que expresarse en dólares de los Estados Unidos de América, dado que ya no habrá más emisiones de moneda nacional, según lo determinan los arts. 5 y 23 del mismo cuerpo normativo.

*C.* Que el art. 131 ord. 13° Cn. confiere dos atribuciones específicas a la Asamblea Legislativa: la primera es la de establecer y regular el sistema monetario nacional y la segunda es la de resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera.

*D.* La primera de tales atribuciones –siguieron–, se encuentra en todas nuestras Constituciones, mientras que la segunda aparece por primera vez en el art. 77 ord. 24° de la Constitución de 1939, y desde entonces, prácticamente, la misma redacción es repetida por todas las Constituciones posteriores. Es decir, las últimas Constituciones salvadoreñas han sido consistentes en establecer, en primer lugar, una clara distinción entre el sistema monetario nacional como un todo y el papel de la moneda extranjera y, en segundo lugar, la función específica de la moneda extranjera, cual es la de servir como medio circulante cuando la Asamblea Legislativa así lo determine. En otras palabras, al señalar cuál es la función específica que la moneda extranjera puede jugar en nuestra economía, se están excluyendo otras funciones que como dinero, podría cumplir. "En conclusión, la Constitución establece claramente la facultad de la Asamblea Legislativa respecto a la moneda extranjera, que no es la de convertirla en moneda nacional otorgándole todas las

funciones que en dinero tiene en una economía, sino restringiendo su función a la de circulación".

*E.* Que según la Ciencia Económica moderna, la moneda tiene diferentes funciones o atributos en la vida de la sociedad, siendo las dos más generalizadas el de ser el principal instrumento de circulación de mercancías (medio de cambio) y el de ser unidad de cuenta para el cálculo económico. Sin embargo –dijeron–, es el caso que la Asamblea Legislativa, al aprobar la LIM, le confiere al dólar de los Estados Unidos de América no sólo la función de medio de circulación –lo que está dentro de sus atribuciones–, sino que, avanzando aun más allá, lo convierte en unidad de cuenta, respecto de lo cual toda la teoría económica es uniforme en señalar que es una diferente función de la moneda. "Que esto es así puede ser colegido incluso del mismo texto de la ley en cuestión, pues ésta en su art. 6, regula la circulación de otras monedas extranjeras y establece las normas bajo las cuales su circulación será posible, reconociendo implícitamente que cuando se trata de la moneda extranjera lo que la Asamblea Legislativa puede hacer es regular su circulación y no otro cosa".

*F.* Por otra parte, el art. 13 de la LIM establece que la ampliación de los plazos de los préstamos concedidos por instituciones financieras "surtirán efecto con la sola comunicación por escrito realizada por el banco al usuario (...); los plazos de las hipotecas y las prendas se entenderán ampliados en la misma forma que señale la comunicación". En otras palabras, según los demandantes la ley establece que este acto, modificativo del contrato de préstamo y de su correspondiente garantía, se realizará en forma unilateral por una de las partes -el banco- sin el consentimiento de la otra parte -el deudor- lo cual atenta contra la libre disposición de los bienes y la libertad de contratación, ambas libertades reconocidas explícitamente por los arts. 22 y 23 Cn.

En vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que la Constitución establece que los funcionarios públicos solo tienen las atribuciones que la ley les confiere, y que, en el caso específico de la Asamblea Legislativa, sus atribuciones están explícitamente acotadas a las que la Constitución les otorga, según lo dispuesto en el art. 131 ord. 38°, "es evidente que en los arts. 9 y 15 de la LIM, la Asamblea Legislativa se ha excedido en sus funciones al convertir el dólar de los Estados Unidos en unidad de cuenta del sistema monetario nacional, atribución que no le confiere nuestra Ley Primaria. Asimismo, la redacción aprobada del art. 13 de la misma ley vulnera derechos elementales consagrados en nuestra Constitución, y que es deber de ese Honorable Tribunal, así como de la ciudadanía, preservar y defender para proteger y preservar el Estado de Derecho". Por tanto, y de acuerdo a las razones expuestas, pidieron que se declare inconstitucionales los arts. 9, 13 y 15 de la Ley de Integración Monetaria.

7. Al rendir el informe prescrito por el art. 7 Pr. Cn., en relación con la demanda presentada por los ciudadanos María Silvia Guillén, Abraham Atilio Ábrego Hasbún y Carlos Rafael Urquilla Bonilla –quienes promovieron el proceso n° 41-2000–, la Asamblea señaló que el Pleno Legislativo, en la sesión plenaria del día 23-XI-2000 conoció como pieza de correspondencia la iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda, en el sentido que se aprobara la Ley de Integración Monetaria, y, de conformidad a lo prescrito por el art. 34 inc. 2° de su Reglamento Interior, que "es el cuerpo normativo

que rige el proceso de formación de la ley desde su fase inicial hasta la aprobación por el Pleno Legislativo", se remitió esta pieza de correspondencia a la CHEP, la que emitió el respectivo dictamen n° 151, en sentido favorable.

Respecto de lo que manifiestan los demandantes, en el sentido que se violan los principios constitucionales: democrático y pluralista –art. 85 Cn.–, de contradicción y libre debate – art. 135 Cn.–, de publicidad –arts. 125 y 135 Cn.– y de seguridad jurídica –art. 1 inc. 1° Cn.–, la Asamblea Legislativa dijo considerar "que no existe violación alguna a los principios constitucionales ya referidos", pasando a argumentar la constitucionalidad de cada uno de ellos.

A. En primer lugar, sobre la supuesta violación a los principios democrático y pluralista, consagrados en el art. 85 Cn., consideró que tal violación no existe, porque lo prescrito en los arts. 131 ord. 5°, 125 y 121 Cn. "no hace más que confirmar el apego de la Asamblea Legislativa a la Constitución en cuanto a estos dos principios que a criterio de los impetrantes han sido violentados; ya que, hablar de pluralismo democrático es referirse a un pluralismo político, que consiste en la multiplicidad de instituciones que, sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen (sic) la formulación de las decisiones políticas; estos grupos se encuentran organizados para la defensa de sus propios intereses y defienden o propugnan la ideología para ellos mismos. Por otra parte, el pluralismo ideológico consiste en la convivencia temporal o espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías; por lo que fundamentamos que cuando el sistema político es democrático no hay exclusión de ninguna de estas".

En relación a lo anteriormente expuesto –siguió–, la justificación de la ley la fundamentó en el art. 123 inc. 2° Cn., pues según criterio del órgano emisor se le dio "legal aplicación a lo establecido en la parte del proceso de formación de la ley, regulado tanto en la Ley Primaria como en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL), ya que la ley en referencia fue aprobado en términos generales por 49 votos".

B. Asimismo, en cuanto a la supuesta violación al principio de contradicción y libre debate, regulado tácitamente en el art. 135 Cn., que contiene la etapa de discusión y aprobación en el proceso de formación de la ley, dijo la Asamblea que "en una evidente ausencia de la normativa constitucional, se debe remitir indiscutiblemente al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, en el que se regula lo pertinente a esta etapa, estableciendo su art. 31 la 'primera lectura' ante el Pleno del proyecto de ley, decidiéndose si se somete el referido proyecto al estudio o dictamen de una o varias Comisiones de la Asamblea para el conocimiento sobre el asunto. Pero puede suceder también que el Pleno acuerde la 'dispensa de trámites', la que procede únicamente en casos urgentes o cuya importancia no amerite tramitación según el art. 45 inc. 2° del mismo Reglamento, y cuando así lo acordare la Asamblea Legislativa a petición de alguno de los Diputados; procediendo en este caso a discutirse el asunto en la misma sesión plenaria, aun sin el dictamen de la Comisión respectiva, tal como lo regula el art. 32 del referido Reglamento Interior. De lo anterior es importante hacer notar que el acuerdo de la referida dispensa de trámites es aprobado por mayoría simple, tal como lo regula el art. 123 de la Ley Primaria y el art. 2 del referido Reglamento Interior".

En el caso que nos ocupa –siguió– se decidió pasar a una Comisión de la Asamblea para su conocimiento, la cual dictaminó sobre el proyecto de ley, así como se sometió al conocimiento del Pleno para su respectiva discusión y aprobación, en forma metódica y clara, tal como lo establece el art. 33 del RIAL; además, se cumplió con lo prescrito en el sentido que, si se trata de un proyecto de ley, debe hacerse primero de modo general y luego por artículos, "por lo que consideramos que no se violó el principio que los impetrantes señalan, ya que, como queda establecido anteriormente, se procedió con apego tanto en lo regulado en la Ley primaria como en el RIAL, como se puede comprobar con la versión taquigráfica de la Sesión Plenaria del día 30-XI-2000".

C. Sobre la supuesta violación al principio de publicidad, regulado en los arts. 125 y 135 Cn., la Asamblea dijo considerar que tampoco hay ninguna violación, ya que, tomando en cuenta lo planteado anteriormente respecto a la representatividad de los Diputados de la Asamblea Legislativa, esta rige sus procedimientos por su Reglamento Interior, que tiene su base constitucional en el art. 131 ord. 1° Cn. y tal reglamento "no tiene disposición en la que tengan obligadamente que escucharse la opinión de un determinado sector o comunidad; aunque esto no inhibe a un ciudadano, sector, comunidad o sociedad en general a conocer de toda la actividad y procedimientos legislativos que sean proyectados a la sociedad salvadoreña en términos generales; ya que es esta misma, la que por soberanía elige en la forma prescrita por la Ley Primaria a los Diputados que son sus representantes".

En este mismo orden de ideas, en cuanto a lo regulado en el art. 135 Cn., dijo que "no hay violación alguna, ya que esta norma constitucional no ata desde ningún punto de vista a la Asamblea Legislativa a tiempos o plazos para el estudio y discusión de un proyecto de ley, ni establece que tenga que aprobar que está suficientemente discutido un punto para que se continúe con el proceso de formación de ley, que está regulado tanto en la Ley primaria como en el RIAL".

D. Finalmente, en cuanto a que se ha violado el principio de seguridad jurídica, regulado en el art. 1 inc. 1° Cn., dijo considerar "que en ningún momento hay violación al referido artículo, porque en la aprobación del decreto impugnado se cumplieron todos los requisitos que señala la Constitución y el RIAL".

Por lo expuesto, la Asamblea Legislativa consideró "que no ha existido violación constitucional alguna con la aprobación del Decreto Legislativo n° 201, del 30-XI-2000, que contiene la Ley de Integración Monetaria".

8. Al rendir el informe prescrito por el art. 7 Pr. Cn., en relación con la demanda de los ciudadanos Manuel de Jesús Gutiérrez, Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas –quienes promovieron el proceso n° 2-2001–, y por los ciudadanos Schafik Jorge Hándal, Salvador Sánchez Cerén, Ileana Argentina Rogel de Rivera, José Manuel Melgar Henríquez, Marta Lilian Coto viuda de Cuéllar, Francisco Roberto Lorenzana Durán, Elvia Violeta Menjívar Escalante, Walter Eduardo Durán Martínez y María Marta Concepción Valladares Mendoza, conocida por Nidia Díaz –quienes promovieron el proceso n° 3-2001–, la Asamblea Legislativa dijo que, efectivamente, por D. L. n° 201, de 30-XI-2000, decretó la

LIM, la cual, luego del trámite correspondiente, fue publicada en el D. O. n° 241, tomo 349, correspondiente al 22-XII-2000.

A. En relación a lo manifestado por los demandantes en el proceso n° 3-2001, en el sentido que ha existido una supuesta violación al art. 62 Cn., dijo que no hay violación alguna, ya que de la simple lectura del inc. 1° de tal disposición "podemos establecer categóricamente que con la aprobación del D. L. n° 201/2000, que nos ocupa, no [se] contraviene lo establecido en el referido artículo; porque en ninguna parte de la LIM se regula cosa distinta respecto al idioma castellano, ya que todos los salvadoreños seguimos y seguiremos usando el castellano como idioma oficial de El Salvador".

B. Respecto de la supuesta violación que, según los demandantes que promovieron el proceso n° 3-2001, se produce a lo establecido en los arts. 83 y 86 Cn., la Asamblea Legislativa también consideró que la misma no existe, y para robustecer su argumentación citó a Sánchez Viamonte, quien conceptúa la soberanía como "la plenitud lograda por la voluntad política del pueblo para determinarse y para manifestarse, de suerte que está comprendida en ella la autolimitación o la sujeción a determinadas normas, establecidas como condición para su validez, y así las formas jurídicas adquieren la importancia y jerarquía de condiciones impuestas a la soberanía". Y la emisión del decreto legislativo en cuestión –aseveró–, se realizó de conformidad a lo establecido en los arts. 121, 125 y 131 ord. 5° Cn.

Y es que, en relación específicamente al art. 86 –señaló–, la doctrina conceptúa el poder como "la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que fuera el fundamento de esa probabilidad". Tomando en cuenta el concepto anterior –siguió–, el poder público se manifiesta en tres funciones distintas, independientes e indelegables, dando lugar con esto a la función Legislativa, a la Ejecutiva y a la Judicial; y con la emisión de la LIM no se hace más que confirmar el apego de la Asamblea Legislativa a la Constitución, en cuanto al ejercicio de la función Legislativa, que le confiere la misma.

C. Sobre la supuesta violación al art. 111 Cn., dijo considerar también que no hay ninguna violación, "ya que el Estado en base a la Constitución seguirá emitiendo moneda, o sea el colón, y no está facultado, por supuesto, para emitir dólares de los Estados Unidos de América; la LIM lo que hace es permitir el curso legal del dólar, con poder liberatorio ilimitado (art. 3); igualmente, el colón, como moneda nacional, continúa teniendo curso legal irrestricto en forma permanente (art. 5 de la referida ley y el art. 38 de la LOBCR) estableciéndose además que entre los dólares y colones se efectuará un 'canje' de una moneda por otra".

D. En torno a la supuesta vulneración al art. 131 ord. 13° Cn., rechazó que la misma exista, pues el referido ordinal le establece al Legislativo, como una de sus atribuciones, el establecer y regular el sistema monetario nacional, así como resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera; y con la aprobación de la LIM "lo que se permite es la circulación del dólar a nivel nacional, como una moneda de curso legal, apegándonos con esto a la disposición constitucional en referencia, sin quitarle al colón la calidad de moneda

nacional, calidad que –cabe señalar–, no es principio constitucional, sino que está regulado o normado en la ley secundaria (art. 38 de la LOBCR)".

*E.* En relación con la supuesta violación a los arts. 131 ord. 12º, 223 y 228 Cn., dijo que con la sola lectura del art. 11 de la LIM se puede advertir que en ningún momento hay violación a los referidos artículos; primero porque, con el hecho que las obligaciones del BCR sean asumidas por el Estado, por medio del Ministerio de Hacienda, para compensarlas por obligaciones existentes a su favor, no significa que la Asamblea Legislativa no sea la encargada de reconocer la deuda pública, ni mucho menos que se vayan a crear y asignar los fondos necesarios para sus respectivos pagos sin autorización legislativa, pues las anteriores, así como las deudas que ya están reconocidas, tienen que ser de conocimiento de la Asamblea Legislativa, no existiendo, por lo tanto, ninguna irregularidad con estos tipos de deudas.

Por otro lado –dijo–, las nuevas deudas tendrá que reconocerlas la Asamblea Legislativa y autorizar su amortización a través del Presupuesto General de la Nación en la asignación correspondiente; es decir que, con la aprobación del presupuesto General de la Nación, se establece la provisión de fondos para la amortización o completo pago de las deudas reconocidas y debidamente autorizadas por la Asamblea Legislativa; razones por las cuales consideró que no existe violación de los citados artículos.

*F.* Por último, respecto de la supuesta violación al art. 148 Cn. por el hecho de facultar al Estado, a través del Órgano Ejecutivo y particularmente al BCR, para que adquiriera empréstitos para con los particulares, así como el de adquirir de manera indirecta obligaciones a cargo del Estado, los cuales se traducen en empréstitos; dijo considerar que no existe la inconstitucionalidad alegada, pues la facultad concedida al BCR no implica omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el referido artículo constitucional, ya que es imperativo que la Asamblea Legislativa los conozca para su respectiva aprobación.

Por todo lo antes expuesto, la Asamblea Legislativa dijo considerar "que no ha existido violación constitucional alguna con la aprobación del D. L. n° 201, de 30-XI-2000, que contiene la Ley de Integración Monetaria".

9. Finalmente, en relación con la demanda de los ciudadanos Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas –quienes promovieron el proceso n° 4-2001–, la Asamblea Legislativa dijo considerar que no hay violación alguna, ya que el ord. 13º del art. 131 Cn. le confiere la atribución de "establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera".

Los demandantes consideran –siguió– que el Legislativo "se ha excedido en sus funciones" al convertir el dólar de los Estados Unidos de América en unidad de cuenta del sistema monetario nacional, lo cual según ellos, no está regulado o contemplado dentro de las atribuciones que le confiere la Ley Suprema; sobre lo cual dijo que "no existe violación alguna al principio constitucional ya referido", pasando a argumentar la constitucionalidad de ello.

Al establecer el referido art. 9 de la LIM –argumentó– que las operaciones financieras y sus registros contables se expresarán en dólares, y que las operaciones ya realizadas o pactadas en colones también se expresarán en dólares y que deben reponerse los documentos correspondientes, a fin de que se expresen en dólares, y que aun cuando no se efectúe, se estimará en dólares al tipo de cambio establecido; y, por otra parte, al disponer el art. 15 de la misma ley que los precios de los bienes y servicios deberá expresarse en ambas monedas en los primeros seis meses de vigencia de la ley, no se ha violentado ningún principio constitucional, ya que "los mencionados artículos se basan en la referida disposición constitucional, que faculta a la Asamblea Legislativa a establecer y regular el sistema monetario y la admisión y circulación de la moneda extranjera, permitiendo, consecuentemente, la circulación del dólar a nivel nacional, como una moneda de curso legal, apegándonos con esto a la disposición constitucional en referencia, sin quitarle al colón la calidad de moneda nacional, calidad que –es oportuno señalar–, no es principio constitucional, sino que está regulado en la ley secundaria (art. 38 LOBCR)".

Además –dijo–, según los demandantes existe una violación a la libertad contractual que está consagrada en los referidos arts. 22 y 23 Cn., pues el art. 13 de la LIM faculta para que los bancos de manera unilateral modifiquen los contratos celebrados entre las instituciones del sistema financiero y los particulares, sobre lo cual también afirmó que no existe violación alguna a los principios constitucionales citados por la razón siguiente:

Si bien el art. 13 establece que se ampliarán los plazos de los créditos concedidos por el sistema financiero antes de la vigencia de la ley, y que tal medida surtirá efecto con la sola comunicación por escrito sin necesidad de otorgar nuevo documento, también establece que el deudor tendrá un plazo de treinta días para manifestar al banco su inconformidad, con lo cual se entiende que no es una decisión unilateral, sino que el usuario puede manifestar su acuerdo, con lo cual no se aplicaría lo dispuesto en la mencionada disposición legal, por lo que no se viola el principio de libertad de contratación y de la autonomía de la voluntad de las partes.

Con el propósito de ser enfático en lo regulado en los arts. 22 y 23 Cn., relativo al principio de la libertad de contratación, dijo la Asamblea que es totalmente ilógico pensar que en el art. 13 de la ley que nos ocupa se trate de facultar a las instituciones financieras a que realicen actos unilaterales que modifiquen los contratos por parte de estas, sino que utiliza un procedimiento que vuelve más expedita la forma de expresar la voluntad de ambas partes; por lo tanto, son actos bilaterales que requieren la aceptación de la voluntad de ambas partes contratantes, con lo cual se da cumplimiento a ambos principios, el de la libertad contractual y el de la autonomía de la voluntad de las partes. Es decir que "no ha existido violación alguna a los artículos constitucionales ya referidos".

Por todo lo antes expuesto, la Asamblea Legislativa dijo considerar que "en la oposición aludida por los impetrantes, no ha existido violación constitucional alguna a los arts. 22, 23 y 131 ord. 13° Cn., en cuanto al contenido de los arts. 9, 13 y 15 del D. L. n° 201, de 30-XI-2000, que contiene la Ley de Integración Monetaria".

10. Al rendir el informe que este tribunal ordenó, de conformidad al art. 7 Pr. Cn., en relación con la demanda presentada por los ciudadanos que promovieron el proceso n° 41-

2000, el Presidente de la República, Lic. Francisco Guillermo Flores Pérez, dijo que para una mejor comprensión del mismo, lo estructura de la manera siguiente: Referencia de las disposiciones legales que los demandantes alegan violatorias de la Norma Fundamental y conceptos de violación (A); no procedencia de medida cautelar de suspensión de vigencia de la ley (B); ausencia de parámetro de constitucionalidad y alcance de la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional sobre el principio de publicidad y debate de las normas legales (C).

A. Referencia de las disposiciones legales que los demandantes alegan violatorias de la Norma Fundamental y conceptos de violación.

En este apartado dijo que el fundamento de la inconstitucionalidad alegada por los demandantes estriba en un motivo de forma, consistente en afirmar que la promulgación de la LIM ha violado el principio de publicidad y debate, afirmando que éstos son elementos que integran el proceso de formación de la ley; concluyendo los demandantes en que se infringen los arts. 125 y 135 Cn.

Por otro lado, señaló que los demandantes solicitan que se decrete una medida cautelar, consistente en la suspensión de la entrada en vigencia de la ley, basando dicha petición en la Resolución de admisión de 26-IX-2000, pronunciada por esta Sala en el proceso de Inc. 33-2000, en la cual se dijo que, en el caso específico que se encontraba conociendo, el tribunal no consideraba necesario establecer por jurisprudencia la posibilidad de adoptar la suspensión de la vigencia de una ley.

Expuestos los fundamentos de la pretensión de inconstitucionalidad –siguió–, su informe consiste en exponer que, no obstante la admisión de la demanda, los argumentos planteados por los demandantes no configuran adecuadamente la pretensión de inconstitucionalidad, pues el parámetro de inconstitucionalidad que plantean no existe.

B. No procedencia de medida cautelar de suspensión de vigencia de la ley.

En este punto dijo que, a consecuencia de la demanda, en el presente caso no es procedente disponer la suspensión de la vigencia de la ley, esencialmente por dos razones: la primera es, desde una perspectiva general, la imposibilidad jurídica de adoptar tal medida en un proceso de inconstitucionalidad; y, segunda, desde el análisis del caso en concreto, que no existen las condiciones o requisitos para adoptar una medida cautelar como la solicitada.

a. Imposibilidad jurídica de adoptar tal medida en un proceso de inconstitucionalidad.

Si bien es cierto –dijo el Presidente de la República– que el proceso de inconstitucionalidad está integrado en el Derecho Procesal Constitucional y, por ende, le son aplicables supletoriamente muchas de las disposiciones generales del Derecho Procesal común y, sobre todo, le son aplicables reglas previstas para otros procesos constitucionales, existen en aquél peculiaridades que exigen un tratamiento diferenciado.



Las principales características de esta clase de proceso serían, según el mencionado funcionario: por un lado, el objeto de control de constitucionalidad, y, por otro, la especial configuración abstracta de la pretensión.

Sobre el primer aspecto, dijo que no debe obviarse que el objeto de control por antonomasia en el proceso de inconstitucionalidad es la ley, entendido este vocablo como ley en sentido formal, esto es, como producto del legislador democrático. Desde esta perspectiva, el proceso de inconstitucionalidad opera como un mecanismo de control sobre actos ejercidos por representantes del pueblo y, por ello, expuesto gráficamente, se ha asegurado que en el proceso de inconstitucionalidad se actúa como un legislador negativo; y aunque esta expresión ya no tiene el sentido del carácter políticamente aséptico que Kelsen proponía respecto del Tribunal Constitucional, aún conserva validez si se comprende como límite de la actuación de los entes jurisdiccionales encargados del control constitucional.

Sobre el segundo aspecto, dijo que en nuestro sistema procesal constitucional el proceso de inconstitucionalidad aparece diseñado como un proceso abstracto, esto es, que la pretensión se configura con independencia de los efectos concretos que la norma genere en las particulares esferas jurídicas de las personas. Aún más, "tal carácter abstracto se pronuncia en nuestro país por la legitimación ciudadana o popular que existe para iniciar tal clase de proceso, es decir, que la demanda puede plantearse por cualquier ciudadano, por la simple circunstancia de ser tal, sin que sea necesario alegar agravio o afectación a una esfera jurídica en concreto".

Teniendo en cuenta esas dos peculiaridades del proceso de inconstitucionalidad, dijo que, en tanto control esencialmente de leyes, el proceso de inconstitucionalidad no significa que esta Sala pueda participar del proceso político. Dicho en otras palabras, "el proceso de inconstitucionalidad está configurado como medio de control de actuaciones de otros poderes estatales [todavía más, en nuestro sistema, que es un control constitucional *a posteriori*], pero de ninguna manera legitima la participación de entes jurisdiccionales en el proceso político, el cual se caracteriza -en esencia- por la apreciación de las condiciones de conveniencia y oportunidad, a diferencia de los tribunales, que deben actuar conforme al método jurídico".

Así las cosas, afirmó que entender que esta Sala pueda suspender la vigencia de una ley dictada por el legislador democrático significaría, sin más, que el tribunal estaría interviniendo en el proceso político. "En nuestro sistema constitucional, el desarrollo del mismo está conferido a otros entes, a los políticamente responsables, es decir, a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo".

Y es que –siguió– la suspensión de la vigencia de la ley supondría admitir que un tribunal incidirá de modo pro-activo en la configuración del modelo político del país, ya que "al impedir que las decisiones adoptadas por los responsables políticos -sobre todo la Asamblea Legislativa- no puedan surtir efectos, estaría disponiendo o manteniendo otro modelo político. Esto significaría, de modo patente, una intromisión de entes jurisdiccionales en ámbitos de competencia de otros poderes estatales y, como tal, una distorsión del sistema de distribución de poderes que nuestra Constitución consagra".

Al respecto –acotó–, no debe obviarse que la Constitución no es un programa político, sino un conjunto normativo que opera como marco de las actuaciones de las personas y de los entes estatales y, como tal, no dispone una serie de directrices de actuación política, sino que consagra los límites de ésta y, en consecuencia, son válidas diversas opciones políticas siempre y cuando se mantengan dentro de los límites constitucionales. Por ello los tribunales -y para el caso, esta Sala- debe permitir que operen y funcionen las opciones políticas que el pueblo ha escogido en procesos electorarios, pues lo contrario sería conceder la responsabilidad política a entes jurisdiccionales, los que no son representantes directos del pueblo. Y para dejar que operen las opciones políticas, que se expresan a través de leyes, esta Sala no debe intervenir en la vigencia de éstas, pues de admitirse tal posibilidad ello supondría desconocer la voluntad popular reflejada en las elecciones.

En ese orden de ideas, señaló que en reciente Resolución adoptada por esta Sala el 13-XII-2000, dentro de un proceso de amparo contra ley autoaplicativa, el particular solicitó la suspensión de la entrada en vigencia de la Ley Transitoria de Ordenamiento de la Agroindustria Azucarera, habiéndose desestimado su solicitud. Caso que, aunque se refiere a un proceso constitucional concreto como lo es el amparo, ofrece, según el Presidente de la República, una similitud con las pretensiones de los ciudadanos demandantes, ya que en ambos casos se trata de la impugnación de normas abstractas.

Reseñó entonces que, tratándose de la posibilidad de la suspensión o no de la entrada en vigencia de una norma jurídica, tal como pretenden los que promovieron el proceso de inconstitucionalidad n° 41-2000, este tribunal sostuvo que "la adopción de la suspensión del acto reclamado en el presente caso -en el sentido de exonerar a la sociedad pretensora de la observancia de los efectos preceptuados en el acto normativo atacado- comportaría una drástica modificación de los lineamientos establecidos por el legislador alrededor de la actividad productiva del sector azucarero, creando con ello una severa distorsión en la situación actual del mercado, a través de la alteración de equilibrio de los factores económicos de la oferta y la demanda de este bien agroindustrial".

Idéntico criterio –dijo el Presidente de la República– aplica al caso de la LIM, en cuanto la suspensión de la vigencia de la ley impugnada como inconstitucional significaría conceder a esta Sala un rol pro-activo en el proceso político del país y, por ello, una intromisión de la Sala en ámbitos que son competencia de otros órganos constitucionales; por lo tanto, concluyó que la suspensión de la vigencia de la ley no es jurídicamente posible adoptarla como medida cautelar en el proceso de inconstitucionalidad.

Cabe mencionar en este punto –dijo– que la finalidad esencial de la LIM, tal como lo determinan sus Considerandos, es la preservación de la estabilidad económica que propicie condiciones óptimas y transparentes que faciliten la inversión y la de garantizar el acceso directo a mercados internacionales, para lo cual se vuelve necesario autorizar la circulación de monedas extranjeras que gocen de liquidez internacional. Con lo anterior se lograría integrar e incorporar a El Salvador al proceso de integración económica mundial.

b. Existencia de condiciones o requisitos de la medida cautelar.

Al respecto destacó el Presidente de la República que sobre el tema de las medidas cautelares, esta Sala ha determinado que aquéllas "aparecen como los medios jurídico-procesales cuya función es evitar que se realicen actos que impidan o dificulten la efectividad de la satisfacción de la pretensión objeto del proceso, y esa función se lleva a cabo mediante una incidencia en la esfera jurídica del demandado, adecuada y suficiente para producir ese efecto, garantizando así el eficaz funcionamiento de la justicia".

Aplicado lo anterior –dijo–, resulta evidente que la suspensión de los actos reclamados, sean éstos actos judiciales o administrativos producidos por las autoridades públicas o privadas, o actos legislativos, se enmarca dentro de la categoría medida cautelar, siendo ésta, según la reciente Resolución de esta Sala pronunciada en el proceso de Amp. 138-2000, el "mecanismo dictado al inicio o en el transcurso del proceso tendente a asegurar la eficacia práctica de la decisión definitiva que se dicte en el mismo"; es decir, "no constituye un mecanismo de tutela inmediata, sino que pretende asegurar la eficacia del proceso".

Es por ello –dijo el Presidente de la República– que se afirma en la mencionada resolución que el acogimiento de una medida cautelar tiene un carácter extraordinario, ya que supone la sustracción de la eficacia u operatividad dimanante de los actos dictados por las autoridades públicas, los cuales en principio han sido examinados desde una perspectiva constitucional por la autoridad emisora; en consecuencia, para la procedencia de la medida cautelar se exige la existencia de al menos dos presupuestos básicos: por un lado, la probable existencia de un derecho amenazado -*fumus boni iuris*-; y, por otro, el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso -*periculum in mora*-.

(i) La apariencia de buen derecho o *fumus bonis iuris* –acotó–, constituye un requisito de fundabilidad de la pretensión cautelar o la acreditación de la verosimilitud del derecho o de la apariencia de buen derecho. Con relación a este tema, citó a Lino Enrique Palacio, quien manifiesta que, dado que "la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución definitiva que debe recaer en otro proceso, al cual se haya necesariamente ligada por un nexo de instrumentalidad, la fundabilidad de la pretensión que constituye objeto de aquél no puede depender de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o superficial encaminado a obtener un pronunciamiento de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido en dicho proceso".

Es por ello entonces –siguió–, que para poder justificar el dictado de una resolución que adopte una medida cautelar, necesariamente debe existir la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el pretensor, de tal suerte que, luego de un análisis o examen del caso, exista la probabilidad de prever que en el proceso principal se reconocerá la certeza de ese derecho. En otras palabras, para garantizar el éxito del pronunciamiento de la medida cautelar se debe acreditar la apariencia de buen derecho, "situación que en el presente caso no puede afirmarse, ya que la pretensión y los conceptos de violación elaborada por los demandantes descansan en meras suposiciones o especulaciones".

Al examinar la demanda –afirmó– se advierte que los demandantes sustentan sus consideraciones sobre hechos, no en datos fácticos que las apoyen, sino "en elucubraciones.

Abundan en la demanda frases sin sustento tales como 'esto supone'. Los demandantes pretenden de esta manera liberarse de la carga de aportar al menos algunos elementos de convicción, expresando que 'No consta en ninguna parte que la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto haya sesionado en tales fechas'. ¿Tuvieron acceso al libro de actas respectivo o a otro medio que sustente su afirmación?. Si bien es cierto que para imponer una medida cautelar no es preciso ofrecer o contarse con pruebas en el estricto sentido de tal categoría, sí es indispensable disponer de elementos que hagan verosímil y probable la existencia de lo afirmado".

El contenido del *fumus bonis iuris* –dijo– significa, tal como lo ha afirmado esta Sala en la mencionada Resolución pronunciada en el proceso de Amp. 138-2000–, "el humo o la apariencia de buen derecho, [el cual] se obtiene analizando los hechos alegados con las restantes circunstancias que configuran la causa. Se trata entonces de un presupuesto objetivo para la procedencia de toda medida cautelar, como la suspensión del acto reclamado, y con especificidad hace alusión a la apariencia fundada del derecho, lo que implica una respuesta jurisdiccional afirmativa a la viabilidad jurídica de la pretensión, sin que ello signifique adelantar opinión alguna sobre el fondo de la cuestión controvertida".

"El juicio sobre la apariencia de buen derecho en materia constitucional, en virtud de su ordenación, trasciende a la órbita de lo individual por su evidente contenido de interés público, [y] se encuentra integrado por una doble y antitética ponderación de probabilidad una positiva y otra negativa. Desde una óptica positiva, el órgano jurisdiccional debe apreciar la existencia de un derecho fundamental vulnerado por el acto impugnado; y desde una óptica negativa, prever también los daños que a los intereses generales u otros derechos fundamentales de un tercero puede ocasionar la protección cautelar mediante la suspensión. Los enjuiciamientos esbozados deben ser exhaustivamente valorados por el tribunal, tomando en consideración los aspectos particulares que rodean los asuntos sometidos a su consideración con el propósito de estimar concretamente la existencia de condiciones determinantes de la procedencia del aseguramiento de los efectos de la sentencia definitiva mediante la adopción de una medida cautelar".

Concluye el tribunal –reseñó el Presidente de la República– afirmando que "la ausencia de alguno de los presupuestos que determinan el dictado de la suspensión del acto reclamado, como el *fumus bonis iuris*, produce la enervación de la función de la medida cautelar, lo que constituye un valladar para adoptarla".

(ii) El peligro de la demora o *periculum in mora* –dijo–, consiste en que, ante la necesidad del proceso para la obtención de la razón, aquél no debe convertirse en un daño para el que tiene la apariencia de tener razón. En síntesis, para el Presidente de la República una de las finalidades del *periculum in mora* es evitar, mediante la adopción de una medida cautelar, que la parte que cree tener la razón, obtenga un daño o lesión mayor durante la tramitación del proceso. En otras palabras, lo que se trata de impedir es que, ante la existencia de un posible daño dentro de la esfera jurídica de una parte, por medio de la medida, este peligro o daño se pueda conjurar o prevenir.

En el caso de la LIM –acotó–, la posibilidad o existencia remota de un aparente daño no existe, puesto que ni siquiera los demandantes han determinado y delimitado qué daño se

encuentre sufriendo alguien en su esfera o ámbito jurídico; pues, a diferencia del proceso de amparo, que es un proceso que recae sobre actos concretos, en el cual el peligro del daño es fácilmente identificable por parte de la persona que cree que su derecho ha sido conculcado, en el proceso de inconstitucionalidad, por su naturaleza misma –esto es, constituir un proceso abstracto–, no existe posibilidad alguna que se llegue a determinar, y quien posee la legitimación activa, que puede ser cualquier ciudadano, "debe encontrarse lesionado o que pueda sufrir un peligro de no adoptarse la medida cautelar. Ello no ocurre en el caso que ahora se analiza. Resulta evidente que no existe ningún peligro de la demora, tanto es así que ni siquiera las partes lo determinaron en su pretensión, ni para ellos, ni para terceros, ni para la colectividad salvadoreña".

La única y breve frase que trata de justificar este extremo –señaló– es "el carácter materialmente irrevocable de la vigencia de la LIM", expresión que le pareció "dogmática y gratuita que en ninguna manera se fundamenta".

(iii) Finalmente respecto de la ponderación del binomio interés público-interés privado dijo que, como punto de partida, debe tenerse presente la jurisprudencia sentada por esta Sala, cuando ha desarrollado dicho requisito de fundabilidad, quien al respecto ha dicho que "debe considerarse que toda autoridad pública, incluida esta Sala, al momento de adoptar una decisión debe atender a la previsión constitucional de que el interés público tiene primacía sobre el interés privado, circunstancia que prohíbe, so pretexto de simplemente garantizar los efectos de una sentencia definitiva, decretar una medida cautelar cuando ésta produzca una perturbación irremediable de los intereses generales, como sucede en el presente amparo; pues el aseguramiento de la finalidad de este proceso conllevaría de forma directa e inmediata un perjuicio grave e irreparable a los intereses de la colectividad, incluyendo a los demás destinatarios explícitos de la ley".

En este punto consignó algunas ideas generales sobre la primacía del interés público o social sobre el interés particular, y al respecto dijo que en la normativa constitucional salvadoreña, reiterada y repetidamente se insiste en la preeminencia del interés público y "en la servicialidad de todo el sistema jurídico y de la actividad de los entes públicos a los intereses sociales. Así, sólo para referirnos a los supuestos más relevantes a efectos del presente caso, citamos: en el art. 102 inc. 1º Cn. se garantiza la libertad económica 'en lo que no se oponga al interés social'; y en el art. 110 Cn., al disponer tanto sobre los monopolios como sobre los servicios públicos, exige que los mismos se ajusten a los intereses sociales; pero sobre todo el art. 246 inc. 2º Cn., luego de consignar la supremacía constitucional, vincula este instrumento jurídico a una decisión axiológica que debe regir toda interpretación judicial: 'El interés público tiene primacía sobre el interés privado'".

Si aplicamos la noción de interés público a la figura de la adopción de las medidas cautelares –siguió–, es evidente que, en ningún caso la adopción de la misma debe significar el grave sacrificio, afectación o perjuicio del interés público, de los intereses sociales, pues ello significaría ponderar en mayor estima los intereses de un particular -en el presente caso, los intereses de algunos ciudadanos- con deterioro de los intereses de toda la comunidad, de todos los salvadoreños.

Precisamente por esa circunstancia, a título ilustrativo, mencionó que está aceptado que en cualquier ordenamiento, la escogitación de una medida cautelar, legal o jurisprudencialmente, no procede en los casos de perjuicio de los intereses sociales o generales; e insistió en que la adopción de la medida cautelar pretendida no sería congruente con la Norma Fundamental, pues el presente caso trasciende la órbita de lo privado y/o individual por su evidente contenido de interés público, teniendo entonces cualquier tribunal por mandato constitucional -art. 185 Cn.-, la obligación de aplicar la Constitución por sobre todas las leyes, no pudiendo ser alterado por ninguna ley, ninguno de los principios, derechos y obligaciones establecidos por la misma -art. 246 Cn.-. Por ello, dijo que "debe evitarse que con la toma de la medida cautelar se produzcan perjuicios o elementos perturbadores de los intereses sociales, ya que al otorgar primacía a los intereses particulares sobre el interés público se estaría distorsionando el art. 246 de la Carta Magna".

Así –dijo–, ampliando el ámbito de análisis de la figura de la suspensión pretendida por los demandantes, hoy en día hay consenso en admitir en la doctrina que la misma no consiste sino en una medida cautelar, por lo que está regida por los parámetros y/o principios aplicables a tales medidas. "Debe recordarse que, en la doctrina procesal, precisamente la lesión a los intereses generales es uno de los criterios que, sin excepción, se acepta como justificativo de la denegativa de la adopción de la suspensión como medida cautelar".

Y es que –dijo–, la denegativa de la suspensión de la vigencia de la LIM, como es propio de toda medida cautelar, no significa un adelanto de la decisión final, sino que ante el conflicto de dos intereses: el del particular de las personas, y el interés de la colectividad, el primer derecho cede relativamente al de la comunidad salvadoreña.

Dado que en este estado la LIM ya ha desplegado sus efectos en sentido positivo, "como la disminución de las tasas de interés, y más aún por tratarse de una medida de una envergadura tan importante, ello ha obligado a todo el sector financiero, productivo y al Estado mismo a invertir fuertes cantidades de dinero en actos preparatorios para el acogimiento de la ley en comento y luego para su cumplimiento, por lo que suspender la entrada en vigencia, por pretendidos vicios únicamente de forma, no tiene ninguna justificación, sino que de suspenderse la vigencia de la ley se producirían graves perjuicios económicos y, además, se generaría un efecto distorsionador sobre la economía del país".

### C. Ausencia de parámetro de constitucionalidad.

Según sostienen los demandantes –señaló–, la LIM es contraria a la Constitución porque dentro de su proceso de formación se violaron los principios de publicidad y libre debate, los cuales ellos consideran implícitamente comprendidos en los arts. 125 y 135 Cn. "Entienden los ciudadanos demandantes que el principio de publicidad debe significar, *inter alia*, 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".

Claramente se puede establecer –acotó– la errónea conceptualización que del principio democrático, pluralista, de publicidad, contradicción y libre debate tienen los ciudadanos demandantes, pues ellos parten, para fundamentar la pretendida inconstitucionalidad, de una premisa falsa: el texto legal es contrario a la Constitución porque para los ciudadanos fue imposible participar y tener un espacio de discusión y debate público en el que cada interesado pudiera avocarse a la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa, para expresar si estaba en contra o no de la iniciativa de la LIM y exponer sus razones para sustentar sus posiciones.

Como idea previa, consideró importante destacar que los demandantes aducen basar su argumentación en jurisprudencia establecida por esta Sala, específicamente en la Sentencia dictada el 30-VI-1999, en el proceso de Inc. 8-96; sin embargo, la cita que los demandantes hacen de la jurisprudencia constitucional, "resulta falaz, por dos razones: obvian que las consideraciones transcritas de la sentencia relacionada son simples *obiter dicta* de ésta y no la *ratio decidendi* de la decisión jurisdiccional en ese caso; y sacan de contexto las frases expuestas por esa Honorable Sala, ya que si se examinan íntegramente el sentido es absolutamente muy distinto del que pretenden".

Sobre el primer aspecto, dijo que no debe perderse de vista que el motivo de la inconstitucionalidad alegada en el proceso 8-96 era, en esencia, violación al procedimiento de formación de la ley por la sanción extemporánea del Presidente de la República, por lo que "es precisamente el análisis de dicho punto lo que constituye la *ratio decidendi* de la sentencia pronunciada en dicho caso".

Sin introducirse en "la polémica nacional sobre la vinculatoriedad o no de la jurisprudencia constitucional en el país", dijo el Presidente de la República que lo que sí es indudable es que, en lo que interesa a los efectos de su informe y sin tomar posición sí lo vinculante es el fallo o también las razones del mismo, "lo que es indudable es que los *obiter dicta* que se consignan en una sentencia de ningún modo constituyen criterio jurisprudencial consolidado y, en consecuencia, carecen de fuerza vinculante. Los párrafos transcritos por los demandantes, específicamente dos acápites del romano IV de la Sentencia (...) son simple *obiter dicta*, no vinculantes ni para esa Honorable Sala ni para terceros".

Sobre el segundo aspecto, es decir "la cita tendenciosa de la jurisprudencia constitucional", dijo que es indispensable clarificar y poner en el debido contexto las afirmaciones de esta Sala: Al respecto, señaló que los demandantes, en su demanda aseguran que en la sección IV 1 de la sentencia relacionada se establece el principio de libre debate y contradicción; sin embargo, "deliberadamente han obviado que tales consideraciones las hizo esta Sala refiriéndose a la participación e intervención de los distintos grupos parlamentarios, no a una obligada ni necesaria intervención de cualquier interesado en los cuerpos legales".

Así –señaló–, en el párrafo 1 del Considerando IV de la referida sentencia se dice que "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."

De la anterior transcripción –dijo el Presidente de la República– aparece patente que lo que esta Sala denomina principios de publicidad, de contradicción y de libre debate se refieren, no a un obligado debate ante y con la participación de todos los gobernados, sino a la participación e intervención de los distintos grupos políticos presentes en la Asamblea Legislativa.

Y es que –siguió–, sobre la referencia al párrafo 2 del Considerando IV de la sentencia relacionada, los demandantes "internacionalmente han obviado una frase muy importante, recurriendo a colocar un paréntesis en la transcripción que hacen. La frase que han obviado proporciona el verdadero sentido del carácter representativo de la Asamblea Legislativa: ‘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’. El carácter representativo de la Asamblea no significa pues, de ninguna forma, que todos los gobernados interesados en una ley en proceso de formación tengan derecho constitucional a intervenir en las discusiones de la misma; aún más, tal situación significaría la negación de la representación política".

Por otro lado, dijo que las consideraciones de esta Sala sobre la posible avocación de particulares a las comisiones parlamentarias, dado que constituyen *obiter dicta*, "deben entenderse como labor propedéutica de la jurisprudencia constitucional, como una recomendación de ‘buen gobierno’, pero de ninguna manera puede entenderse como obligación constitucional que, ante toda ley a dictarse, deba la Asamblea Legislativa o la Comisión pertinente escuchar a todos los gobernados interesados en la normativa. Reitero, la obligación que los demandantes han derivado de la jurisprudencia constitucional ha sido llevada al extremo del absurdo: Si se aplica la noción que aducen los demandantes, en primer lugar, sería una negación del sistema político consagrado en la Constitución, dado que el mismo está basado precisamente en la representación política; y, en segundo lugar, la producción legislativa sería imposible, ya que previo a la promulgación de toda ley debería mandarse a escuchar a todo particular interesado".

En conclusión –dijo–, en la jurisprudencia constitucional citada por los demandantes no se ha establecido que exista obligación constitucional de la Asamblea Legislativa de escuchar y permitir la intervención de cualquier gobernado interesado, previo a la producción de una norma legal.



Pasó luego el Presidente de la República a exponer en detalle los fundamentos jurídicos que apoyan la constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas como contrarias a la Constitución, para lo cual consideró conveniente consignar algunas nociones sobre el alcance y significado de los siguientes conceptos: democracia y mandato; participación y representación política; dado que, en su opinión, los mismos constituyen elementos esenciales que se desprenden del art. 125 Cn., supuestamente violado.

a. Alcance y significado de democracia y mandato.

Citando lo afirmado por Hans Kelsen –*Esencia y Valor de la Democracia*–, dijo que la gran dificultad de definir o conceptuar la democracia radica en que la palabra adolece de un exceso de significación jurídica y política, pues el calificativo democrático se le atribuye a conceptos, formas políticas, sistemas constitucionales y actitudes de la más diversa naturaleza.

Sin embargo –acotó–, según Carl Friedrich la democracia no es únicamente una forma de gobierno, sino también una manera de concebir el Estado y la organización política en su integridad y una proyección al campo institucional y político de la idea misma del hombre. En ese contexto, se tienen dos acepciones del vocablo democracia: el primero, que lo entiende como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y el segundo, como predominio del pueblo en el gobierno político del Estado.

Interesa –dijo el Presidente de la República– la democracia constitucional moderna, resultado de un proceso en el que la revolución constitucional inglesa, la independencia de los Estados Unidos de América, la revolución de los países iberoamericanos, los precedentes españoles y el precedente político de los siglos XVII y XVIII han sido elementos fundamentales para concebir la democracia representativa fundada en la existencia de un marco constitucional, que supone el gobierno de la mayoría, pero con el reconocimiento indispensable de los derechos de las minorías, límites absolutos y necesarios de los poderes del gobierno.

Es así como el sistema constitucional salvadoreño –siguió– se basa en esa idea o noción de democracia, coincidente con la idea de libertad y con el concepto de Estado de Derecho, entendiendo a éste como aquél limitado y condicionado por el respeto de la norma jurídica, por la separación de poderes y por los derechos de la persona humana, cuyas autoridades son el resultado de elecciones libres y periódicas, en las que pueden intervenir todos los partidos políticos legalmente constituidos.

Nuestro sistema político –dijo– descansa en la democracia representativa y pluralista fundada en el gobierno constitucional, que respeta necesariamente los derechos humanos y se integra con la idea de Estado de Derecho. "Bajo este contexto afirmamos que la democracia en El Salvador se legitima con el acatamiento de la voluntad política de la mayoría y con la aceptación del orden constitucional, legitimidad del poder político que resulta del ejercicio de la voluntad del pueblo manifestada en elecciones libres".

Íntimamente ligada a la democracia –argumentó– encontramos al mandato, que de acuerdo a la definición efectuada por Hanna Fenichel Pitkin –*El concepto de representación*– no es

más que la relación que en las democracias se establece entre electores y elegidos para ocupar cargos políticos de la estructura estatal, abarcando la llamada teoría de la representación una de las piedras estructurales del Estado de Derecho.

En aplicación al mandato constitucional recogido en el art. 85 Cn. –concluyó, respecto de este punto–, el Estado de El Salvador es representativo, caracterizado por el preestablecimiento, a través de la organización institucional, de quiénes gobernarán y con arreglo a qué fines u objetivos. De ahí que –tomando las ideas básicas que Carlos Fayt expone en *Sufragio y representación política*, afirmó que, en virtud del principio de representación, se reputa que "la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse sino por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder. Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva en la consecuente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de representación".

#### b. Participación y representación política.

Sobre este aspecto dijo que, cuando se habla de la participación política, ésta puede definirse como aquella actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o influir en la formación de la política estatal. "Dentro de esta definición se encuentra el voto como actividad integradora a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones. Al hablar de representación política debe tenerse presente que es, como asegura Chatelet, 'una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado, que convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. De ahí su conexión con la elección, en cuanto mecanismo de transmisión del poder de autoridad y con el sufragio, en cuanto energía o actividad que materializa el poder electoral'".

De lo anterior coligió el Presidente de la República que la organización del Estado no tiene voluntad propia, pues lo que se expresa a través del gobierno es la voluntad humana, que al objetivarse en virtud del ordenamiento jurídico, se convierte en la voluntad de la comunidad, teniendo siempre en cuenta que la voluntad de los gobernantes se encuentra sometida a su función, la que debe cumplirse dentro de los límites previstos en la Constitución. En ese sentido, la representación sería la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de cumplimiento obligatorio.

El régimen representativo –señaló– tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía popular, en donde el pueblo en su totalidad es el titular de la soberanía. A través de la representación, se insiste que es el pueblo quien gobierna por medio de los elegidos que son nombrados por un tiempo limitado y en forma periódica, quienes en última instancia son los responsables de la gestión y dirección de los asuntos públicos.

"Entrando en materia y aplicando cada una de las nociones anteriores, se sostiene que la Asamblea Legislativa, por consiguiente, es el órgano deliberante de todo el país y el diputado representa al mismo, sin dejar de ser el representante virtual, implícito de sus

electores. Entonces tenemos que el mandato representativo o comúnmente denominado electivo o legislativo, inviste al representante de los poderes de sus representados. De ahí que los actos que realiza el representante se consideran hechos por sus mandantes y, en consecuencia, los actos de los diputados deben ser considerados como ‘obra del pueblo entero’, que ejerce su soberanía por intermedio de sus representantes”.

No debe perderse de vista –siguió– que la elección no constituye un mecanismo de transmisión de poder en modo alguno, sino que es la designación mediante un procedimiento para la selección de las personas idóneas. Permite a los electores ejercer influencia sobre la acción política de sus representantes, a quienes eligen de acuerdo a sus opiniones. La legislación está reservada al juicio, opinión y voluntad de los representantes, quienes son independientes de sus electores, no teniendo con ellos sino una relación de representación de derecho público. "Por ello es permisible afirmar que los Diputados son, para decirlo en forma gráfica, delegados del pueblo, y por ende sus representantes, de ahí que la voluntad que expresan vale como expresión de la voluntad no preexistente sino que se identifica con la de los representantes. Y es que, la elección por medio de la cual han surgido los Diputados como representantes del pueblo, adquiere sentido de una consulta a la opinión y voluntad popular, un medio a través del cual el cuerpo electoral expresa su pensamiento sobre la conducción del Estado y a final término cuya voluntad se expresará en forma de ley”.

La cuestión se clarifica –acotó– al entender que la representación política es el método o técnica que nace y se aplica con la finalidad de hacer posible realidades que de otra manera serían imposibles, como sería la actuación o participación simultánea del cuerpo político.

Por todo lo antes expuesto, y siguiendo la misma línea de razonamiento de Sánchez Agesta –*Principios de la Teoría Política*–, dijo que resulta evidente que las etapas esenciales del fenómeno de la representación son: sustitución autorizada, actuación directa del representante y simultánea y consecuente actuación indirecta del representado, desplazamiento de la imputación de tales actuaciones desde el representante al representado y, por último, efectos *erga omnes* de tal desplazamiento de imputación que, en el caso que nos ocupa, implica el deber de obediencia que se impone a los mismos representados respecto de los actos del representante.

En ese sentido –dijo–, debe tenerse en cuenta que, tal como señala López Guerra, de acuerdo al esquema conceptual clásico el parlamento aparece como el único órgano representativo de la soberanía popular y resulta, a la par, legitimado por ésta. En consecuencia, se constituye como portavoz de la voluntad del pueblo. Y es que –siguió–, dentro de nuestro sistema de gobierno, entendido éste como la organización normativo-institucional del funcionamiento de los controles y responsabilidades constitucionales concernientes al proceso de orientación política, hemos adoptado como sistema no el de democracia directa o semidirecta, sino el sistema representativo, en donde los ciudadanos no gobiernan directamente, sino que lo hacen por medio de representantes por ellos elegidos, que no están sujetos a mandato imperativo; en ese sentido, la representación llena los fines de consagrar la legitimidad de los gobernantes, de expresar la voluntad del pueblo, de suministrar una imagen de la opinión y de determinar una mayoría gubernamental.

Retornando conceptos de Pérez Serrano, dijo que la representación es la relación establecida entre los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado (representado) con un órgano (representante), en virtud de la cual la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquellos.

De lo anterior derivó el Presidente de la República que no es admisible ni permisible siquiera suponer o sostener, tal como pretenden los demandantes, que la no oportunidad de éstos en la toma de decisiones trascendentales se traduce en una violación a los principios democráticos, pluralista, de publicidad y libre debate. "El principio de publicidad aducido por los que ahora impugnan la LIM, no pretende alcanzar como finalidad la influencia en el proceso de toma de decisión. La máxima expresión de los principios supuestamente violados, despliegan sus efectos en el pleno legislativo, es ahí en donde éstos se agotan. El sistema de representación proporcional es la garantía institucional del pluralismo. En las discusiones que surgen entre los diputados, quienes han sido legítimamente electos y que gozan de la representación de la voluntad popular a partir del día de la elección de éstos, es donde debe garantizarse el libre debate. Aún más, la representación debe entenderse como el proceso mediante el cual la influencia que toda la ciudadanía, o parte de ella, tiene sobre la acción gubernamental, se ejerce, con su aprobación expresa y en su nombre, por un pequeño número de personas de entre ellas, con efectos obligatorios para con sus representados. Si lo que se quiere es que el pueblo -titular de la soberanía- tenga efectiva participación en el proceso de toma de decisión de la Asamblea Legislativa, lo que habrá que propugnarse es la reforma constitucional, para incorporar instituciones idóneas, tales como el referéndum. Es un engaño postular que porque se permita a algunos expresar sus opiniones ante las comisiones parlamentarias se estará escuchando al pueblo soberano, el cual, en su mayoría no tiene formas expeditivas de acudir a tales comisiones. Si existiesen instituciones de democracia semidirecta y no se hubiesen utilizado, sí podríamos decir que no se respetó el proceso de formación de la ley".

En último caso –dijo–, en nuestro modelo político, la vía permitida para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, su adhesión o su inconformidad en las decisiones trascendentales adoptadas por el Órgano Legislativo es al elegir a sus miembros y, consecuentemente, a su programa político. Si ya electos tratan de establecer componentes de éste y tienen la mayoría para hacerlo, ello es parte del juego democrático. Si ello se aparta de la voluntad popular, vendrán otras elecciones para respaldar otra opción política. Y es que un órgano es representativo respecto de un grupo social dado, cuando su titular o titulares son elegidos por y entre los miembros de ese grupo, mediante votación universal, libre, secreta, igualitaria, directa, competitiva y periódica, que políticamente los obligue a actuar en la esfera de sus poderes discrecionales, de acuerdo a la voluntad presunta de sus electores, quienes en caso de desvío notorio, podrán retirarles su confianza simplemente en la no reelección.

Dentro de esta misma línea de pensamiento –refirió–, López Guerra asegura que "se ha admitido generalmente que no es posible hablar ya sin más de una 'voluntad parlamentaria', sino que es necesario distinguir al menos entre el criterio de la mayoría y el criterio de la minoría". En lo que respecta al control del Órgano Ejecutivo por parte de la minoría –continuó–, se ejerce por ésta comparando la actuación de dicho órgano con unos parámetros que la minoría aporta (es decir, su propio programa o sus propias

concepciones); pero, "desde luego, sin la pretensión de identificar estos parámetros ni con la voluntad parlamentaria, ni con la voluntad popular, ya que es evidente que la minoría es tal porque su programa no triunfó electoralmente. Cuando este control existe, tiene un objetivo diferente: no se trata de comparar la actuación del Ejecutivo con una voluntad popular ya manifestada, sino con unos objetivos a conseguir en el futuro con la finalidad de motivar en elecciones subsiguientes un cambio de voluntad del electorado".

Resulta inaudito suponer –dijo– que porque los ciudadanos no tuvieron espacio para la discusión de la LIM, ello traiga como consecuencia la ruptura del proceso de formación de la ley, pues en todo caso el espacio de discusión corresponde porque así lo decidió el pueblo a los representantes de éste, es decir los Diputados; y el foro de discusión se dio en el caso particular, en la sesión plenaria respectiva. "Como última instancia, ante la inconformidad o desencanto de algunos sectores por las medidas adoptadas por el Órgano Legislativo en turno, independientemente de la materia que se trate, el pueblo en las próximas elecciones puede revertir las medidas adoptadas".

Consignando algunas ideas de Torres de Moral, dijo que los representantes no escogen a sus representados, esto viene presentado y avalado por un partido político y, en realidad, no es conocido por sus representados hasta el final del largo proceso de elección. Tampoco la voluntad popular es elaborada ni formulada por el pueblo, sino que se forma en ese mismo proceso mediante la adhesión a las propuestas políticas que presentan los candidatos. Por tanto, es la voluntad de éstos la que estructura la pluralidad de opiniones que da lugar a la voluntad popular, y no al revés. Y, sin embargo, el candidato elegido sí va a contar con una serie de instrucciones en su actuación: los programas han venido a ocupar el lugar de las instrucciones.

Un último aspecto dentro de los conceptos de participación y representación política –dijo–, es lo pertinente al grado de libertad con que el legislador puede decidir una modificación del régimen monetario; en este punto confluyen dos materias de importancia: la responsabilidad política del legislador y la también responsabilidad del orden jurídico del mismo. La primera se refiere al precio político que supone la adopción de cualquier decisión y las repercusiones que, en última instancia, pueda tener sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos. Es así como el legislador, dentro de los límites constitucionales, puede introducir reformas pero debe asumir el riesgo que tal tipo de medidas comporta. Dicho en otras palabras, al final del mandato predeterminado por la ley, el representante puede ser castigado con la no reelección.

Adicionalmente a lo expresado –dijo–, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia y la doctrina han considerado constitucionalmente legítimos los límites consistentes en diferir en el tiempo la comunicación de documentos o medidas relativos a la política monetaria. De igual manera, se considera constitucionalmente procedente adoptar tales medidas en forma urgente o perentoria. El título legitimador de tales límites, se encuentra en el principio de proporcionalidad, cuya fundamentación constitucional en El Salvador ha demostrado esta Sala; del mismo se deriva el principio de eficacia, el cual permite válidamente restringir o excluir momentáneamente la publicidad de determinadas actuaciones o medidas previas, cuyo conocimiento anticipado podría disminuir o eliminar

la operatividad de las decisiones, o permitir la ocurrencia de sucesos perjudiciales para el interés común, cual es el caso de la especulación.

Finalmente, citó a Martín-Retortillo, quien sostiene que las exigencias de marcada inmediatividad condicionan las actuaciones en materia monetaria "hasta el extremo que, de no darse esas características de inmediatividad, también de rapidez e incluso de secreto, no es aventurado predecir la imposibilidad de alcanzar los objetivos que precisamente legitiman su actuación".

Con base en lo expuesto, el Presidente de la República solicitó "que, una vez cumplidos con los procedimientos de ley, se declare que en el cuerpo normativo que se impugna no existe la inconstitucionalidad alegada por los demandantes, y se desestimen las pretensiones de los ciudadanos que han promovido el presente proceso".

*11.* Al rendir el informe ordenado por esta Sala, en relación con la demanda de los ciudadanos Manuel de Jesús Gutiérrez, Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas –correspondiente al proceso n° 2-2001–, el Presidente de la República, Lic. Francisco Guillermo Flores Pérez, dijo lo siguiente:

*A.* Delimitación de motivos de la demanda de inconstitucionalidad.

Sobre este aspecto señaló que, en esencia, en la referida demanda y en el escrito de evacuación de prevención se asegura que los arts. 11, 16 y 18 de la LIM son inconstitucionales porque transgreden los arts. 131 ord. 12°, 148, 223, 227 y 228 Cn.

Según los demandantes –siguió–, los arts. 11, 16 y 18 de la LIM contienen o generan una obligación pecuniaria a cargo del Estado, e infringen: el art. 131 ord. 12° Cn., al crearse una obligación sin asignarse los fondos; los arts. 227 y 228 Cn., al disponer una obligación no prevista en el presupuesto; y el art. 148 Cn. al haberse aprobado una obligación a cargo del Estado –"préstamo", según los demandantes - por mayoría simple de la Asamblea Legislativa.

El argumento fundamental de los demandantes y que sirve de presupuesto al resto de argumentos –señaló–, es que en el art. 11 de la LIM se "crea una obligación a cargo del Estado y, por lo tanto, lo constituye al mismo como deudor". El carácter previo o presupuesto que presente este argumento en la demanda es tal –dijo– que, "de refutarse tal idea, automáticamente y por efecto lógico imperativo, toda la alegación de la demanda carece ya de sentido. Resulta, pues, importante comprender adecuadamente, desde la perspectiva constitucional, el citado art. 11 de la Ley de Integración Monetaria".

*B.* Comprensión constitucional del art. 11 de la LIM.

Para comprender adecuadamente la disposición que se asegura infringe la normativa constitucional –dijo–, es conveniente partir de su composición lingüística, de la cual "es evidente que los demandantes han incurrido en una errónea interpretación de la disposición

infraconstitucional: El art. 11 de la LIM no crea una obligación genérica a cargo del Estado, sino que se limita a autorizar la posibilidad que las obligaciones del BCR sean asumidas por El Estado". Tal disposición "de ninguna manera constituye un mecanismo de traspaso de obligación o de asunción de deuda, sino que únicamente autoriza la posibilidad que las obligaciones del BCR puedan ser transferidas al Estado en el Ramo de Hacienda, pero es patente que, de llegarse a efectuar tal transferencia, ésta deberá realizarse ajustándose a la normativa constitucional y a las disposiciones legales aplicables".

Y es que –dijo–, en virtud del art. 11 de la LIM el Estado no se ha convertido en deudor o en responsable de las obligaciones del BCR, pues aquél se circunscribe a disponer la posibilidad de ello; pero esta circunstancia de ninguna manera significa que, en su oportunidad, al concretarse el traspaso de obligación (en la hipótesis que llegara a suceder), no deban observarse las reglas constitucionales y legales que rigen tal situación.

Lo que ha sucedido en el presente caso, según el Presidente de la República, es que los demandantes han basado su argumentación en "una aislada y sesgada lectura del art. 11 de la LIM. Al respecto, recordó que ya esta sala ha señalado, en múltiples ocasiones, que la interpretación de las normas infraconstitucionales siempre debe hacerse de modo tal que potencie y tienda a la efectividad de la normativa constitucional, a lo que ha denominado interpretación conforme a la Constitución.

Por ello –acotó–, el art. 11 de la LIM debe interpretarse de modo sistemático y coherente con el resto del sistema jurídico nacional, sobre todo con la normativa constitucional que dispone lo relativo a la creación y requisitos de obligaciones a cargo del Estado y, en consecuencia, debe entenderse que tal disposición no persigue ni tiene la virtualidad por sí sola de constituir al Estado en responsable de las obligaciones del BCR.

Para que la asunción de obligaciones del BCR por parte del Estado pueda suscitarse –es decir, generar efectos jurídicos– será necesario según el Presidente de la República que se identifiquen las específicas obligaciones del BCR que se trasladarán al Estado y cumplirse con las disposiciones constitucionales que regulan tal situación. No se trata, pues, de un evento automático, de generación espontánea por la sola entrada en vigencia del citado art. 11, sino que será indispensable dictar los actos legislativos y administrativos que el sistema jurídico contempla. En definitiva pues, concluyó que es erróneo interpretar que el art. 11 de la LIM "crea una obligación genérica a cargo del Estado y por lo tanto, lo constituye en deudor", ya que tal disposición no pretende tal efecto.

Evidenciado entonces que el art. 11 de la LIM no supone la creación de una obligación a cargo del Estado, la idea presupuesta que los demandantes utilizan para alegar la inconstitucionalidad –dijo– debe ser desestimada.

### C. Comprensión constitucional de los arts. 16 y 18 LIM.

Sobre la potestad del BCR de emitir bonos u otros títulos valores, es importante destacar –señaló– que la alegada inconstitucionalidad se basa en entender que, en razón de tales emisiones, se contraen obligaciones que comprometen al Estado, sin que éstas pasen por el procedimiento constitucional de ser aprobadas por mayoría calificada por la Asamblea

Legislativa. "En este punto los demandantes incurren en una falsa premisa: que toda emisión de bonos u otros títulos valores por el BCR obligan u obligarán al Estado. Esta noción no está ajustada a la realidad jurídica. Al respecto, una referencia normativa es necesaria para contextualizar la comprensión constitucional de los arts. 16 y 18 de la LIM: de conformidad al art. 1 de la LOBCR, éste es una institución pública, autónoma, de carácter técnico, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo anterior significa que la emisión de bonos u otros títulos valores que realiza el BCR no necesariamente obliga u obligarán al Estado, sino que corresponderá en cada caso a las autoridades competentes determinar si una específica emisión se hará con el solo respaldo y garantía de los bienes del BCR o si se pretenderá que la misma sea respaldada o garantizada por el Estado y, en este último caso, tal asunción de obligación o de garantía deberá hacerse observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables a la concreta situación".

En consecuencia, dijo el Presidente de la República que es erróneo entender, en primer lugar, que el simple establecimiento de una atribución al BCR –es decir, la emisión de bonos u otros títulos valores– signifique, por sí sola, la creación de una obligación pecuniaria a cargo del Estado; y, en segundo lugar, tampoco es cierto que toda emisión de bonos por el citado Banco supondrá una obligación a cargo del Estado, pues es perfectamente válido que el respaldo y garantía de los bonos u otros títulos valores emitidos por aquél sea exclusivamente el patrimonio de la institución bancaria.

De modo semejante al análisis expuesto con relación al art. 11 de la LIM –dijo–, cuando mediante una emisión de bonos por el BCR se pretenda obligar o atribuir la calidad de garante al Estado, deberán observarse las respectivas disposiciones constitucionales y legales. Y es que, en definitiva y según el criterio del Jefe de Estado, los arts. 16 y 18 LIM no suponen ni generan obligación alguna para el Estado y, en consecuencia, no es exigible para tales disposiciones el requisito de mayoría calificada en la Asamblea Legislativa.

Como puede apreciarse –dijo–, el presente caso es prácticamente inverso a la situación que se conoció y decidió el proceso de Inc. 9-99: en el caso *sub iudice* no existe obligación pecuniaria a cargo del Estado, mientras que en el precedente sí existía tal obligación. Aún más, "la sentencia dictada en dicho proceso sirve precisamente para sustentar la posición contraria a la que aducen los demandantes, pues al *contrario sensu* de lo consignado en dicha sentencia: si una institución autónoma debidamente autorizada emite bonos, pero éstos no están respaldados ni garantizados por el Estado, no es competencia de la Asamblea Legislativa disponer sobre tal emisión y menos se requiere [aún en la hipótesis que el Órgano Legislativo deba intervenir] de mayoría calificada".

Y es que –siguió– en el referido proceso de Inc. 9-99 se trataba de una específica y concreta emisión de bonos, que por sí generaba una obligación a cargo del Estado, sin embargo en el presente caso sólo se trata de la formulación expresa de una atribución a un ente estatal, la emisión de bonos u otros títulos valores por el BCR. Los arts. 16 y 18 de la LIM –acotó– no constituyen la autorización de una emisión de bonos que automáticamente obligue al Estado, sino que se circunscriben a establecer expresamente la atribución del BCR a emitir bonos u otros títulos valores.



Debido entonces a que los arts. 16 y 18 de la LIM no generan ni suponen una obligación a cargo del Estado, argumentó el Presidente de la República que, para la promulgación de tales disposiciones, no es obligatoria su aprobación por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa y, en consecuencia, la pretensión de inconstitucionalidad debe desestimarse. Y es que, a efecto ilustrativo señaló que la mayoría de las obligaciones financieras del BCR están constituidas por documentos financieros, como Certificados Negociables de Liquidez, Bonos de Estabilización Monetaria y Certificados de Liquidez, y todos ellos están respaldados y garantizados única y exclusivamente por el patrimonio del BCR, sin que el Estado se encuentre obligado o afiance tales obligaciones.

Por lo expuesto, el Presidente de la República solicitó que este tribunal declare que en los arts. 11, 16 y 18 de la Ley de Integración Monetaria no existe la inconstitucionalidad alegada por los ciudadanos Manuel de Jesús Gutiérrez, Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas.

12. Al rendir el respectivo informe en relación con la demanda de los ciudadanos Schafik Jorge Hándal, Salvador Sánchez Cerén, Ileana Argentina Rogel de Rivera, José Manuel Melgar Henríquez, Marta Lilian Coto viuda de Cuéllar, Francisco Roberto Lorenzana Durán, Elvia Violeta Menjívar Escalante, Walter Eduardo Durán Martínez y María Marta Concepción Valladares Mendoza, conocida por Nidia Díaz, el Presidente de la República Lic. Francisco Guillermo Flores Pérez, dijo lo siguiente:

A. Pretensión de inconstitucionalidad de la letra a) del art. 23 y de los arts. 3, 4, 5 y 15 de la LIM, por violación al inc. 1º del art. 111 Cn.

a. Argumentos de los demandantes.

Comenzó por decir que, en síntesis, esta pretensión está fundamentada en las siguientes alegaciones: que debe existir una unidad nacional monetaria propia del Estado de El Salvador, la cual debe tener ciertas características que la identifiquen como tal y que le permitan al Estado emplearla como el instrumento básico de política económica, para orientar la política monetaria con el fin de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional; por eso, la Constitución dispone que la emisión corresponde exclusivamente al Estado, la cual podrá ejercerla directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público.

Que la política monetaria, la cual por mandato constitucional debe ser ejercida por el Estado, es indivisible de la atribución constitucional del Estado de emitir con exclusividad la moneda de circulación en su territorio, por lo cual la LIM es inconstitucional ya que priva al Estado de su "obligación" de emitir la moneda de circulación en el territorio nacional, omitiendo asignar tal atribución.

Que la política monetaria se materializa en la centralización y administración de las reservas internacionales del Estado, la ejecución de operaciones de crédito doméstico neto –por medio de los cuales se establece la política crediticia del Estado– y la emisión de especies monetarias respaldadas por el Estado, que no sólo sirven como unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor, sino que sustancialmente son el sostén fundamental de

la política monetaria en tanto que la cantidad de emisión es determinante para establecer el ritmo de crecimiento de la economía, el comportamiento de los precios relativos, las tasas de interés y el tipo de cambio entre la moneda nacional y las monedas extranjeras.

Finalmente, que a partir de 1950 el monopolio de emisión tuvo como objeto garantizar la implementación nacional de políticas monetarias coherentes con las necesidades del país ante sus problemas estructurales propios. Por lo que, de acuerdo a lo dispuesto por los arts. 3, 4, 5 inc. 1º y 15 de la LIM, a partir de la vigencia de ésta, no podrán efectuarse emisiones de colones y El Salvador dejara de tener una moneda propia, con lo cual no se podrán ejecutar y formular medidas de política monetaria propia consistentes con nuestros problemas, que no son los mismos de los EUA.

#### b. Análisis de la pretensión.

(i) En este punto expuso, en primer lugar, ciertas concepciones sobre la política monetaria, señalando que los demandantes estructuran su argumentación en una idea que sirve de núcleo a su pretensión: que la expresión "política monetaria" contiene o hace referencia a un concepto único, y desde esta premisa basan sus alegaciones en el supuesto que el único modelo de política monetaria es el concebido por ellos, por lo que, si una ley introduce cambios a dicho modelo u opta por otro, viola la Constitución pues, en tal caso, el Estado no podría cumplir con la atribución que aquella le impone mediante el inc. 2º del art. 111.

Su informe –dijo el Presidente de la República– pretende refutar "la errada y sesgada visión constitucional" de los demandantes, en esencia, mediante los siguientes puntos: que existen diversos modelos de política monetaria; que no es cierto que la LIM impida al Estado cumplir con la atribución de orientar la política económica para alcanzar los fines que la Constitución ha determinado, sino que su propósito es implantar una política monetaria que permita alcanzar esos fines, con mayor previsibilidad que el modelo preexistente, así como promover y mantener condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional; y finalmente, que ese nuevo modelo y las maneras cómo se materializa, cuentan con legitimidad constitucional.

Lo cierto –acotó– es que el contraste entre este nuevo modelo y el preexistente, transita en los senderos de la oportunidad y de la conveniencia, es decir, que tal materia no es constitucional, sino más bien, económica. "Es más, en el ámbito económico contemporáneo, la polémica sobre diversos modelos de política monetaria es todavía enconada y no ha culminado; por lo que resulta simplista o ingenuo sustentar que existe una única concepción de política monetaria y unos medios exclusivos para implantarla. En nuestra opinión, en un modelo constitucional como el salvadoreño, no existe selección de una política monetaria determinada; aún más, desde una perspectiva objetiva, el modelo mismo [el salvadoreño] no intenta ni pretende zanjar un debate económico, sino que, acertadamente, selecciona los fines de la política monetaria, pero no define su contenido ni determina los medios para alcanzar tales fines".

Sobre ello dijo que, entendida la Constitución como un marco de actuación de los sectores y fuerzas sociales, la misma permite y potencia que las especificaciones y manifestaciones de los fines esenciales del sistema jurídico se expresen en la cotidiana vivencia de la

comunidad política, social y económica. En cuanto producto de la convivencia de diversas concepciones del mundo y de distintas ideologías –siguió–, la Constitución supone un pacto político-jurídico entre los diversos sectores y fuerzas de la sociedad –entendida la figura del pacto "como modelo figurado, como principio heurístico"–, sin que tal circunstancia signifique que la Constitución contenga un específico programa de gobierno. "Así, la Constitución funciona como un mecanismo de equilibrio entre la estabilidad y la evolución, ya que siendo el proceso social simultáneamente consecuente y duradero, deben respetarse las normas que establecen y potencian el desarrollo de las estructuras e instituciones necesarias y básicas y, al mismo tiempo, deben atenderse las expectativas globales de la comunidad".

En definitiva –dijo–, la Constitución determina el marco de actuación de los sectores y fuerzas sociales de la comunidad, pero no contempla los específicos contenidos de sus actuaciones. Es precisamente por ello que la Constitución posibilita la vigencia y estimula la actualización del pacto político que supone aquélla. Siendo que nuestro sistema constitucional parte de las ideas básicas de libertad e igualdad, el orden político y económico del país, al ser producto de la actividad humana, es históricamente contingente y, en consecuencia, aquél se encuentra en permanente cambio, en adecuación a nuevas realidades y exigencias y/o expectativas. Porque –señaló, citando a Bobbio–, "para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre es igual a sí mismo".

A partir de la anterior visión constitucional, "que es la que esa Honorable Sala ha expresado en múltiples ocasiones compartir", pasó a examinar lo relativo al concepto de política monetaria y sus diversos modelos; y, al respecto, argumentó que la materia que se analizará –política monetaria– corresponde en esencia a la demanda de la población por medios de pago, no de crédito; pues es precisamente la demanda de esos medios –que originalmente era de dinero, entendido como especie monetaria– lo que permite a la población realizar transacciones. Para satisfacer esta demanda de medios de pago existen diversos modelos y, para efectos de la pretensión en análisis se concretó a reseñar dos modelos básicos, entre los cuales se han estructurado diversos híbridos. "La adopción de uno u otro modelo, o la manera de implementarlo, tiene incidencia en diversos ámbitos económicos, como los precios, el empleo, los salarios, el control de la inflación, la tasa de crecimiento de la renta real, la mejora de la balanza de pagos, y otros".

Esos dos modelos han determinado, desde hace ya varias décadas –dijo–, una polémica sobre la institucionalidad de la política monetaria, fundamentalmente sobre si ésta debe ser conducida por un ente centralizado como el BCR, el cual adoptaría discrecionalmente las medidas conducentes a satisfacer la demanda de dinero –*modelo discrecional*– o si la política monetaria debe estar claramente establecida mediante reglas, usualmente leyes –*modelo de reglas o reglado*–. "Adviértase –dijo– que en ambos casos se trata de modelos de política monetaria, determinados por visiones políticas, económicas e ideológicas, pero debe tenerse presente que la Constitución no se ha pronunciado por ningún modelo de política monetaria, sino que ello corresponde determinarse por los representantes políticos electos democráticamente".

Al respecto, hizo referencia a la Resolución de improcedencia pronunciada por esta Sala el 9-I-2001 en el proceso de Inc. 1-2001, en la cual se insistió que "es inadecuado, para realizar el examen de constitucionalidad, partir de que una disposición legal o un cuerpo normativo determinado es la única y 'correcta' manera de desarrollar el contenido de la Ley Suprema, pues ello ignora el carácter abierto de las disposiciones constitucionales y la libertad de configuración del legislador". Es precisamente en este error –acotó el Presidente de la República– en que incurren los demandantes: dan a unos conceptos constitucionales un único contenido, obviando u ocultando que existen otras posibilidades, y a partir del contenido asumido, no del concepto constitucional, elaboran y fundamentan su alegación de inconstitucionalidad.

Dicho lo anterior, pasó en forma somera a describir algunos aspectos característicos del modelo discrecional y de algunas de las críticas que se le han formulado.

Para ello, partió por afirmar que es usual que la demanda de dinero de la población crezca periódicamente, y que si, p. ej., en un año fue de quinientos millones de colones, el próximo se incremente en un diez por ciento; es decir, que sea de quinientos cincuenta millones de colones. De acuerdo al modelo discrecional, el ente emisor o banco central, debe emitir, también periódicamente, el porcentaje faltante, para que la población obtenga ese dinero demandado adicionalmente.

Una consideración inicial que hacen los críticos de este modelo –dijo–, es que en la formulación anterior se da por supuesto que se conoce oportunamente y con certeza cuál es el porcentaje faltante; un primer problema, entonces, es que el ente emisor se puede equivocar; otro es que un ente irresponsable, v. gr., en lugar de emitir un 10% emita un 30%. "Tales equivocaciones o irresponsabilidades generan consecuencias generalmente negativas. Una de las más graves y desfavorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional es la inflación, pues si, por ejemplo, la oferta es mayor que la demanda, los precios se elevan, ya que si las personas disponen de más medios de pago se los gastan, aumentan las importaciones, y demás".

El modelo discrecional –siguió– también presenta, según sus críticos, algunas deficiencias que gravan su idoneidad para perseguir objetivos macroeconómicos, así como involucra algunos riesgos adicionales: en primer lugar, una falla generalizada del modelo radica en que la medida adoptada por el ente emisor o no alcanza a lograr la finalidad perseguida, o no la alcanza de la manera prevista, debido, y entre otras causas, al influjo que la población o algunos sectores de la misma pueden ejercer para impedir los efectos de la medida o para distorsionarlos, variable ésta que el ente emisor no puede controlar; en segundo lugar, una emisión monetaria discrecional no respaldada en un crecimiento de la producción consigue un crecimiento económico meramente nominal, prácticamente de espejismo, ya que los personas tienen más dinero pero los precios suben, y se produce con ello inflación, generándose la paradoja en algunos países que han padecido fenómenos de hiperinflación, en el sentido que muchos personas son "millonarias", pero pobres; en tercer lugar, entre los riesgos del modelo discrecional se señala que, si se otorga a un ente emisor centralizado la potestad de establecer discrecionalmente el tipo de cambio entre la moneda nacional y la extranjera, ello posibilita la corrupción. ya que los titulares del ente emisor pueden alertar a sus allegados sobre una devaluación que han decidido y ellos especular con la misma;

finalmente, en cuarto lugar, si el ente emisor, a pesar de su autonomía meramente formal, es dominado por un partido político, éste puede financiar su campaña política con los beneficios de la especulación, de lo cual se ofrecen ejemplos concretos en el ámbito latinoamericano.

Esas fallas del modelo y sus riesgos –siguió– generan desconfianza entre la población, entre la banca local que eleva los intereses para conjurar los efectos de una posible devaluación, y la banca y entidades financieras internacionales que endurecen sus políticas en lo que se refiere a países adscritos a tal modelo; ya que éste coloca a los agentes económicos en una disyuntiva no deseable: por un lado, si la inflación es crónica el Estado recibe ese trato negativo; y, por otro lado, si no se experimenta el fenómeno, la creencia es que ésta llegará indefectiblemente y aquel trato no cambia.

A continuación pasó el Presidente de la República a ofrecer "un muestrario de opiniones sobre tales modelos, o sobre algunas de sus variantes", para validar su aserto sobre la inexistencia de un modelo único y la cerrada o taxativa forma de implementarlo, que es lo que se sostiene en la demanda.

Comenzó citando a Manuel Guitián, ex Director del Departamento de Asuntos Monetarios del FMI, quien en el artículo *Reglas a Discreción en la Política Monetaria: Perspectivas Nacionales e Internacionales*, al referirse a los *Marcos para la estabilidad monetaria: Aspectos de política y experiencias de países*, sostiene que "el largo debate entre si la política monetaria se conduce de mejor manera bajo un régimen basado en reglas, o alternativamente, en un marco donde la discreción prevalezca, todavía no ha sido zanjado. En realidad, es un debate que trasciende los confines de la política monetaria y del manejo económico en general. Involucra un principio básico de gobernabilidad que se relaciona con el método de organizar el comportamiento social y económico: ¿Debería depender de un código de conducta bien definido, o debería depender de cómo aquellos que ejercen la autoridad juzguen e interpreten eventos?. En el frente monetario, al nivel nacional, la discusión va tan atrás como Henry Simons (1936), quien fuertemente aconsejó el establecimiento de reglas firmes y claras que gobiernen la conducta de la política monetaria doméstica. Desde entonces, las diferencias de opinión en los méritos y deméritos de las reglas o la discreción en el manejo monetario han continuado a aflorar en una manera que casi puede ser descrita como cíclica; es decir que en el tiempo han existido periodos de opinión que han tendido a girar alrededor de un régimen monetario basado en reglas, seguidos de períodos donde las preferencias han claramente favorecido el manejo discrecional de la política monetaria".

"Siempre ha sido reconocido –sigue la cita– que la política monetaria se lleva a cabo en condiciones de incertidumbre, que opera con rezagos y que, consecuentemente, sus efectos están influidos por expectativas que son difíciles de predecir. Estas imperfecciones y las potenciales diferencias que se den entre la evolución de los agregados monetarios y crediticios y el nivel de precios domésticos han llevado a argumentos que enfatizan lo deseable de la predictibilidad de la política monetaria. La filosofía subyacente es que, en un entorno en que las economías están sujetas a *shocks* impredecibles y que los efectos de corto plazo de la política monetaria son difíciles de predecir *ex-ante*, el mejor enfoque es prevenir que la política monetaria sea una fuente adicional de incertidumbre. El centro del

argumento es que la predictibilidad de la política debería compensar la impredecibilidad del entorno. El atractivo de los regímenes basados en reglas es evidente en este contexto. No solamente la regla de política sería vista como un parámetro al cual el comportamiento económico se adaptaría, sino también que con una persistente ejecución, sería visto como un compromiso de política y haría innecesario el predecir los cambios de política. En este sentido, reglas adecuadas contribuyen a la transparencia de la política monetaria, así como a su credibilidad, ambas de las cuales generalmente son vistas como características deseables del manejo económico".

El artículo del señor Guitián –dijo el Presidente de la República– es amplio en su análisis, en el sentido que, teóricamente, existen diferentes enfoques de la política monetaria que son igualmente válidos; argumentos que, básicamente, son los mismos que anteriormente utilizara Milton Friedman en su artículo "*¿Debería existir una política monetaria independiente?*", en el cual el mencionado Premio Nóbel de Economía –citando a Poincaré– afirma que "el dinero es demasiado importante para dejarlo a los banqueros centrales (...); los que creen en una sociedad libre son fundamentalmente temerosos de la concentración del poder. La necesidad de la dispersión del poder crea un problema especialmente difícil en el campo del dinero. Existe amplio consenso que el gobierno debe tener alguna responsabilidad en las materias monetarias. También existe amplio consenso que el control sobre el dinero puede ser una herramienta potente para controlar y moldear la economía. Su potencia se dramatiza en el famoso *dictum* de Lenín que la manera más efectiva de destruir una sociedad es destruir su dinero. El problema entonces es establecer arreglos institucionales que permitan que el gobierno ejerza responsabilidad por el dinero, pero al mismo tiempo limite ese poder dado al gobierno y prevenga que ese poder sea usado de manera de restringir en vez de fortalecer una sociedad libre. Tres tipos principales de solución han sido desarrollados o han sido sugeridos. El primero es un *standard* automático basado en un *commodity* –moneda de valor oro variable periódicamente según los índices de precios–, un *standard* que en principio no requiere de control gubernamental. Un segundo es el control de la política monetaria por un banco central ‘independiente’. Un tercero es el control de la política monetaria por reglas que se legislan con anticipación por la legislatura, que restringen a la autoridad monetaria y limitan grandemente su iniciativa".

Después de elaborar sobre las primeras dos posibilidades –reseñó el Presidente de la República–, Friedman dice que "una tercera posibilidad es tratar de alcanzar un gobierno de la ley, en vez de uno de los hombres, literalmente legislando reglas para la conducta de la política monetaria. Dichas reglas permitirían al público ejercer control sobre la política monetaria por medio de sus autoridades políticas, y, al mismo tiempo, prevenir que la política monetaria sea sujeta a los caprichos del día a día de los autoridades políticas".

Con relación al mismo tema, citó a Benjamín Friedman, profesor de economía de la Universidad de Harvard, quien, en un resumen del estado del conocimiento académico sobre la política monetaria afirma que "la larga historia de la preferencia entre muchos economistas para que existan reglas que gobiernen la política monetaria, refleja en primera instancia temas más de economía política que de economía: el deseo del gobierno ‘por leyes, y no hombres’, preocupación por la implicaciones anti-democráticas de encargar tan importante dimensión a especialistas no electos, resentimiento popular que esos especialistas representan ‘élites’, y miedos que los individuos elegidos actúen en su propio

interés y no en el del público. Pero en los 70's y 80's una nueva línea de teoría económica sugirió un razonamiento específicamente económico para favorecer las reglas sobre la discreción en la política monetaria: que las decisiones secuenciales, discrecionales, hechas por incluso los más conocedores y mejor intencionados banqueros centrales eran 'dinámicamente inconsistentes' de tal manera que se explicaba mucho de la inflación alta y persistentemente crónica que apareció en el mundo en los 70's. La esencia del argumento de la 'inconsistencia dinámica' es que muchos bancos centrales tratan de alcanzar niveles de producción y de empleo por sobre los niveles que las fuerzas de mercado establecerían por sí solas, siendo una manera de lograr esto produciendo inflación 'no anticipada' o sorpresiva. Pero cada 'sorpresa' requiere de una mayor inflación, lo que conduce a tasas de inflación tan altas que sus costos sobrepasan los beneficios. En ese punto, la producción retorna a sus niveles normales, pero la inflación permanece alta. Bajar la inflación requeriría entonces de políticas anti inflacionarias costosas que reducen el bienestar. La conclusión lógica de esta línea de pensamiento es limitar la discrecionalidad en la política monetaria, adoptando un conjunto de reglas".

Con base en la anterior descripción de los modelos –dijo el Presidente de la República–, aparece evidente que la política monetaria, según el modelo discrecional, supone que las autoridades monetarias toman acciones ahora y en el futuro. Sin embargo, ello presenta el problema que cuando se llega la próxima fecha de tomar una decisión, se puede seguir un curso distinto del que inicialmente se había planteado. También es de hacer notar que las autoridades pueden tener diversas preferencias en el tiempo y priorizar las mismas. De esta manera puede darse el caso que, a pesar que se anuncie un tipo de política, podría revertirse la decisión inicial y hacer algo distinto de lo prometido si existiera un incentivo lo suficientemente fuerte para alcanzar ciertos objetivos de ese momento en el tiempo. Sin embargo, también los agentes económicos pueden anticiparse a la acción oportunista de los autoridades. Esto generalmente se traduce en una baja credibilidad de la política monetaria, por lo que el resultado es claramente ineficiente en razón que los mismos resultados podrían conseguirse a menor costo como, p. ej., con menores tasas de interés.

El problema –dijo– es que los anuncios no tienen mucha credibilidad sabiendo que hay incentivos para defraudar de parte de las autoridades y que podrían no cumplir sus compromisos. Un ejemplo de como eliminar el problema de la discrecionalidad fue dado por Milton Friedman, quien propuso la regla del K% del aumento de la masa monetaria. De este manera, al establecerse una regla formal, se elimina la posibilidad de hacer trampa. La autoridad monetaria limita su discreción y confiere credibilidad a su anuncio de una política de baja inflación.

En general –siguió–, quienes abogan por una política monetaria del modelo de reglas, sostienen que las políticas deben regirse a través de éstas (v. gr., equilibrio presupuestario, emisión de dinero a ritmo fijo) dejando de lado criterios como la situación de la economía y/u objetivos como la reducción de la tasa de desempleo, o el logro del producto potencial. Sin embargo, las reglas, para ser válidas, deben ser operativas y creíbles. Por ejemplo –dijo, citando lo que afirma Horacio Arce en *El bimonetarismo de la Ley de Convertibilidad argentina de 1991*–, un país puede optar por un tipo de cambio fijo como una de sus opciones de política que permita mayor credibilidad; y a Nazmi y Fierro, quienes, en su estudio sobre *Reglas de política monetaria y meta inflacionaria: Ecuador y Chile en*

*perspectiva*, sostienen que el uso de reglas monetarias simples hubiera reducido la volatilidad de la inflación y el producto y las funciones de pérdida social hubiera sido menor en ambos países.

En publicación del Observatorio del Banco Central Europeo –citó–, para dar respuesta a la pregunta sobre si conviene una definición cuantitativa de estabilidad de precios del Banco Central Europeo, aquél comenta que definir un objetivo de inflación significa establecer una regla que, si resulta creíble, aporta la ventaja de anclar las expectativas de los agentes económicos y proporciona un criterio para evaluar el desempeño del banco central.

Siguió exponiendo que algunos expertos han explicado –según consta en el *Boletín ejecutivo de América del Norte, el Caribe y Asia Pacífico*, año 3, n° 49, de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales–, la preferencia por el uso de las "reglas" en lugar de la "política discrecional", explicando que tal preferencia se basa, entre otros, en los siguientes argumentos: que la utilización de la política monetaria para estabilizar o acelerar la actividad económica es extremadamente difícil, considerando el retraso y la incertidumbre en el ajuste de las principales variables económicas ante movimientos en las tasas de interés; que, en el largo plazo, los cambios en la política monetaria afectan únicamente el nivel de inflación, por lo que es imposible lograr un mayor crecimiento económico en el largo plazo y/o una menor tasa de desempleo exclusivamente por aumentos en la oferta monetaria; y que, en el plazo inmediato, un relajamiento en la política monetaria elevará la producción y el empleo, para posteriormente tender a cancelar estas ganancias, generando sólo incrementos en la inflación.

Descritos ambos modelos –siguió–, interesa ahora señalar que uno de los objetivos de cualquier política monetaria es alcanzar la estabilidad de precios; y, en lo que a estos efectos interesa, dentro de las alternativas para alcanzar dicha meta se encuentran numerosos mecanismos, algunos de los cuales son:

Primero, el uso de anclas nominales basadas en objetivos intermedios de la política monetaria o directamente en el objetivo final. Un ancla nominal puede definirse –dijo– como aquel instrumento de política que permite orientar y guiar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos (Moisés Schwartz: *Elección del ancla nominal: metas de inflación como instrumento de política monetaria*). Dentro del diseño de la política monetaria se distingue tradicionalmente entre metas y objetivos o variables intermedias. Estas últimas, al ser más fácilmente controladas por las autoridades monetarias, se convierten en el indicador sobre el cual éstas tornan sus decisiones y orientan a través de ellas las expectativas inflacionarias. Entre las variables intermedias más usadas se encuentran el crecimiento de algunos agregados monetarios, el tipo de cambio y el PIB nominal. Después de la ruptura del acuerdo de Bretton Woods –dijo–, las metas monetarias fueron adoptadas en gran parte del mundo industrializado, alcanzando su apogeo a finales de los 70's con el experimento monetarista en Estados Unidos.

Una meta monetaria –siguió– es una meta de tasa de crecimiento para algún agregado monetario –entendiendo por tal "una variable monetaria compuesta, utilizada como medida de la oferta de dinero que comprende una diversa gama de activos líquidos según su definición": CEMLA, *Lista de términos y abreviaturas aplicadas en materia de sistemas de*



*pagos*— que se anuncia al inicio del periodo en que estará en vigencia. Su racionalidad se deriva de la percepción de que el stock de dinero en circulación es el principal determinante del comportamiento de los precios a largo plazo y del proceso de compromiso por parte de las autoridades monetarias respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad de precios.

El anuncio anticipado de una determinada tasa de crecimiento del dinero —dijo— puede reducir las expectativas de inflación de los agentes económicos, lo cual dará como resultado una tasa de inflación de equilibrio menor a la que se obtendría si se opta por una política discrecional. Dicho compromiso debe ser satisfecho regularmente en orden a generar y conservar la credibilidad del público en las autoridades monetarias, la cual se convertirá en un buen instrumento para controlar la inflación.

Este tipo de regla se justifica —argumentó— como un medio para prevenir acciones discrecionales por parte de las autoridades monetarias, comprometiéndolos directamente con el objetivo final. Sin embargo, "desarrollos posteriores han demostrado que la autoridad siempre tendrá incentivos para modificar su meta inicial, una vez que su anuncio sea creíble, o simplemente puede fallar en alcanzarla. La experiencia empírica durante los 80's y 90's ha sido menos exitosa de lo que sus proponentes esperaban; dificultades técnicas provenientes de la falta de instrumentos adecuados para el control monetario, de la liberalización e innovaciones financieras que han vuelto inestable la demanda de dinero, las presiones del gobierno para utilizar la emisión monetaria como forma de financiamiento y demás, han llevado al cuestionamiento e incluso al abandono de las metas de agregados monetarios. Simons advirtió en 1936 la posibilidad que cambios bruscos en la velocidad de circulación del dinero harían a la política de fijación de agregados monetarios indeseable".

Aunque las metas de agregados monetarios fueron percibidas por sus proponentes como ventajosas —continuó—, en la práctica dichas ventajas surgen sólo si los agregados monetarios tienen una relación altamente predecible con el ingreso nominal. Sin embargo, las fluctuaciones de la velocidad de circulación del dinero han sido largas y frecuentes en los últimos años para muchos países y la relación entre los agregados monetarios y las variables meta se ha desvanecido; lo anterior ha vuelto problemático el uso de metas de agregados monetarios como anclas nominales.

El segundo mecanismo es la fijación del valor de la moneda doméstica con relación a una moneda extranjera, el cual es otra de las variables que han sido usadas frecuentemente como meta intermedia; ésta tiene las ventajas de eliminar el problema de inconsistencia temporal, reducir las expectativas inflacionarias y ser entendida fácilmente por el público.

Citando a Guillermo Le Fort, dijo que la fijación del valor de la moneda doméstica con relación a una moneda extranjera "es una alternativa teóricamente adecuada para alcanzar un cuadro de estabilidad monetaria y de precios. Particularmente tratándose de una economía pequeña, práctica e integrada comercialmente con un país o conglomerado de países de mayor tamaño, esta alternativa parece práctica y conveniente".

Como puede apreciarse —dijo—, existe una amplia gama de arreglos cambiarios en función del grado de flexibilidad cambiaria permitida, y además de los expuestos existen, *inter alia*: establecimiento de bandas cambiarias, desliz predeterminado o una fijación tradicional de

paridad; siendo el caso extremo de la utilización del tipo de cambio como ancla nominal, la situación de la moneda doméstica por una moneda extranjera.

En conclusión, respecto de este punto dijo el Presidente de la República que queda validado su aserto "en el sentido que no existe un modelo único de política monetaria, que ésta tiene una gama cambiante de formas para materializarse y que es constitucionalmente legítimo, con fundamento en los principios de proporcionalidad y de razonabilidad, que el Órgano Legislativo, mediante ley, deseche un medio preexistente y opte por otro que considere más adecuado o conveniente para alcanzar el objetivo de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional".

(ii) Pasó luego el Presidente de la República a analizar la política monetaria en la Constitución y, al respecto, dijo que una idea previa que debe orientar el análisis de la pretensión que se analiza es que la Constitución Salvadoreña no ha establecido una política monetaria determinada o específica. En su opinión, lo que ha hecho el art. 111 inc. 2° Cn. es fijar los fines u orientación de la política monetaria, no su contenido ni sus mecanismos específicos. Ni en esta disposición ni en ninguna otra –dijo– la Constitución ha determinado cuál debe ser el contenido de la política monetaria y menos aún, cuales son los únicos medios que deben emplearse para orientarla. Ello no indica, señaló, que tal disposición sea el parámetro para determinar la inconstitucionalidad alegada, sino exclusivamente el inciso 1° de dicho artículo y, sin embargo, implícitamente, pretende ser el principal sostén de la argumentación.

La circunstancia que la Constitución no precise el contenido de la política monetaria ni opte por medios exclusivos para orientarlo –dijo–, es consecuente con la noción de nuestro sistema constitucional, que ha sido confirmada por reiterada jurisprudencia de esta Sala, en el cual la Constitución opera como marco de límites y no constituye un programa político ideológico o económico determinado.

Para el Jefe de Estado, un ejemplo paradigmático de posibilidades interpretativas de la Constitución aparece en la Sentencia de 26-VIII-1998, pronunciada en el proceso de Inc. 4-97, en la cual se admitió el cambio de un régimen público de pensiones, por otro de carácter privado, "por lo que en el caso de la seguridad social, nada impide que pueda conformarse un sistema privado en el que la intervención del Estado no implique la prestación directa del servicio".

En este punto –acotó–, no debe obviarse que la Constitución opera, en realidad, como un marco de actuación de los sectores y de las fuerzas sociales, políticas y económicas de la comunidad salvadoreña, como límite y guía de las actuaciones de los entes privados y públicos, pero las concretas especificaciones y manifestaciones de los fines constitucionalmente consagrados deberán expresarse en la cotidiana vivencia de dicha comunidad. Por ello reiteró que la Constitución, en cuanto producto de la convivencia de diversas concepciones del mundo y de distintas ideologías, supone un pacto entre los diversos sectores y fuerzas sociales, políticas y económicas del país, pero tal circunstancia no significa que la Constitución contenga un específico programa de gobierno. Así, la Constitución no pretende ni contempla un objetivo único, pues el desarrollo de la

comunidad no está prefigurada por leyes ineludibles, ni puede controlarse con pretensiones de universalidad temporal.

De este modo –siguió–, la Constitución no constituye un cerrojo a las distintas opciones sociales, políticas y económicas que puedan suscitarse, siempre que las mismas no supongan una negación de los fines esenciales del sistema; y, por ello, la Constitución admite que la dinámica social se encuentra permanentemente en cambio, pues en ésta interviene una diversidad de concepciones y opiniones.

Así, como contexto del tema a examinar, dijo que es obvio que la relación entre economía y derecho ha sido sumamente cambiante a través de la historia y lo que hace nuestro sistema constitucional respecto de dicha relación es disponer una serie de derechos, principios, fines y reglas fundamentales que estima deben presidir la vida socioeconómica del país; a tal conjunto, desde una perspectiva sistemática, se le denomina modelo económico de la Constitución, Constitución económica o, para ocupar la expresión contenida en el texto constitucional, orden económico constitucional. "Pero ese orden económico constitucional no es un programa político o económico único, sino que el mismo consiste esencialmente en la juridificación de determinados parámetros con base en valores y principios que el orden económico no debe violentar, así como el establecimiento de un marco institucional que garantice y potencie la eficiencia y eficacia de las relaciones económicas. Esto supone que la especificación de las líneas políticas y económicas a adoptarse deberá hacerse atendiendo las coordenadas del tiempo".

Concluyó respecto de este apartado diciendo que, ya que la Constitución no determina ni especifica contenido específico o medios concretos para materializar la política económica, la selección de un modelo de entre las distintas opciones, por las autoridades políticamente responsable y electas democráticamente, es una decisión constitucionalmente válida.

(iii) En torno a la atribución en exclusiva al Estado de la potestad de emitir especies monetarias, dijo el Presidente de la República que el antecedente más remoto de esta atribución exclusiva se encuentra en la Constitución de 1939, la cual en el art. 56, dispuso que "la emisión de billetes se hará exclusivamente por un solo banco concesionario del Estado". Para interpretar adecuadamente la disposición vigente –dijo–, en el aspecto que ahora se examina, es necesario conocer cuál es la finalidad que se persigue con la referida atribución de exclusividad.

Tanto en cuanto a la acuñación como a la emisión de especies monetarias, en el pasado se discutió si debía dejarse libre a los individuos privados o si debían constituir un monopolio del Estado; en el pasado existió, a nivel mundial y en el país, la libertad de acuñación y de emisión de especies monetarias (fenómeno comúnmente conocido como *free banking*) pero siempre que lo hiciesen entidades que tuviesen una posición económica solvente y gozaren por ello de la confianza del público. Sin embargo, posteriormente ocurrieron fenómenos negativos como la quiebra de tales entidades, incluso estafas, así como la desarmonía y el desorden, razones todas estas que motivaron que la acuñación y emisión de especies monetarias pasaran a ser funciones exclusivamente estatales. En unos casos la potestad la ejerce directamente el Estado, pero es generalizada la práctica que la haga por medio de un ente bajo su control.

Así comprendida la disposición –dijo–, la teleología de ésta es consagrar que, si se opta por emitir moneda local, el único emisor podrá ser el Estado; pero ello no impide que pueda adoptarse una moneda extranjera como moneda de curso legal. La consecución mediante la emisión de especies monetarias para lograr objetivos económicos no es constitucionalmente indebido, como tampoco lo es no utilizarla para alcanzarlos, sino otro tipo de medios, habida cuenta del principio pluralista que desde 1983 consagra la Constitución.

(iv) Finalmente, hizo un análisis sobre la concepción de las maneras en que, de acuerdo a la pretensión, se debe materializar la política monetaria. Al respecto, dijo que para los demandantes las únicas formas como se debe materializar la política monetaria son: la centralización y administración de las reservas internacionales del Estado, la ejecución de operaciones de crédito doméstico neto –por medio de las cuales se establece la política crediticia del Estado– y la emisión de especies monetarias respaldadas por el Estado, que no sólo sirven como unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor, sino que sustancialmente son el sostén fundamental de la política monetaria, en tanto que la cantidad de emisión es determinante para establecer el ritmo de crecimiento de la economía, el comportamiento de los precios relativos, las tasas de interés y el tipo de cambio entre la moneda nacional y las monedas extranjeras. Por lo que, si no se cuenta con esos elementos, es prácticamente imposible materializar la política monetaria y alcanzar los fines que la Constitución prescribe procurar con la orientación estatal de dicha política.

Sobre ello dijo que, en primer lugar, la LIM no ha suprimido la atribución del BCR establecida en la letra i) del art. 3 de la LOBCR, de acuerdo a la cual corresponde a dicho banco administrar las reservas internacionales del país y el régimen de operaciones de cambios internacionales, lo cual continuará haciendo. Por otra parte, dijo que no es cierto que la ejecución de operaciones de crédito doméstico neto –por medio de los cuales se establece la política crediticia del Estado– deba realizarse exclusivamente por un ente emisor centralizado y a su propia discreción, y que ello contribuya al desarrollo ordenado de nuestra economía. Es más, dijo que algunas de estas operaciones, como la que el BCR concediese créditos al Estado y que determinaba de inmediato un déficit fiscal, fueron suprimidas desde hace varios años y no por la LIM, porque permitían manipulaciones indebidas y contrarias al interés general.

Tampoco es cierto –dijo– que sólo se puede tener una política monetaria nacional si hay emisión de especies monetarias respaldadas por el Estado; la realidad actual es que existen múltiples y crecientemente variados medios de pago en circulación en los Estados, algunos de imposible control por las autoridades públicas (como los pagos electrónicos, pagos por internet, y otros) y, sin embargo, ello no significa que el Estado no cuente con política monetaria y pueda implementarla. En países desarrollados las especies monetarias se utilizan cada vez menos como medio de pago y se usan otros medios tales como la tarjeta de débito, los medios electrónicos para pagar y otros; y a nadie se le ocurriría pensar que ello afecta gravemente o anula la política monetaria en tales Estados.

Lo que sí es cierto que la LIM pretende impedir –señaló– es que la potestad de manipular la cantidad de dinero en circulación por un ente centralizado a su absoluta discreción perjudique el desarrollo ordenado de nuestra economía. "Ante ese modelo, la LIM lo que ha posibilitado es que la satisfacción de la demanda de dinero para hacer transacciones sea

satisfecha o moderada, es decir, conducida por la propia gente y no por ese ente que puede equivocarse, actuar irresponsablemente o manipular con fines propios y no de la población el ejercicio de esa potestad. Ello se logra mediante la disciplina del propio pueblo y de sus entidades, p. ej., aumentando las importaciones o reduciéndolas. La LIM, en esta materia, sienta reglas que vienen a formalizar una medida adoptada discrecionalmente y desde hace ya casi 10 años por el BCR".

Reiteró los riesgos que implica tratar de establecer el ritmo de crecimiento de la economía mediante la emisión de especies monetarias, así como de atribuir a un ente emisor la potestad de establecer el tipo de cambio entre la moneda nacional y las monedas extranjeras; y añadió que, en un claro ejercicio de política monetaria, la LIM ha fijado el tipo de cambio entre el colón y el dólar de los EUA de manera fija, lo cual ha sido realizado por un ente con indiscutible legitimidad democrática, cual es la Asamblea Legislativa, sin riesgos de manipulación caprichosa y con claro beneficio para el interés de la población.

La cantidad de emisión de especies monetarias como medio para establecer el comportamiento de los precios relativos –dijo– también involucra riesgos muy graves y, además, en relación a los llamados bienes transables, es decir los que se pueden exportar, como el café, su precio no resulta influido por la mayor o menor emisión de colones, sino que son fijados internacionalmente. En cuanto a los bienes que no se exporten - denominados bienes no transables- la emisión monetaria influye en ellos, pero las manipulaciones de la misma ha producido efectos económicos indeseables enlazados a la inflación. La estabilidad de los precios, que es considerada como el objetivo primordial de la política monetaria, se consigue al contarse con una moneda estable, cual es el caso del dólar de los EUA.

El influjo en las tasas de interés –siguió–, mediante las fluctuaciones de la emisión monetaria por decisiones discrecionales de un ente emisor es negativo. En cambio, la virtud más fácilmente comprobable de la LIM ha sido la reducción de las tasas de interés, a la fecha de rendición de su informe, no sólo por algunos bancos, sino por todos los del sistema.

Con base a lo expuesto en este apartado, queda evidenciado según el Presidente de la República que el inc. 1° del art. 111 Cn. no dispone un modelo único de política monetaria ni establece los específicos medios o mecanismos para alcanzar los fines de política monetaria que sí contempla. En conclusión dijo que cabe, en la normativa constitucional, que la Asamblea Legislativa democráticamente electa opte por un específico modelo de política monetaria, y por ello no existe la inconstitucionalidad alegada respecto de la letra a) del art. 23 y de los arts. 3, 4, 5 y 15 de la LIM.

*B. Inconstitucionalidad de la letra a) del art. 23 de la LIM, por violar el inc. 2° del art. 111 Cn.*

a. Incongruencia entre el supuesto fundamento de la pretensión y el alcance de ésta.

Respecto de esta pretensión comenzó diciendo que la letra a) del art. 23 de la LIM ha derogado 14 artículos de la LOBCR; sin embargo, aunque los demandantes concretan sus

argumentaciones a la impugnación de la derogatoria de solo 3 disposiciones -arts. 29, 30 y 35-, solicitan la derogatoria de toda la letra, sin motivar en forma alguna por qué es inconstitucional haber derogado los restantes 11 artículos; por lo cual, esta parte de la pretensión debe desestimarse sin necesidad de ningún otro análisis.

b. Argumentos de los demandantes.

Sintéticamente –dijo–, esta pretensión se trata de fundamentar arguyéndose que el art. 29 de la LOBCR, derogado por la LIM, prescribía que el BCR debía realizar sus operaciones monetarias y financieras con base en un Programa Monetario anual, que el art. 30 de la LOBCR establecía que el BCR debía procurar que el Programa Monetario y sus políticas crediticias, financieras y cambiarias estuvieran debidamente coordinados con las restantes políticas económicas, especialmente de carácter fiscal, que estableciese el Gobierno de la República y, además, tomar en cuenta la diversas actividades que el Estado y las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo efectúen en el mercado cambiario, monetario y crediticio; que a tenor del inc. 2º del art. 111 Cn. debe existir una política monetaria determinada por el Estado Salvadoreño, y que dicha política debe tener el propósito de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional, a efecto de darle así cumplimiento a otros mandatos constitucionales, como los arts. 1, 2 y 101 Cn.; que es obligación constitucional orientar y dirigir por el Estado la política monetaria, la cual es el conjunto de decisiones y medidas que toma el instituto emisor, mediante las cuales propicia el equilibrio del mercado de dinero, incide sobre los niveles de las tasas de interés y las condiciones de crédito convenientes, a fin de lograr los objetivos macroeconómicos del Estado, determinados por la Constitución; que la política monetaria formulada anualmente por el BCR, a través de su Programa Monetario, le permitía al Estado establecer una serie de medidas tendentes a darle cumplimiento a las disposiciones constitucionales que se han citado; que, además, las atribuciones conferidas al BCR por el art. 3 de su Ley Orgánica –el cual no ha sido derogado la LIM- se encontraban desarrolladas en el programa monetario y de coordinación económica que el BCR llevaba de conformidad a los arts. 29 y 30 de su Ley Orgánica; que al no tener el BCR la facultad de emisión de especies monetarias, debido a la derogación del art. 35 de la LOBCR, y al haberse también derogado los arts. 29 y 30 de la misma, le es imposible al instituto emisor desarrollar los fines para lo cual fue creado a fin de cumplir y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional; y que, en conclusión, al no tener el BCR las atribuciones y funciones de controlar las reservas internacionales, de imprimir y circular billetes y moneda, de definir y ejecutar un Programa Monetario, le es imposible diseñar y ejecutar la política monetaria, y, dado que esta atribución no se le asigne a otra institución del Estado, éste queda imposibilitado de cumplir el mandato constitucional establecido en el art. 111, lo que representa una inconstitucionalidad en sí misma y por omisión.

c. Análisis de la pretensión.

(i) En primer lugar, analizó el Presidente de la República el condicionamiento de la pretensión por una concepción particular de la política monetaria, y por considerar que la misma sólo puede orientarse por unos medios determinados.

Los supuestos fundamentos de esta pretensión –dijo– se sustentan en la misma concepción de política monetaria que los demandantes evidencian en sus alegaciones, y de igual forma parten de la idea, que no es la única en el marco constitucional, que la política monetaria se materializa exclusivamente mediante las tres funciones del instituto emisor, que los demandantes explicitaron al formular su primera pretensión. "Siendo equivocada la tesis que la Constitución ha optado por esa concepción particular de política monetaria y que tampoco es correcta la idea que la política monetaria sólo puede materializarse mediante aquellos tres funciones del instituto emisor, esta segunda pretensión carece de fundamento".

Por otra parte –dijo–, los demandantes insisten en su errada tesis que la orientación de la política monetaria sólo puede ejercerla el instituto emisor, cuando lo que la Constitución prescribe en el 2° inc. del art. 111 es que "el Estado deberá orientar la política monetaria". Hasta la vigencia de la LIM, ha sido el BCR el que preponderantemente, pero no exclusivamente, ha orientado tal política. Al decretar dicha ley, la Asamblea Legislativa - que cuenta con legitimidad democrática, a diferencia de lo que ocurre con el BCR-, y la cual es indiscutiblemente parte del Estado Salvadoreño, ha asumido tal orientación, plasmando en ese cuerpo normativo otro modelo de política monetaria que cuenta con mayores características de validez constitucional, por su referida e indiscutible legitimidad democrática.

(ii) Programa monetario anual y política monetaria.

En este aspecto dijo que la tesis fundamental de esta pretensión es "que el derogar por medio de la LIM los arts. 29 y 30 de la LOBCR, el Estado por omisión pierde la potestad de crear y dirigir la política monetaria, violando el inc. 2° del art. 111 Cn."

Las disposiciones derogados –reiteró el Presidente de la República–, prescribían que el BCR realizaría sus operaciones monetarias y financieras con base en el Programa Monetario anual, y que el mismo banco debía procurar que el Programa Monetario y sus políticas crediticias, financieras y cambiarias estuviesen coordinadas con las restantes políticas económicas, especialmente de carácter fiscal; además, que debía tomar en cuenta las diversas actividades que el Estado y las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo efectúan en el mercado cambiario, monetario y crediticio. "Algunas breves referencias al Programa Monetario anual –dijo– resultan convenientes".

Señaló, en primer lugar, que un programa es, esencialmente, un proyecto ordenado de actividades, por lo que, en dicha línea de pensamiento, el Programa Monetario anual, en síntesis, tenía por finalidad adecuar o equilibrar, en el corto plazo, las fuentes de recursos con sus usos, para cuyo logro debía contemplar metas y objetivos de corto plazo y las medidas necesarias para su consecución.

La tesis que si se suprime la exigencia de formular un programa monetario anual se pierde la potestad de crear y dirigir la política monetaria –dijo– carece de fundamentación lógica. La política monetaria puede crearse, dirigirse u orientarse, exista o no exista un programa. Éste no es un instrumento indispensable para esos efectos, sino simplemente un medio para ordenar.

Con datos de nuestra propia realidad –siguió–, podemos demostrar la validez de estas afirmaciones: fue hasta 1991, al dictarse la nueva LOBCR que se estableció, mediante el artículo derogado, que el BCR debía realizar las actividades antes referidas con base en el Programa Monetario anual. "¿Querrá esto decir que fue hasta entonces que el BCR tuvo la potestad de crear y dirigir la política monetaria nacional? Obviamente no. Durante todo el periodo anterior el Estado -titular primario de la creación y dirección de tal política-, el BCR y hasta la Junta Monetaria crearon y dirigieron sin obstáculo alguno tal política".

El art. 30 de la LIM –acotó– parte del supuesto que exista el programa referido. Si éste ya no se formulará, no tiene sentido que el mismo se coordine en la forma que tal disposición establece. "Nada de ello –dijo– tiene incidencia constitucional".

(iii) Conclusiones.

Debido a que esta pretensión parte, según el Presidente de la República, de supuestos equivocados sobre la concepción constitucional de política monetaria y las formas constitucionalmente legítimas para materializarla, así como supone equivocadamente que al derogarse los arts. 29 y 30 de la LIM no puede crearse ni dirigirse tal política en la forma prevista por la Constitución, afirmó que la misma debe desestimarse.

C. Transgresión al ord. 13° del art. 131 Cn.

a. Argumentos de los demandantes.

La tesis central de esta pretensión –señaló– es que, lo que en el fondo regula la LIM, no es sino la omisión definitiva de la atribución que la Constitución otorga al Estado de El Salvador, a través de los arts. 111 y 131 ord. 13°; y por tanto, virtualmente se está cometiendo con ello un fraude de ley y un fraude de Constitución, pues mediante la emisión formal de una norma secundaria que teóricamente desarrolla una potestad constitucional, se produce en el fondo, y materialmente, la anulación de la misma.

Los demandantes llegan a esta conclusión –afirmó– porque opinan que la LIM en realidad persigue la suplantación de la moneda nacional por el dólar, que el Estado de El Salvador se desprende manifiestamente por omisión de la potestad de conducir la política monetaria del país y, en consecuencia, con tal ley lo que la Asamblea hace es omitir y suprimir de manera definitiva la potestad que el art. 131 ord. 13° le confiere; por lo que solicitan que se declare la inconstitucionalidad por razones de fondo de las disposiciones de la LIM que se han objetado de inconstitucionales, pues violan flagrantemente en el fondo y en la sustancia lo dispuesto en el art. 131 ord. 13° Cn.

b. Análisis de la pretensión.

Por su incoherencia lógica –dijo– es difícil interpretar esta pretensión. Además, incurre en el vicio de petición de principio. Adicionalmente, señala en forma vaga las disposiciones de la LIM que impugna y en modo alguno expone de qué manera cada una de ellas viola el ord. 13° del art. 131 Cn. Por último, sin haber invocado como parámetro de



constitucionalidad el art. 111 Cn., hace una cita errática del mismo para sostener gratuitamente que se ha violado.

El ordinal 13° del art. 131 Cn. –dijo– proviene de la Constitución de 1950. En las constituciones precedentes no se establecía nada sobre el sistema monetario nacional, únicamente se declaraba que era un monopolio del Estado la acuñación de la moneda, es decir, el proceso técnico mediante el cual el metal bruto se transforma en piezas y recibe formas que lo hacen apropiado para actuar como dinero.

En la realidad –siguió–, actualmente ese proceso no se realiza en el país, y la finalidad del monopolio es evitar la proliferación de acuñadores que eventualmente pueden no ser responsables. Tal proliferación no está patrocinada por la LIM y, por el contrario, ella contiene previsiones para dar seguridad a las operaciones en monedas extranjeras, cual es el caso del art. 6. En la exposición de motivos de la Constitución de 1950 se desechó la alusión restringida a la acuñación y se dijo que "de acuerdo con la amplitud y la transformación que sufren los sistemas monetarios (...) el proyecto incluye los billetes de banco y otros papeles que pueden por ley tener valor liberatorio ilimitado".

Continuó argumentando que el sistema monetario nacional es el conjunto de instituciones que ponen en práctica el régimen monetario. Ninguna de las disposiciones de la LIM impide, obstaculiza o limita a la Asamblea Legislativa el continuar estableciendo y regulando dicho sistema, ni el régimen que el mismo pone en práctica. Tampoco ella ha renunciado ni explícita ni implícitamente a tal regulación en esa ley. Por otra parte, los demandantes afirman "en forma gratuita y exagerada", que lo que materialmente persigue y produce la LIM es precisamente la anulación definitiva de la potestad de establecer y regular el sistema monetario nacional. Esa definitividad de la medida no existe –dijo–, pues por mera mayoría simple la Asamblea Legislativa puede derogar la LIM.

En cuanto a la admisión y circulación de moneda extranjera, señaló que en las Constituciones precedentes se encomendaba al entonces Poder Ejecutivo computar el valor de la extranjera cuya circulación se permita. La vigente atribuye a la Asamblea Legislativa la potestad de resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera.

Para una mejor comprensión de la disposición constitucional –siguió–, resulta necesario determinar en qué consiste y qué debe entenderse por "admisión" y "circulación" de la moneda extranjera. En ese sentido, el término admisión de moneda extranjera, debe entenderse en sentido amplio, pues dicho vocablo no solamente supone la admisión o tolerancia de moneda extranjera como medio de pago, sino que debe entenderse como unidad de cuenta, concepto artificial por el que se provee un valor de referencia constante contra los tasas de cambio variables.

"No hay disposición alguna de la LIM –afirmó– que anule la potestad de la Asamblea Legislativa de resolver sobre la admisión de la moneda extranjera, ni dicho Órgano del Gobierno se ha privado o ha abdicado de tal potestad mediante dicha ley. Los demandantes no precisan qué disposición o disposiciones de esa ley entran en conflicto con la potestad relacionada, ni la forma cómo lo hacen, pues las mismas no existen".

Respecto de la expresión circulación de moneda extranjera, dijo que ésta no ofrece mayor explicación, puesto que circulación es la acción de transitar o moverse libremente dentro de un espacio o arteria existente para tal propósito. En este caso, lo que la Asamblea Legislativa debe resolver mediante ley es en qué condiciones y con qué requisitos circula la moneda extranjera en nuestro país; entre tales condiciones se encuentran el curso legal de tales monedas y su poder liberatorio. Como puede apreciarse –dijo el Presidente de la República–, la resolución que encomienda el ordinal comentado a la Asamblea Legislativa es la que ésta precisamente ha formulado por medio de la LIM en cuanto al dólar de los EUA y en relación a otras monedas extranjeras, sin privarse en forma alguna de la potestad de seguir resolviendo mediante ley sobre esta materia. Al igual que en el caso anterior, los demandantes no fundamentan su impugnación indicando en forma precisa las disposiciones de la referida ley contrarias al precepto constitucional invocado, ni cómo ocurre la violación.

Por las razones antes expuestas, concluyó en que no existe la inconstitucionalidad alegada respecto de la LIM, ni de ninguna de las disposiciones de la misma que se han impugnado mediante la pretensión que se analiza, por lo que es procedente dictar sentencia definitiva desestimatoria.

*D.* Pretensión de inconstitucionalidad del art. 11 de la LIM por violación a los arts. 131 ord. 12°, 148 y 228 Cn.; y pretensión de inconstitucionalidad de los arts. 16 y 18 de la LIM por violación del art. 148 Cn.

Sobre estas pretensiones, el Presidente de la República básicamente se limitó a reiterar su argumentación vertida en relación con la demanda de los ciudadanos Manuel de Jesús Gutiérrez, Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas –correspondiente al proceso n° 2-2001–, lo cual ya se ha relacionado en el párrafo 11 de este Considerando.

*E.* Pretensión de inconstitucionalidad de la LIM por la supuesta violación al art. 62 Cn.

*a.* Argumentos de los demandantes.

Sobre este punto dijo que la disposición que argumentan los demandantes ha sido violada es el inc. 1° del art. 62 Cn. Los conceptos de violación, según se establece en la demanda, consisten en que, siendo el dólar de los EUA la moneda única de curso legal, cuyas leyendas están impresas en el idioma inglés, entonces la población se verá obligada a realizar todas las transacciones económicas en un idioma que no es el oficial, lo cual contraviene lo establecido en el art. 62 Cn.

*b.* Análisis de la pretensión.

Para el adecuado análisis de la pretensión –dijo– se procederá a especificar el alcance de la disposición supuestamente violada, a fin de evidenciar que no existe ningún tipo de transgresión a la normativa constitucional en ese punto: la Constitución establece, en el inc. 1° del art. 62, que el idioma oficial de El Salvador es el castellano; y, como efecto directo e inmediato de tal disposición, no hay duda que ésta impone el Estado una doble obligación

que se convierte en irrenunciable: la primera es la obligación de conservación del idioma o lengua; y la segunda, la obligación de su enseñanza.

Cuando se habla de la conservación del idioma o lengua, esto significa para el Presidente de la República que lo que procura el Estado es precisamente mantener el idioma y conservar su permanencia dentro del territorio, y al hablar de enseñanza ello significa que el Estado tiene a su cargo -como obligación- la acción de instrucción a todos y cada una de las personas que residen en el país del idioma castellano.

En ese sentido se afirma que el Estado tiene el deber constitucional de asegurar, por una parte, el conocimiento del idioma castellano dentro de la República de El Salvador, y por otra, debe regular la enseñanza al menos de la única lengua oficial en todo su territorio, lo cual significa que cualquier tipo de acción o conducta por medio de la cual el Estado procure impedir la enseñanza del castellano sería una violación a la Constitución. Dicho de otra manera -dijo-, lo que constitucionalmente está prohibido es que el Estado, a través de sus autoridades, impida o prohíba la enseñanza del idioma castellano dentro del territorio nacional, independientemente que dentro del mismo se enseñen lenguas o idiomas distintas de la oficial. Y es que, establecer que una lengua es oficial, genera efectos jurídicos, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, siendo que la misma es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos.

En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial del Estado salvadoreño -dijo-, se encuentra por un lado la obligación que tienen todos los salvadoreños de conocerlo y del otro se reconoce a todos los salvadoreños el derecho de usarlo. Es así como al salvadoreño la Constitución misma le otorga a través de la disposición en análisis un derecho, cual es la garantía del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano, pues existe la obligatoriedad de la enseñanza de ese idioma. En consecuencia, se atenta contra ese derecho únicamente cuando el Estado impide, limita, restringe o excluye la enseñanza del idioma castellano dentro del territorio.

Aplicando lo anterior al caso que ahora nos ocupa -dijo-, es inverosímil sostener que por el único hecho que una de las dos monedas de curso legal -no la única como erróneamente sostienen los demandantes- en El Salvador tenga una leyenda impresa en idioma distinto del castellano, ello signifique una violación al art. 62 Cn., pues aplicando la línea de razonamiento planteada por los demandantes, equivaldría a afirmar que la existencia - dentro de nuestro territorio- de todo tipo de material que contengan expresiones en idioma distinto del castellano atenta contra éste; así, por ejemplo, todos los programas de computación o instrucciones de uso de aparatos tecnológicos cuyos textos vienen en idioma distinto del castellano o, más aún, la simple aceptación dentro de nuestro territorio del uso del comando *on* u *off* para indicar encendido y apagado, alteraría la Constitución.

La violación al art. 62 Cn. -concluyó- ocurriría si el Estado prohíbe o efectúa acciones tendentes a impedir que las personas dentro de nuestro territorio puedan tener acceso a la enseñanza del idioma castellano y, en el presente caso, de ningún modo ni desde ningún punto de vista la circulación y adopción de la moneda del dólar genera tal situación, y, en consecuencia, la pretensión debe desestimarse.

F. Pretensión de inconstitucionalidad de la LIM por supuesta trasgresión de los arts. 83 y 86 Cn.

a. Argumentos de los demandantes.

En este punto comenzó el Presidente de la República por señalar que los demandantes han expuesto que la LIM atenta contra la soberanía del Estado Salvadoreño, sosteniendo, en esencia, que al no tener control sobre la emisión de la moneda que circula en el país, no tener control sobre la unidad de cuenta utilizada en el comercio, ni control directo sobre el sistema financiero y la política monetaria de nuestro país, el Estado de El Salvador está perdiendo pleno control sobre el funcionamiento de nuestra economía interna en forma general y, consecuentemente, perdiendo control sobre uno de los elementos esenciales del mismo Estado, cual es la capacidad de autodeterminarse; es decir, de autonomía, condición esencial y básica que informa a la soberanía, por cuanto podemos afirmar con certeza, que por esta vía está siendo afectada y reducida esta calidad del Estado salvadoreño y violándose con ello el texto del art. 83 Cn.

Aseguran también que "al ya no poder emitir moneda ni conducir la política monetaria del Estado de El Salvador, no podrá determinar libremente su destino ni el futuro de su economía, pues ella estará sujeta a los vaivenes y decisiones que sobre la 'nueva' moneda de circulación nacional determine el Estado propietario de tal facultad, o sea los EUA; de tal forma que, visto desde la lupa científica del Derecho Constitucional y la Teoría del Estado, el poder soberano que al Estado de El Salvador le asiste según el art. 83 es violentado y menguado, por cuanto su autonomía ha sido reducida al violentarse los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn., y al tener que sujetarse el gobierno del país, en todo lo que respecta a dirección de la política económica y monetaria, a los designios y determinaciones de un Estado foráneo que, en teoría no puede ser superior al poder originario del Estado Salvadoreño".

Y concluyen que "la ley en cuestionamiento atenta contra el principio de independencia y de indelegabilidad de la soberanía salvadoreña por cuanto el Estado de El Salvador sacrifica su independencia económica en función de sujetarse a las decisiones de otro Estado extranjero y con ello se violenta el texto del art. 86 Cn.

b. Análisis de la pretensión.

Antes de exponer y precisar los argumentos mediante los cuales se refutará la pretensión descrita, es importante destacar –dijo– un aspecto de técnica procesal constitucional: cuando los demandantes aseguran que la LIM transgrede la soberanía nacional, en realidad no están planteando un supuesto conflicto internormativo –que es precisamente en lo que consiste la pretensión en un proceso de inconstitucionalidad como el salvadoreño, diseñado de modo abstracto-; no se plantea a esta Sala que realice un enjuiciamiento constitucional de una disposición o de un cuerpo normativo, sino que se está planteando una conclusión de carácter político, no un conflicto internormativo.

Y es que el argumento de los demandantes resulta falaz –dijo– por las siguientes razones: la transgresión a la soberanía que plantean no se sustenta en una infracción a los arts. 83 y 86

Cn., sino que parten de la certeza de una supuesta y previa transgresión constitucional -la de los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn.- para asegurar que ello genera una violación a la soberanía. Esta argumentación "falaz" queda evidenciada, según el Presidente de la República, cuando los demandantes afirman que "de la transgresión al art. 111 y 131 ord. 13°, en tanto se le quita al Estado la capacidad de emisión de moneda y, en consecuencia de conducir la política monetaria y de parte de la economía del país, se limita en consecuencia flagrantemente la capacidad de autodeterminarse el Estado de El Salvador"; y que "de las transgresiones a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn., que en los anteriores apartados de este demanda hemos expuesto hacen varias de las disposiciones de la LIM allí detallados, se desprende directamente la violación de los arts. 83 y 86 Cn".

Aparece claro de las anteriores transcripciones –siguió el Presidente de la República– que la petición de inconstitucionalidad por violación a los arts. 83 y 86 Cn. no tiene entidad propia; para ocupar expresiones de la técnica procesal constitucional: los arts. 83 y 86 Cn. no operan, en la pretensión de los demandantes, como parámetro de control de constitucionalidad. Se trata, pues, de una pretensión de inconstitucionalidad elaborada artificiosamente, como si se tratara de un efecto reflejo: en la línea de pensamiento de los demandantes, como algunos artículos de la LIM violan potestades públicas previstas en la Constitución, entonces la LIM viola la soberanía nacional. Puede advertirse –dijo– la falacia en el silogismo de los demandantes, ya que se parte equivocadamente de una premisa aún en discusión para obtener una conclusión aparentemente verdadera.

En esta parte –siguió–, el argumento de los demandantes es prácticamente idéntico a cuando se invoca como parámetro de control el art. 246 Cn., lo cual ha señalado insistentemente esta Sala que constituye un vicio en la configuración de la pretensión: es incurrir en un razonamiento carente de sentido por sí mismo. Y es que, del modo como ha sido planteada la pretensión de inconstitucionalidad por transgresión a los arts. 83 y 86 Cn. se requeriría partir *a priori* que existen las violaciones constitucionales que previamente han alegado los demandantes y, en definitiva, las alegaciones de "inconstitucionalidades acumulativas" no son sino un vicio en la configuración de la pretensión que imposibilita el conocimiento y decisión sobre la misma, por lo que aquella deviene en improcedente y, habiéndose admitido la demanda en ese punto, corresponde dictar sobreseimiento al respecto.

No obstante la procedencia del sobreseimiento en este punto, en observancia del principio de eventualidad, expuso una defensa sobre el fondo del asunto, precisando previamente, en "apretado epítome", algunas nociones básicas acerca de la soberanía.

Al respecto, dijo que en un Estado como el Salvadoreño, configurado jurídicamente a partir y con el fin de la persona humana, es indispensable que la explicación de la soberanía sea a partir de la dignidad de aquella. Así, a partir de tal concepto corresponde intentar una explicación racional del poder en la sociedad: si se parte de la admisión de la libertad e igualdad de los seres humanos, si se acepta que cada persona es "señor" de sí, es soberano respecto de sí, es imperativo admitir el señorío de la comunidad respecto de sí misma. Con este presupuesto –dijo– resulta obligado asumir que la soberanía, referida ya no al individuo, sino a la sociedad, sólo puede predicarse del "cuerpo social", del pueblo como asociación de la comunidad, la conformación de una entidad social distinguible por su

historia y su conciencia de sí. De este modo, en el Estado moderno, la soberanía popular es la única fuente de poder que es racionalmente justificable, y al atribuirse al pueblo la titularidad de la soberanía, a aquél corresponde el poder constituyente y, consecuentemente la soberanía popular se convierte en presupuesto de la Constitución. En nuestro sistema constitucional –acotó–, la consagración del principio de soberanía popular se encuentra en los arts. 85 y 86 Cn.

El mandato resultante del principio de soberanía antes apuntado –dijo–, es un mandato representativo, lo que significa que una vez conferido no puede revocarse, de ahí resulta que la soberanía tiene las siguientes características: es indivisible, no es permisible admitir divisiones o fraccionamientos en su ejercicio; es absoluto, no admite grados y es el elemento que posibilita a un Estado a actuar frente a los demás con una completa independencia y en un mismo plano de igualdad jurídica respecto de su relación con otros Estados; es permanente, es decir, existe mientras exista Estado; es excluyente, pues donde la soberanía tiene vigencia no puede existir otra; es indelegable e inalienable, esto es, que el ejercicio de la soberanía del Estado, que reside en el pueblo y que compone al Estado, no puede ser delegado ni alienado a ningún cuerpo ni individuo ya sea del propio Estado o de otro Estado; y es incondicional, no está sujeta a ninguna condición o término.

Como puede observarse –señaló–, el concepto de soberanía aquí consignado no es absolutamente distinto del establecido por los demandantes, concepto que a lo largo del tiempo ha evolucionado; sin embargo, a contrario de lo que exponen los demandantes, la promulgación de la LIM ha sido fruto de una legítima decisión política y económica de los representantes políticos del pueblo; ha consistido, para decirlo gráficamente, en un ejercicio de la soberanía.

Y es que –siguió–, en cuanto la normativa constitucional no especifica el modelo de política monetaria a adoptar, es plenamente legítimo que el pueblo se exprese a través de sus representantes políticos decidiendo, de entre las diversas opciones económicas, por un específico modelo de política monetaria y por un concreto mecanismo para materializar ésta. Aún más, el modelo ahora vigente resulta mucho más coherente con la soberanía popular que el modelo anterior, ya que, por un lado, la decisión de política monetaria ha sido adoptado por la Asamblea Legislativa, por el ente mayormente representativo de las distintas opciones políticas, económicas e ideológicas del país y ya no por un ente no representativo, como es el BCR; y, por otro lado, al permitir que sea el mercado -esto es, las personas- y no las autoridades públicas las que determinen la demanda de dinero, se está potenciando la libertad de las personas en su manifestación económica.

Al respecto, dijo que no debe perderse de vista que el desarrollo de la personalidad exige la participación y/o ejercicio de actividades sociales que, a través de una cooperación comunitaria imprescindible, garanticen que aquélla se realice libremente. Esas actividades sociales incluyen, entre otros ámbitos, cultura, lengua, religión, educación, y, en lo que interesa a efectos del informe, en la economía.

Si partimos de la idea de libertad –siguió–, es claro que la actividad económica de una colectividad debe entenderse fundamentada en aquélla –en su concreta manifestación de libertad económica–, y esto conduce a que es la iniciativa de los particulares la que actúa

como motor de crecimiento y de progreso. A partir de esa premisa es obligado admitir que debe garantizarse la libertad económica; reconocer, como regla general, la validez de la competencia como mecanismo garantizador del mercado, pues que permite la participación libre e igualitario de las personas; y aceptar que la intervención del Estado en el ámbito económico, aunque legítimo, debe ser subsidiaria y por ende limitada y sólo en cuanto sea compatible con el mercado.

Y es que –concluyó–, en todo caso son incorrectas las afirmaciones de los demandantes en este punto y, sobre todo, es erróneo entender que con el modelo de política monetaria ahora adoptado –reglado– el Estado haya perdido el control sobre la determinación de la política monetaria: la selección del modelo –fijación del valor de la moneda local respecto de una moneda de circulación internacional y bimonetarismo– es precisamente una decisión de política monetaria. Es con dicha decisión que el Estado Salvadoreño ha hecho uso de su poder de auto-organizarse, pues es a través de los representantes legítima y democráticamente elegidos que se ha determinado y adoptado un régimen de política monetaria, traducida éste en la LIM. No existe, pues, en la LIM, transgresión a la soberanía y, por ende, no existe infracción a los arts. 83 y 86 Cn.; en consecuencia, la pretensión de inconstitucionalidad debe desestimarse, declarándose que no existe la inconstitucionalidad alegada.

Como conclusión de lo expuesto, pidió el Presidente de la República que se declare sobreseimiento respecto de la pretensión de inconstitucionalidad relativa a una supuesta transgresión a los arts. 83 y 86 Cn., ya que del modo como ha sido elaborado aquélla, tales disposiciones constitucionales no constituirían parámetro de control de constitucionalidad; y que en caso no se declare el sobreseimiento y respecto de las restantes pretensiones de inconstitucionalidad, una vez agotado el trámite legalmente previsto, se declare que en la Ley de Integración Monetaria no existe la inconstitucionalidad alegada por los demandantes.

13. Al rendir el informe ordenado, en relación con la demanda de los ciudadanos Ana Elda Flores de Reyna, Rafael Edgardo Arévalo Pérez, Jorge Alberto Villacorta Muñoz y Rubén Ignacio Zamora Rivas –quienes promovieron el proceso n° 4-2001–, en relación con los arts. 9, 15 y 13 de la LIM, por la supuesta contravención a los arts. 131 ord. 13°, 22 y 23 Cn., el Presidente de la República, Lic. Francisco Guillermo Flores Pérez, hizo ver que su informe lo dividiría atendiendo el orden de exposición formulado en la demanda, precisando los específicos motivos de inconstitucionalidad alegados por los demandantes, consignando a continuación la refutación de los mismos, para evidenciar que la LIM está ajustada a la normativa constitucional.

A. Inconstitucionalidad de los arts. 9 y 15 de la LIM por violación al art. 131 ord. 13° Cn.

Al respecto dijo que, ordenando en el debido iter lógico la argumentación de los demandantes, cabe señalar que la alegación de inconstitucionalidad en este punto se basa en dos premisas: que el art. 131 ord. 13° Cn., al disponer que la Asamblea Legislativa puede "resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera", está prescribiendo que la moneda extranjera sólo puede ser medio de cambio; y que los arts. 9 y 15 de la LIM

convierten al dólar en unidad de cuenta, por lo que concluyen que se transgrede el art. 131 ord. 13° Cn.

Según el Presidente de la República, tal argumentación de los demandantes es, desde la lógica clásica, una típica falacia, ya que parten de premisas falsas para hacer concluir en una aparente verdad, pero que en realidad no hace sino ocultar la falsedad de las premisas. El argumento que el art. 131 ord. 13° Cn. prescribe, con relación a la moneda extranjera, que ésta sólo puede ser medio de cambio y no unidad de cuenta es de una "absoluta falsedad", dijo, pues contiene o encierra dos deficiencias: la primera, de naturaleza jurídica; y la segunda, aún más importante que la anterior, de naturaleza económica, al distorsionar las funciones de la moneda.

Con relación al ámbito estrictamente jurídico, refirió que desde hace varios lustros viene esta Sala insistiendo en que la normativa constitucional debe interpretarse de modo sistemático, evitando análisis aislados o que obvian el contexto de la norma. Es precisamente lo contrario –dijo– lo que hacen los demandantes al asegurar que en el art. 131 ord. 13° Cn. cabe una "clara distinción" entre el sistema monetario nacional y el rol de la "moneda extranjera", respecto de la cual entienden que se le asigna una "función específica, cual es la de poder servir como medio circulante siempre y cuando la Asamblea Legislativa así lo determine".

Tal interpretación –dijo el mencionado funcionario– es antojadiza y carente de justificación, por una razón más que evidente: la admisión y circulación de una moneda extranjera incidirá -en mayor o menor grado, según el modelo adoptado- en el sistema monetario nacional y, por ende, no se trata de aspectos desvinculados uno del otro. Aun más, la admisión y circulación de una moneda extranjera es precisamente uno de los elementos que pueden caracterizar el sistema monetario nacional. No es posible, pues, como pretenden los demandantes, distinguir ambos aspectos como si se tratara de estancos separados, sino que la admisión y circulación de la moneda extranjera forma parte de un sistema monetario nacional.

También desde una visión estrictamente jurídica –dijo–, la normativa constitucional ha concedido el legislador secundario el suficiente margen de actuación para que, según las circunstancias temporales y sociales, resuelva sobre los alcances de la moneda extranjera en el sistema monetario nacional. Así, el vocablo utilizado al respecto es "admisión", lo que significa "acción y efecto de admitir", y este verbo, a su vez, significa "recibir o dar entrada", lo que evidencia que el propósito objetivo del constituyente es que esa "entrada" de la moneda extranjera sea determinada, en sus alcances, por los responsables políticos de cada momento histórico. De ninguna manera puede deducirse del art. 131 ord. 13° Cn. que el rol de la moneda extranjera está constitucionalmente circunscrito exclusivamente a sólo una de las funciones de la moneda.

La anterior idea nos remite –siguió– a la perspectiva económica del análisis, en el sentido que los demandantes han distorsionado o falseado la naturaleza de las funciones del dinero o de la moneda, al asegurar que en nuestro sistema constitucional la moneda extranjera sólo puede ser medio de cambio y no unidad de cuenta. A efecto de clarificar las consideraciones a exponer, cabe hacer escuetamente –siguió– algunas consideraciones



básicas y esenciales sobre las funciones del dinero. Así, evitando "preciosismos de técnica económica", es acertado señalar que el dinero cumple, en esencia, tres funciones: instrumento representativo de valor o riqueza; unidad de cuenta; y medio de cambio. "Estas tres funciones están íntimamente relacionados y no son, como pretenden los demandantes, roles plenamente separables entre sí".

Con relación al dinero como instrumento representativo de valor o riqueza, señaló que debe tenerse presente que los bienes poseen para las personas un valor determinado, indicativo de riqueza; al grado que históricamente la riqueza se determina, casi exclusivamente, por la posesión de bienes. Lo que hace el dinero es precisamente representar ese valor, hace posible que el valor de los bienes pueda ser indicado en moneda.

Para que el valor o riqueza que representa el dinero sea uniforme, es indispensable que una unidad de dinero sea exactamente equivalente a otra unidad, que las unidades del dinero tengan el mismo valor, que es lo que se conoce como homogeneidad del dinero. Esa homogeneidad del dinero –argumentó– es la que permite que sea posible que el valor de los bienes pueda expresarse en dinero; que las "cuentas de los bienes" puedan expresarse en una misma denominación (para decirlo gráficamente, una persona, para expresar su riqueza, en lugar de hacerlo mediante el recuento de sus bienes -una casa, un vehículo, una mesa, y demás–, puede hacerlo en términos monetarios); y, en cuanto esa homogeneidad es válida para todo el grupo social, la moneda opera como unidad de cuenta en el sentido que los valores se expresan en una misma denominación. Dicho en una frase, en cuanto unidad de cuenta, el dinero permite fijar los valores y precios de los bienes en una unidad común.

Indicado que el dinero presenta la característica de homogeneidad –cada unidad representa el mismo valor–, y ya que como unidad de cuenta posibilita la expresión del valor de los bienes en una denominación común, dijo que aquél puede operar como medio de cambio, es decir, actúa como instrumento que permite el intercambio de bienes y servicios, posibilita la realización de transacciones en términos de equivalencia del valor; o, dicho en otras palabras, casi de modo gráfico, el dinero funciona como intermediario en el proceso de intercambio, en el tráfico de bienes y servicios.

Lo anterior significa, según el Presidente de la República, que el dinero sólo puede funcionar como medio de cambio en cuanto es una unidad de cuenta, en el sentido que permite fijar los valores y precios en una misma denominación, en una unidad común. Y es que sólo serán posibles las transacciones mediante dinero cuando éste constituye una unidad de cuenta, en cuanto su unidad represente un valor equivalente, homogéneo.

Así –siguió–, es patente que no es posible separar las funciones del dinero, las mismas están estrechamente vinculados unas con otras. "No es económicamente acertado asegurar que una moneda deba funcionar como medio de cambio pero no como unidad de cuenta, ya que, en realidad, el dinero puede funcionar como medio de cambio en cuanto funciona como unidad de cuenta".

En conclusión, dijo que es jurídicamente erróneo y económicamente absurdo entender que el art. 131 ord. 13° Cn. autoriza la admisión y circulación de la moneda extranjera sólo como medio de cambio pero no como unidad de cuenta. La premisa, pues, de la cual parten

los demandantes es falsa y, por ende, la conclusión que presentan –la inconstitucionalidad de los arts. 9 y 15 de la LIM– es también falsa.

Pero además –dijo–, la segunda premisa que plantean sólo en apariencia es verdad: aseguran que a través de los arts. 9 y 15 de la LIM se "convierte" al dólar en unidad de cuenta, cuando en realidad la relación es a la inversa, en cuanto unidad de cuenta la moneda extranjera –el dólar estadounidense– es que es posible que las operaciones financieras y los precios pueden fijarse o ser expresados en dicha moneda.

La función del dinero como unidad de cuenta –señaló– no se "adquiere" porque las cuentas bancarias, operaciones financieras o los precios se expresen en una moneda determinada, sino que, precisamente porque una moneda representa una unidad común, un valor homogéneo o equivalente, y ello permite que los precios y valores sean expresados en tal moneda.

Al asegurarse que el dinero o su materialización mediante la moneda ejerce la función de unidad de cuenta –siguió–, no se refiere a que las "cuentas" bancarias deben estar expresadas en dicha unidad, lo cual es una verdad tan básica que parece que los demandantes han incurrido en una grave confusión, obviando nociones básicas de la teoría monetaria. Esta confusión queda patente –señaló– cuando aseguran que el art. 6 de la LIM sólo permite la circulación de la moneda extranjera, pero no otra cosa, dando a entender que no opera como unidad de cuenta o como medio de cambio, cuando en realidad la moneda extranjera, en cuanto indicativa de dinero y éste representativo de valor o riqueza, por supuesto que siempre opera como unidad de cuenta y como medio de cambio entre las personas que llevan sus transacciones en moneda extranjera.

En obligada conclusión de lo expuesto en los párrafos precedentes –dijo–, es evidente que la argumentación de los demandantes en este punto carece de todo base jurídica o económica; todavía mas, ella sólo ha sido posible mediante la distorsión de conceptos básicos de teoría monetaria, al intentar separar las funciones del dinero y, sobre todo, incurriendo en una palmaria y peculiar confusión del concepto del dinero como unidad de cuenta, al entender que ello se refiere a la moneda en que deben expresarse las cuentas bancarias y contables; "es, en realidad, una confusión casi de antología".

Debido a que en ninguna parte se dispone ni se deduce del art. 131 ord. 13° Cn. que la admisión y circulación de la moneda extranjera signifique que ésta sólo deba funcionar como medio de cambio pero no como unidad de cuenta, es evidente para el Presidente de la República que no existe el parámetro de constitucionalidad planteado por los demandantes –pues el parámetro de constitucionalidad no es simplemente seleccionar al azar un artículo constitucional– y, en consecuencia, en técnica procesal constitucional corresponde dictar sobreseimiento en el presente proceso.

En todo caso –aseveró–, en cumplimiento del principio procesal de eventualidad o argumentación acumulativa, si esta Sala considera procedente entrar al fondo del asunto, ya que los arts. 9 y 15 de la LIM no transgreden el art. 131 ord. 13° Cn., la pretensión de inconstitucionalidad debe desestimarse y en sentencia definitiva declararse que no existe la inconstitucionalidad alegada.

## B. Inconstitucionalidad del art. 13 de la LIM por violación a los arts. 22 y 23 Cn.

Según exponen los demandantes –siguió– el art. 13 de la LIM se impugna como contrario a la Constitución porque "el acto modificativo del contrato de préstamo y de su correspondiente garantía, que contiene dicha disposición se realizará en forma unilateral por una de las partes -el Banco- sin el consentimiento de la otra parte –el deudor-, lo cual atentaría contra la libre disposición de los bienes y la libertad de contratación, libertades reconocidas explícitamente por los arts. 22 y 23 Cn.

En cuanto a este motivo –dijo–, los actores parten de un supuesto falso en un intento de sustentar los fundamentos de su pretensión, pues afirman que existe una violación a la libertad contractual en tanto la LIM, en su art. 13, faculta para que los bancos de manera unilateral modifiquen los contratos celebrados entre los particulares y las instituciones del sistema financiero.

Para una mejor comprensión de la aparente transgresión constitucional, hizo una breve referencia del alcance de la libre contratación a la luz del Derecho Constitucional. Tal derecho –señaló– se encuentra regulado a nivel constitucional en el art. 23, norma que debe analizarse bajo una doble vertiente –tal como lo ha reconocido esta Sala en la Sentencia de 26-VII-1989, pronunciada en el proceso de Inc. 3-85, Considerando IX-: "tanto la decisión de hacer o no hacer un determinado contrato, como la libertad de discutir y pactar el contenido del mismo".

"Uno de los principios fundamentales del derecho contractual moderno –sigue el mencionado precedente– es el de la autonomía de la voluntad, que consiste en la libertad de que gozan los particulares para celebrar los contratos que les plazcan y determinar su contenido, efectos y duración (...). Cuando una persona dispone de sus bienes, lo hace normalmente por un contrato (compraventa, permuta) y en ese sentido esta garantía complementa la libre disposición; pero no se agota en ella, puesto que hay contratos que no comprenden actos de disposición o enajenación (mandato, comodato, arrendamiento, etc.). A diferencia de la garantía de disposición que se refiere al derecho real de propiedad, los contratos comprenden otros derechos reales y personales".

"La autonomía en materia de contratos –concluye la mencionada sentencia–, al igual que la libertad de disposición, no es absoluta y puede sufrir regulaciones para cumplir con el orden público, la moral y las buenas costumbres (sistema tradicional) y con miras al interés social (a partir de la Constitución de 1950). El límite constitucional a las regulaciones que puede poner el legislador a tal libertad, está determinado por las mismas consideraciones que se hicieron al estudio de la libertad de disposición, por lo que corresponde remitirse a ellas, no sin recordar que la principal limitante que tiene el legislador, si se pudiera establecer alguna jerarquía entre ellas, es respetar la esencia de esa libertad y la de las cosas materia del contrato. Cabe repetir que se faculta a regular los derechos, no a destruirlos o privar de ellos".

Con lo anteriormente anotado –dijo el Presidente de la República– resulta evidente que la libertad contractual es parte integrante de las libertades económicas. En el ordenamiento constitucional salvadoreño, se reconoce en forma expresa por los arts. 22 y 23 Cn. Ello

significa que esta es una libertad constitucional, con las consecuencias jurídicas que dicha afirmación trae aparejada consigo, y debe tenerse presente que dentro de nuestra Constitución la misma deriva de la inviolabilidad de la propiedad privada y la libertad al comercio; en tanto el derecho a la propiedad privada es inviolable, resulta obvio que se encuentran garantizados los medios para disponer y aprovecharse de ella, siendo uno de estos medios el de celebrar los contratos que sean convenientes a los intereses del propietario, según éste así lo determine.

Para Hernández Valle –señaló– "el principio de la libertad de contratación deriva del ejercicio del derecho de propiedad y de la libertad de empresa, ya que el contrato constituye el vehículo de la circulación de la riqueza privada". Y, tal como lo define Brauditt Carrillo, la libertad contractual es la posibilidad de contratar, de escoger la materia del contrato, de determinar con quien se realiza el acuerdo, en fin, de fijar con toda amplitud el contenido del contrato".

En relación con el tema –dijo–, y aplicando los anteriores conceptos el caso que ahora ocupa, es evidente que el art. 13 de la LIM no atenta contra la libertad contractual, puesto que, por una parte, en ningún momento ni desde ninguna circunstancia el legislador restringe su contenido esencial, y por otra, no dicta regulaciones que sean irrazonables respecto de dicha libertad.

La disposición que ahora se impugna como contraria al marco fundamental –dijo–, lo único que intenta es hacer llegar de manera expedita "uno de los tantos beneficios que conlleva la LIM", siempre respetando el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, en donde el particular tiene el derecho de oponerse –si así lo estima conveniente en protección de sus intereses– a cualquier tipo de modificación a la relación contractual que tenga con las instituciones financieras. La disposición antes aludida no faculta a dichas instituciones a imponer de pleno derecho ningún tipo de condición diferente de la que el particular ha pactado o celebrado con ésta, y solo de ser así podría estarse frente a una limitación no autorizada por la Constitución del derecho a la libre disposición de bienes y libre contratación. Todo lo contrario –afirmó–, la ley le otorga al individuo la posibilidad de una ampliación en su crédito si éste así lo estimare conveniente.

Al establecerse en el art. 13 la figura del silencio y su efecto –siguió–, ello no significa una imposición legal en detrimento a los derechos e interés del particular; es más, la misma disposición establece que el particular goza de un plazo para expresar si quiere acoger o adoptar uno de los tantos beneficios que conlleva la LIM, y que, de no aceptar o negarse el individuo, su situación jurídica respecto de la relación contractual permanecerá tal como se encuentra originalmente, sin alteración alguna. Más todavía, el plazo se establece precisamente en función de una protección al particular respecto de los perjuicios que pudiera ocasionársele como consecuencia de la iniciativa de las instituciones financieras, lo cual refuerza el argumento que no se trata de actos unilaterales, sino todo lo contrario, son actos bilaterales que requieren de la aceptación de la voluntad de una de las partes, precisamente en protección el principio de la libertad contractual y la autonomía de la voluntad de las partes.

La ampliación del plazo al que se refiere el art. 13 sería, según el Presidente de la República, un beneficio adicional otorgado al particular, en donde éste tiene la opción de hacer uso o no de tal beneficio, el cual no será impuesto tal como lo pretenden hacer ver los demandantes, por lo que no existe la inconstitucionalidad alegada. Abonado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que los demandantes ofrecen una versión distorsionada de la disposición que impugnan, con lo cual la acomodan artificiosamente a la pretensión que intentan.

Y es que, la parte inicial del art. 13 –dijo– ha sido omitida por los demandantes. Aparentemente se trata de una expresión reiterativa o redundante, pues se infiere de la precedente "con la sola comunicación por escrito...", pero lo cierto es que, ese giro retórico, como sucede en muchos casos, se usa para resaltar la intención o sentido de la disposición. Lo que el artículo pretende, es dispensar al deudor de los gastos de la formalización de una escritura, ya que la práctica generalizado ha sido que él los asuma.

La omisión mas distorsionante –dijo– consiste en que los demandantes no expresaron que el art. 13 de la LIM añade que, en el caso de la ampliación del plazo del préstamo y en la de sus garantías, el deudor tendrá un plazo de treinta días para manifestar al banco su inconformidad sobre la modificación a que se refiere este artículo. Como se advierte de inmediato –señaló–, la modificación no ocurre por la mera voluntad de una de las partes. La naturaleza jurídica del contenido de la comunicación es la de una mera propuesta, que ante la oposición de la otra parte, no surte efecto alguno. Siendo evidente que esta pretensión carece de fundamento –dijo–, debe ser desestimada.

Por lo expuesto, el Presidente de la República solicitó que se sobresea en el presente proceso con relación al primer motivo planteado en la demanda, esto es, la alegada transgresión del art. 131 ord. 13° Cn. por los arts. 9 y 15 de la LIM, debido a que no existe el parámetro de constitucionalidad expuesto en la demanda; y que, de estimarse procedente entrar a conocer el fondo del asunto, una vez concluido el respectivo trámite, en sentencia definitiva desestimatoria se declare que en los arts. 9, 15 y 13 de la Ley de Integración Monetaria no existe la inconstitucionalidad alegada por los mencionados ciudadanos.

14. Al contestar el traslado conferido de conformidad al art. 8 Pr. Cn., el Fiscal General de la República, Lic. Belisario Amadeo Artiga Artiga, dijo lo siguiente:

A. Que el contenido de las demandas se refiere a varios aspectos técnicos de estricta valoración económica, por lo que al rendir su opinión se limita a analizar el contenido de la LIM y sus repercusiones en el campo constitucional.

Uno de los aspectos que se plantean en las demandas es que el único encargado de la emisión de la moneda es el Estado; pero esto –dijo– en ningún momento significa que no pueda adoptarse una moneda extranjera como moneda de curso legal.

En primer lugar, la LIM no ha suprimido la atribución del BCR, establecida en la letra i) del art. 3 de su Ley Orgánica, de acuerdo a la cual corresponde a dicho Banco administrar las reservas internacionales del país y el régimen de operaciones de cambios

internacionales; esta atribución la continuará haciendo el BCR, por lo que no es cierto que se le haya privado de esta potestad.

Tampoco es cierto –siguió– que para implementar una política monetaria, la emisión de especies deba exclusivamente ser respaldada por el Estado; pues en la actualidad existen múltiples y variados medios de pago circulantes en cada Estado, algunos de imposible control por los autoridades públicas, tal y como ocurre con los pagos electrónicos, pagos a través de internet, etc.; sin embargo, esto no significa que el Estado no cuente con una política monetaria.

Lo que si va a ocurrir –opinó– es que se impedirá con la LIM la potestad de manipular la cantidad de dinero en circulación por un ente centralizado a su absoluta discreción, posibilitando que la satisfacción de la demanda de dinero para hacer transacciones sea conducida por la propia gente y no por un ente que puede interpretar erróneamente las necesidades macroeconómicas y microeconómicas de la sociedad.

Hizo notar que la pretensión de los demandantes parte de una concepción constitucional de política monetaria totalmente equivocada, considerando que al derogarse los arts. 29 y 30 de la LOBCR no puede crearse ni dirigirse tal política en la forma prevista por la Constitución; sin embargo, en opinión del mencionado funcionario, ha quedado establecido que la política monetaria continúa vigente, habiéndose cambiado, nada más, el modelo a través del cual ésta se ejercerá.

Los supuestos fundamentos en que se basa la transgresión al art. 111 Cn. –siguió–, se originan de la incorrecta idea que la política monetaria sólo puede materializarse mediante funciones específicas del instituto emisor y que es éste el único que puede orientar dicha política monetaria; pero de lo que prescribe el art. 111 inc. 2° se advierte que, al derogarse los arts. 29 y 30 de la LOBCR, no existe la violación constitucional alegada, pues en las disposiciones derogadas se prescribía que el BCR realizaría las operaciones monetarias y financieras con base en el programa monetario anual, y que el BCR debía procurar que el programa monetario y sus políticas crediticias, financieras y cambiarias estuviesen coordinados con las restantes políticas económicas, especialmente de carácter fiscal; y además, que debía tomar en cuenta las diversas actividades que el Estado y las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo efectúan en el mercado cambiario, monetario y crediticio. El hecho de suprimir la exigencia de formular un programa monetario anual –dijo– no hace perder al BCR la potestad de crear y dirigir la política monetaria, pues ésta subsiste independientemente del programa que se adopte, ya que éste solamente es un medio para ordenar.

En cuanto a la transgresión al ord. 13° del art. 131 Cn., opinó que el sistema monetario nacional es el conjunto de instituciones que ponen en práctica el régimen monetario. Ninguna de las disposiciones de la LIM impide, obstaculiza o limita a la Asamblea Legislativa el continuar estableciendo y regulando dicho sistema, ni el régimen que él mismo pone en práctica. En la LIM no existe renuncia explícita ni implícita a tal atribución. Al establecerse en el ord. 13° del art. 131 Cn. que corresponde a la Asamblea Legislativa resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera, resulta necesario

determinar en qué consiste y qué debe entenderse por admisión y circulación de una moneda extranjera.

El término "admisión", para el Fiscal General de la República, debe entenderse en un sentido amplio y no como un sinónimo de tolerancia, pues en el presente caso la admisión de moneda extranjera implica un medio de pago y una unidad de cuenta; respecto a la expresión "circulación de moneda extranjera", opinó que esto implica que dicha moneda puede transitar o moverse libremente en el territorio nacional, siendo competencia de la Asamblea Legislativa establecer las condiciones y los requisitos de circulación.

En cuanto a la pretensión de inconstitucionalidad del art. 11 de la LIM por violación a los arts. 131 ord. 12°, 148 y 228 Cn., y la inconstitucionalidad de los arts. 16 y 18 de la LIM por violación del art. 148 Cn., consideró que el art. 11 de la LIM de ninguna manera constituye un mecanismo de traspaso de obligación o de asunción de deuda, sino que únicamente autoriza la posibilidad que las obligaciones del BCR puedan ser transferidas al Estado en el Ramo de Hacienda; esto –dijo– es una posibilidad que, de realizarse, se ajustaría a la normativa constitucional y a las disposiciones legales aplicables; por tanto, el mencionado art. 11 no crea una obligación genérica a cargo del Estado, sino que se limita a autorizar la posibilidad de que las obligaciones del BCR sean asumidas por el Estado. Y es que, en virtud del mencionado artículo, el Estado no se ha convertido en deudor o el responsable de las obligaciones del BCR, por lo que al interpretarse el citado art. 11 debe hacerse de forma sistemática y coherente con el resto del sistema jurídico nacional, especialmente la normativa constitucional.

Sobre la potestad del BCR, en cuanto a la emisión de bonos u otros títulos valores, consideró pertinente referirse a lo expresado por el Órgano Ejecutivo, y para tal efecto transcribió lo expuesto por el Presidente de la República al respecto.

Respecto de la inconstitucionalidad consistente en que se ha violado el inc. 1° del art. 62 Cn., dijo que el hecho que en el territorio salvadoreño circulen especies monetarias cuya identificación esté expresada en un idioma diferente al castellano, no significa que se esté violentando el artículo constitucional, pues el idioma oficial continúa siendo el castellano; y en lo referente a la conservación y enseñanza del idioma, corresponde al Estado la acción de instrucción a todas y a cada una de las personas que residen en el territorio; *a contrario sensu*, lo que se estaría prohibiendo constitucionalmente es que el Estado a través de sus autoridades encargadas de la enseñanza del idioma, impidan o prohíban su enseñanza dentro del territorio nacional, independientemente que dentro del país se enseñen lenguas o idiomas distintos al oficial. El acuñar una moneda –opinó– implica insertar en ella características propias de identificación, por lo que al acuñarse en el extranjero, el país encargado de emitir dicha moneda, si consigna palabras, lo hará en su propio idioma; pero ello en ningún momento refleja que a través del papel moneda se enseñe o se divulgue determinada lengua, sino que sólo se trata de una característica propia; a tal grado que en nuestro medio, en el art. 131 ord. 13° Cn., se permite lógicamente que la moneda admitida circule con sus características propias independientemente de la simbología y del idioma en que se exprese.

Violación al art. 62 Cn. ocurriría –dijo– si el Estado prohíbe o efectúa acciones tendentes a impedir que las personas dentro de nuestro territorio puedan tener acceso a la enseñanza del idioma castellano y, en el presente caso, de ningún modo ni desde ningún punto de vista la circulación y adopción de la moneda del dólar genera tal situación; y, en consecuencia la pretensión debe desestimarse.

En cuanto a la pretensión de inconstitucionalidad de la LIM por la supuesta transgresión a los arts. 83 y 86 Cn., argumentan los demandantes que la ley atenta contra la soberanía del Estado; al respecto, el Fiscal General de la República se limitó a citar lo sostenido por este tribunal en la Sentencia de 7-IX-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 3-91, Considerando III y, además, dijo que del modo como se ha planteado de parte de los demandantes la supuesta inconstitucionalidad, se colige que en realidad no están planteando un supuesto conflicto internormativo, que es precisamente en lo que consiste la pretensión de un "proceso inconstitucional" (sic) en el ámbito salvadoreño. Los demandantes no invocan –dijo– la transgresión a la soberanía por violación a los arts. 83 y 86 Cn., sino que parten de la certeza de una anterior transgresión constitucional, referida ésta a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn.; consecuentemente se está alegando una violación a la soberanía *a priori*, dando por sentado que existen violaciones constitucionales anteriores, lo cual no es el caso.

En cuanto al proceso de formación de la LIM, dijo que la Asamblea Legislativa ejerció una de sus principales funciones establecidas en el art. 121 Cn. En cuanto que no se hizo del conocimiento del pueblo salvadoreño el anteproyecto de ley, consideró que sería materialmente imposible someter a discusión pública todos los anteproyectos de ley, pues esto equivaldría prácticamente a hacer un plebiscito para cada ley que se vaya a emitir; al respecto, también se refirió a que, según el art. 125 Cn., los Diputados representan al pueblo entero.

Con base en lo expuesto, y analizadas que han sido todas las pretensiones de inconstitucionalidad alegadas por los demandantes, concluyó que legal, lógica y razonablemente sus fundamentos carecen de sustentación por lo que no es procedente acceder a sus peticiones, por lo que pidió se declaren sin lugar las peticiones de inconstitucionalidad alegadas por los demandantes en estos procesos acumulados.

**II.** Expuestos los argumentos esgrimidos por los ciudadanos demandantes para evidenciar la inconstitucionalidad de las disposiciones señaladas o, en su caso, de la totalidad de la ley sometida a control de constitucionalidad, las razones aducidas por la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República para justificar su constitucionalidad y la opinión del Fiscal General de la República sobre las confrontaciones internormativas planteadas, es necesario aquí, en aras de la claridad, ordenar los motivos de inconstitucionalidad sobre los que habrá de emitirse pronunciamiento de fondo (1) así como señalar el iter lógico que habrá de seguir la presente decisión (2).

*I.* Las peticiones expuestas en las cuatro demandas se admitieron circunscritas:

*A.* Al control de constitucionalidad, por vicio en su forma:



a. De toda la LIM, por violación a la contradicción, libre debate y publicidad, como manifestaciones del principio democrático que informan el procedimiento de formación de las leyes, contenidos implícitamente en el art. 135 Cn.

b. De todo el cuerpo normativo, por la supuesta contravención al carácter soberano del Estado y al idioma oficial, elementos del contenido constitucional positivados en los arts. 62, 83 y 86 Cn.

c. Del art. 11 de la LIM, por la supuesta contravención a los arts. 131 ord. 12°, 223 y 228 Cn.

d. De los arts. 16 y 18 de la LIM, por la supuesta contravención al art. 148 Cn.

**B.** Al control de constitucionalidad, por vicio en su contenido:

a. De los arts. 3, 4, 5 inc. 1°, 15 y 23 letra a) de la LIM, por la supuesta contravención a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn.

b. De los arts. 9, 13 y 15 de la LIM, por la supuesta contravención a los arts. 22, 23 y 131 ord. 13° Cn.

2. Para decidir en el fondo sobre tales motivos, el iter de la presente decisión habrá de ser el siguiente: luego de hacer unas consideraciones preliminares en torno a la motivación de la sentencia –distinguiendo entre *ratio decidendi* y *obiter dicta*–, a la importancia del autoprecedente en las decisiones de esta Sala y a la caracterización de la sentencia integrativa o basada en la interpretación sistemática (III), se expondrán algunas consideraciones relativas al carácter instrumental del procedimiento de formación de la ley (IV 1), a los alcances de la contradicción, libre debate y publicidad que se proyectan en dicho procedimiento –así como su relación con el principio de representación– (IV 2 y 3), así como al mínimo constitucionalmente exigible de contradicción, libre debate y publicidad en el procedimiento de formación de la LIM (IV 4); se analizarán los aspectos del tema del endeudamiento público que resultan relevantes para esta decisión (V); y luego se considerarán los orígenes, noción y finalidades, así como los instrumentos, diseño y modalidades de la política monetaria (VI 1), analizando los elementos de tal política del Estado Salvadoreño con anterioridad a la promulgación de la LIM (VI 2), a efecto de determinar si con la aprobación del decreto impugnado puede el Estado conducir una política monetaria (VI 3); finalmente, se analizarán los supuestos que se encuentran condicionados a la existencia o no de política monetaria: la supuesta violación a los arts. 22, 23, 62, 83 y 86 Cn. (VII).

**III.** Corresponde ahora, de manera previa, realizar algunas consideraciones en torno a tres situaciones que inciden en la presente decisión: lo relativo a la motivación de las sentencias, en las cuales se hará una diferenciación entre la *ratio decidendi* y el *obiter dictum* (1); la importancia del *autoprecedente* en las decisiones de este tribunal (2); y lo referente a las sentencia *integrativa o basada en la interpretación sistemática* (3).

1. Al rendir el informe ordenado de conformidad al art. 7 Pr. Cn., el Presidente de República dijo que los *obiter dicta* debían entenderse como una "labor propedéutica de la jurisprudencia constitucional, como una recomendación de 'buen gobierno' pero de ninguna manera como obligación constitucional".

Dicha aseveración obliga a este tribunal a clarificar lo que constituye la *ratio decidendi*, el *obiter dicta* y la importancia de cada uno en los pronunciamientos de la jurisdicción constitucional.

A. Las sentencias de este tribunal tienen una naturaleza específica que implica que no pueden equipararse exactamente con las sentencias de los tribunales ordinarios; pues si bien son, ante todo, decisiones sobre el fondo de las pretensiones planteadas –y por ello actos procesales de conclusión del proceso–, también son, y en un grado eminente, parte de una actividad dirigida a la interpretación e integración creadora del Derecho Constitucional.

En la sentencia dictada en un proceso constitucional hay que distinguir, por una parte, entre el fallo o pronunciamiento que resuelve incontestablemente el conflicto jurídico, y la argumentación o fundamentación jurídica; y, por otra, en ésta última, separar las *rationes decidendi* o motivaciones directamente relacionadas con el pronunciamiento o fallo, de los *obiter dicta*, o argumentos accesorios, aducidos a mayor abundamiento, etc.

En ese orden, la *ratio decidendi* en la doctrina alemana –*tragende Gründe*–, hace referencia a aquellas razones o motivos sin los que el fallo no podría existir, los que son relevantes porque soportan la decisión; mientras que en el ámbito anglosajón, en donde se ha desarrollado una importante literatura sobre el tema, es concebida como la regla jurídica que justifica una conclusión jurisdiccional en un caso particular.

Al mismo tiempo, se habla también de la "doble naturaleza" de la *ratio decidendi*, que es, de una parte, fundamentación de la decisión –*descriptive ratio*–, y de la otra, norma –*prescriptive ratio*–. En sentido descriptivo se refiere al razonamiento real que siguió el tribunal original para alcanzar la *ratio decidendi*, mientras que en sentido prescriptivo se refiere a que ese razonamiento sí es obligatorio en un caso posterior. Ello porque precisamente la relación entre decisión y *ratio decidendi* no es la misma en la actividad nomofiláctica –v. gr., en la casación– que en la actividad nomotética de la jurisdicción constitucional, en la cual esa *ratio* no es simple fundamento de la decisión, sino que forma parte inescindible de la decisión misma.

Así, dada la preeminencia que tiene la interpretación en materia constitucional puede afirmarse, y así lo muestra la práctica de los tribunales constitucionales en general, que las motivaciones, la *ratio* o el discurso lógico de la sentencia, tiene con respecto al fallo una mayor importancia que en otras jurisdicciones. Si, extremando las cosas, lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que lo fundamental es la motivación.

Por su parte, el *obiter dictum* es aquello declarado por el tribunal sin que fuese absolutamente necesario y que, por tanto, no genera vinculatoriedad en la decisión; su valor es únicamente persuasivo, dependiendo del prestigio del juez que pronuncia la decisión, de

la exactitud de su análisis y de otras circunstancias variadas, según los casos. En otras palabras, aquellos razonamientos que se efectúan con carácter incidental a propósito de la argumentación principal o los efectuados a mayor abundamiento.

Es claro, pues, que la *ratio decidendi* es la regla necesaria para la decisión, mientras que, a *contrario sensu*, aquellas consideraciones hechas en la sentencia que no sean necesarias para la decisión son los *obiter dicta*.

B. En la sentencia en que el Presidente de la República considera que se pronunció simplemente un *dictum*, este tribunal analizó, previo al pronunciamiento de fondo sobre los motivos de inconstitucionalidad, una serie de aspectos –v. gr., el carácter normativo de la Constitución, su dimensión de disciplina de las fuentes del derecho, su incidencia en el proceso de formación de la ley, etc.– lo cual implicaba una argumentación fundamental para la *ratio decidendi*, conectada directamente con la conclusión acerca del fondo de los motivos de inconstitucionalidad y, naturalmente, con la parte resolutive de la sentencia.

En el caso *sub iudice* cabe afirmar que, las consideraciones realizadas en la sentencia que esta Sala proveyó el 30-VI-1999, en el proceso de Inc. 8-96, no se tratan de *obiter dicta*, de una labor academicista adicional en la jurisprudencia constitucional o una recomendación de "buen gobierno", sino de razones de decisión en las cuales se fundamentó el fallo. Es decir estamos en presencia de una parte de la *ratio decidendi*.

Y es que, las sentencias de este tribunal contienen la interpretación que de la Constitución se realiza, interpretación que sustenta y justifica el fallo y sin la cual éste no se puede mantener, hasta el punto que la decisión final sólo tiene sentido en función de la motivación, que integra evidentemente la jurisprudencia constitucional.

Esto quiere decir que los efectos generales y la vinculación de los órganos estatales y entes públicos a la jurisprudencia de este tribunal, se extienden tanto al fallo como a la motivación estricta o *ratio decidendi* de la sentencia, y ello por una razón: si la función que caracteriza a esta Sala es ser intérprete máximo de la Constitución, y si en toda sentencia de un proceso de inconstitucionalidad el tribunal efectúa una interpretación de la Ley Suprema, no cabe duda que esa interpretación tiene eficacia frente a todos, por proceder del último órgano jurisdiccional facultado para hacerlo.

Por tanto, dado que todas las sentencias de este tribunal deben ser motivadas, la interpretación que éstas incorporan tiene lugar tanto si se estima la inconstitucionalidad de la ley impugnada como si se desestima, lo que quiere decir que el valor de la interpretación, igual que el del fallo, es el mismo en las sentencias estimatorias y en las desestimatorias.

2. En relación estrecha con lo anterior, es necesario señalar que, en su fase de evolución, esta Sala ha admitido una fuerza vinculante *sui generis* de un tipo de precedente que es calificado por la doctrina como *autoprecedente*, entendiéndose por tal aquel originado por el mismo tribunal, el que lo obliga a someterse a sus propias decisiones surgidas en los procesos –sobre todo de inconstitucionalidad– que ha conocido anteriormente.

Esta situación particular surge no sólo como efecto del principio *stare decisis* sino también con base en el principio de igualdad consagrado en el art. 3 Cn. en su perspectiva de igualdad ante la ley, en virtud de la cual el juez constitucional necesariamente tendría que aplicar igualmente la ley en casos iguales. Así se ha referido esta Sala en la Sentencia de 26-VIII-1998, pronunciada en el Amp. 317-97, en la que se dijo que "la igualdad es un derecho subjetivo que posee todo ciudadano a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo, y exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, abarcando también la igualdad en la aplicación de la ley, de manera que un órgano jurisdiccional no puede, en casos sustancialmente iguales, modificar arbitrariamente el sentido de sus resoluciones, salvo cuando su apartamiento de los precedentes posea una fundamentación suficiente y razonada. En los supuestos de decisiones desiguales, debidas a órganos plurales, corresponde a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales establecer la necesaria uniformidad en la aplicación de la ley, en pro de la seguridad jurídica. Por tanto, puede concluirse que el derecho a la igualdad tiene dos perspectivas constitucionales: la igualdad ante la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. Conforme a la primera, frente a supuestos de hecho iguales, las consecuencias deben ser las mismas, evitando toda desigualdad arbitraria y subjetiva. Según la segunda, cuya aplicación se hace [principalmente] en el ámbito judicial, las resoluciones judiciales deben ser las mismas al entrar al análisis de los mismos presupuestos de hecho, aunque sean órganos jurisdiccionales distintos los que entraren en conocimiento del asunto, evitando cualquier violación consistente en que un mismo precepto legal se aplique en casos iguales con evidente desigualdad".

Así pues, el más alto tribunal de justicia de un país se constituye en el máximo guardián de la Constitución, lo que hace que el *stare decisis* cumpla una finalidad de certeza y eficacia en la administración de justicia, a través del llamado "monopolio" que le corresponde en el control concentrado de constitucionalidad.

No obstante, a pesar que el *stare decisis* tiende a la consistencia y uniformidad de las decisiones, esto no implica que sea inflexible el mismo tribunal con sus propios fallos y criterios normativos, lo que llevaría inevitablemente a una petrificación de la jurisprudencia.

Así pues, la interpretación de la Constitución –función esencial de un Tribunal Constitucional– significa, entre otras cosas, adaptar el sentido de sus preceptos a "la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas" y esa adaptación, que es una verdadera "recreación" constante de la Constitución por obra de su máximo intérprete, la realiza el tribunal si tiene la facultad, absolutamente necesaria, de revisar su propia doctrina. Si ello se le niega, se distorsiona, evidentemente, el genuino carácter de la jurisdicción constitucional, se contradice la finalidad propia de esa institución y se elimina uno de los elementos que, con mayor fortuna, suele coadyuvar a la permanencia de las Constituciones y evitar así sus excesivas reformas.

Consecuentemente, esta Sala puede decidir alterar los precedentes sentados por su propia actividad, situación que se produce cuando un determinado criterio –precedente obligatorio– ha sido puesto a prueba por la experiencia y encontrado inconsistente o se

torna obsoleto por la evolución del Derecho, lo que implica que el asunto debe ser traído al conocimiento de la Sala.

3. Finalmente, este tribunal, consciente de su labor de máximo –no único– intérprete de la Constitución, y con el objeto de evitar encerrar la ciencia jurídica dentro de las fronteras del Estado, ha tomado en forma ilustrativa en muchas ocasiones la teoría y práctica extranjera con el objeto de enriquecer la labor jurisdiccional con la doctrina y los fallos de otros tribunales u organismos internacionales en la protección y defensa de los derechos fundamentales, evitando el llamado "nacionalismo o provincialismo jurídico", irreconciliable con un auténtico espíritu científico-jurídico, pues puede representar un peligro para el desarrollo y aplicación del derecho nacional.

No debe olvidarse que la jurisdicción constitucional salvadoreña recibe influencia de la tradición jurídica *romano-germánica* –con énfasis en algunos aspectos propios del *common law*–. Mucho se ha discutido sobre la labor del juez y su actuación respecto a la ley en el primer sistema; sin embargo, no puede concebirse ya tal actuación como se diseñó en el siglo XVIII, como la boca que pronuncia las palabras de la ley; debe aceptarse la concepción que en la actividad jurisdiccional se crea derecho.

Los Tribunales Constitucionales, que comenzaron actuando como "legisladores en sentido negativo" han evolucionado a tal punto que desde hace tiempo han abandonado en gran medida tal función y se ha dado un paso más asumiendo tareas claramente positivas de creación de derecho, adoptando tipos de sentencia, conocidas con diferentes denominaciones según los países: interpretativas, aditivas, manipulativas, sustitutivas, constructivas, apelativas, entre otras.

En este sentido, esta Sala se ha pronunciado en los casos de *interpretación conforme* (sentencias interpretativas) *v. gr.*, en las sentencias recaídas en los procesos de Inconstitucionalidad 15-96 (Ley de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado); 5-99 (Ley del Consejo Nacional de la Judicatura) y 24-97 (Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz). Y sobre todo, en el caso que nos ocupa, en un tipo de sentencia que puede denominarse *integrativa o basada en la interpretación sistemática*, cuyo precedente lo encontramos en el proceso de Inconstitucionalidad 3-93 (Ley de Creación del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal).

En esta última sentencia se hizo relación –Considerando IV–, que desde un enfoque lógico-sistemático la norma debe ser estudiada en su racionalidad y en sus relaciones con las demás disposiciones, conjuntamente con las cuales configuran un sistema orgánico; asimismo, que la interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que la informan, pues la inconsecuencia o la falta de previsión jamás debe suponerse en el legislador, por lo cual se reconoce como un principio básico que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darles aquel sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando, como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto.

Es así como, las disposiciones legales, dentro del cuerpo normativo al que pertenecen, deben ser interpretadas teniendo en cuenta el conjunto de normas que conforman el cuerpo

legal; es decir, *es insuficiente que el intérprete de la ley extraiga los mandatos, la normas dimanantes de las disposiciones de una ley, sin tener en cuenta el contenido de las demás con las que conforma el cuerpo normativo*, ya que la ausencia de una interpretación sistemática genera la posibilidad de llegar a conclusiones erróneas respecto de los mandatos que el legislador dicta a través de las leyes; por tal razón y porque existe la posibilidad que los peticionarios hayan efectuado su interpretación sin utilizar el método en referencia, al hacer el análisis de las disposiciones por ellos impugnadas, este tribunal se auxiliará del mismo en orden a determinar si son constitucionales o no lo son.

**IV.** Según los demandantes que promovieron el proceso n° 41-2000, dadas las circunstancias de aprobación del cuerpo normativo impugnado, "no ha podido garantizarse el principio de libre debate y contradicción, ni el principio de publicidad", contenido implícitamente en los arts. 135 y 125 Cn. y que ha sido explicitado por la jurisprudencia de este tribunal en la línea jurisprudencial que arranca desde la Sentencia de 30-VI-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 8-96; tampoco "ha existido posibilidad material alguna para que los particulares puedan avocarse a la CHEP y ser escuchados para exponer su parecer sobre un asunto que se debate o cuando su interés pueda resultar afectado por una decisión legislativa"; violación que, por referirse a un principio esencial de su proceso de formación, recae sobre toda la ley y no sobre algunas de sus disposiciones específicas, por lo que la afecta en su totalidad.

A efecto de decidir sobre tal motivo, es necesario, en primer lugar, explicitar la concepción que del procedimiento de formación de la ley se ha sostenido por la jurisprudencia de este tribunal (1); asimismo, determinar los alcances de los principios –o, mejor aun, manifestaciones del principio democrático– de libre contradicción, debate y publicidad (2), así como la relación de éstos con el principio de representación (3); finalmente, establecer el mínimo constitucionalmente exigible de contradicción, libre debate y publicidad en el procedimiento de formación de la LIM (4).

1. Como bien afirmaron los mencionados demandantes, las disposiciones jurídicas en general –y sobre todo las constitucionales– "tienen finalidades, no existen para sí mismas, sino que tienen razón de ser, y así deben ser interpretadas, de conformidad con los fines que las motivan y sostienen". Por ello, desde la relacionada Sentencia de 30-VI-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 8-96, Considerando II 1, este tribunal viene sosteniendo reiterada jurisprudencia en el sentido que el control de constitucionalidad por vicios en su forma no pretende "proteger cualquier infracción a los requisitos formales del procedimiento de formación de leyes, sino únicamente las que, con su desconocimiento, vulneran principios fundamentales (...) que el constituyente reconoció como orientadores e informadores de la actividad legislativa en el procedimiento de formación de las leyes".

De tal línea jurisprudencial puede advertirse claramente que este tribunal ha interpretado el procedimiento de formación de las leyes prescrito por la Constitución desde una *concepción instrumental*, la cual lo entiende orientado por una *finalidad esencial* que, en afán de síntesis, radica en *el respeto y garantía del principio democrático y sus manifestaciones o concreciones: pluralismo, contradicción, libre debate, regla de la mayoría con respeto de minorías y publicidad; todo ello conforme a reglas*

*procedimentales preestablecidas, en acatamiento a la seguridad jurídica prescrita en el art. 1 Cn.*

2. Los demandantes impugnaron la LIM, no por la violación al pluralismo o a la regla de la mayoría, sino específicamente por violación al libre debate y contradicción y a la publicidad; a la primera, porque la Comisión de la Asamblea Legislativa a la cual pasó el estudio del proyecto de LIM y su expediente –la CHEP– analizó, discutió, debatió y formuló el dictamen favorable en un plazo menor a 72 horas; y a la segunda, porque la mencionada Comisión no abrió un espacio de discusión y debate público en el que cada interesado pudiera, "al menos por virtualidad jurídico-política", avocarse y decir si estaba en contra o no de la iniciativa de ley, y exponer sus razones para sustentar sus posiciones.

Al rendir el informe prescrito por el art. 7 Pr. Cn., la Asamblea Legislativa argumentó que el art. 135 Cn. no le ata, desde ningún punto de vista, a tiempos o plazos para el estudio y discusión de un proyecto de ley, ni establece que tenga que aprobar que está suficientemente discutido un punto para que se continúe con el proceso de formación de tal ley; y que el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL) "no tiene disposición en la que tengan obligadamente que escucharse la opinión de un determinado sector de la comunidad, aunque esto no inhibe a un ciudadano, sector, comunidad o sociedad en general a conocer de toda la actividad y procedimientos legislativos que sean proyectados a la sociedad salvadoreña en términos generales".

Por su parte, el Presidente de la República sostuvo que los principios supuestamente vulnerados se refieren, no a un obligado debate ante y con la participación de todos los gobernados, sino a la participación e intervención de los distintos grupos políticos presentes en la Asamblea Legislativa.

Finalmente, el Fiscal General de la República dijo que, al dictar la LIM, la Asamblea Legislativa ejerció una de sus principales funciones, la establecida en el art. 121 Cn.; y en cuanto a que no se hizo del conocimiento del pueblo salvadoreño el anteproyecto de ley, consideró que sería materialmente imposible someter a discusión pública todos los anteproyectos de ley, pues esto "equivaldría prácticamente a hacer un plebiscito para cada ley que se vaya a emitir"; y señaló que, según lo prescrito en el art. 125 Cn., los Diputados representan al pueblo entero.

A partir de tales argumentaciones, es necesario definir aquí los alcances de las manifestaciones del principio democrático supuestamente vulneradas al emitir la LIM.

A. El núcleo de la contradicción y el libre debate radica en la idea que la formación de la voluntad estatal en forma de ley sólo puede hacerse, de manera constitucionalmente legítima, después que los diferentes grupos legislativos hayan tenido la real y libre oportunidad de exponer sus puntos de vista o propuestas, representativos de diversos intereses o visiones de mundo, sobre una determinada iniciativa de ley.

El fundamento de tal concepto es la premisa que la razón no está predeterminada en sí misma y que nadie es depositario de la verdad, por lo que ésta necesariamente ha de ser construida, especialmente en el ámbito político, por la discusión –*government by*

*discussion*– y el encuentro entre posiciones diversas sostenidas por grupos que conviven en un sistema político pluralista.

B. Por su parte, la publicidad parlamentaria implica una doble dirección: desde la Asamblea Legislativa hacia los ciudadanos –que se concreta, en un marco de libre información, en la publicidad de agendas, debates, votaciones y decisiones legislativas–; y desde los ciudadanos hacia el Órgano Legislativo –que se concreta en la concurrencia ordenada de individuos o grupos de ciudadanos, por medio de sus representantes y dejando a salvo el caso de asuntos excluidos de la publicidad, a las Comisiones o al Pleno de la Asamblea, no sólo para exponer puntos de vista o necesidades, sino incluso propuestas concretas que requieran la actividad legislativa–.

Con ello, la publicidad cumple con tres funciones básicas: educación política de la ciudadanía; fortalecimiento y potenciación del principio representativo; y control social sobre el órgano del Gobierno que por antonomasia y de mejor manera refleja el principio democrático.

Y es que, los caracteres pluralista y representativo de los que, en virtud de lo prescrito por los arts. 85 y 125 Cn., está investido el Órgano Legislativo, obliga a que, como se ha fundamentado, sus actuaciones –y en especial la formación de la voluntad legislativa– se realicen con arreglo a los principios de contradicción y libre debate, con publicidad.

3. En su informe, el Presidente de la República dijo que, entender que existe una obligación constitucional de la Asamblea Legislativa en el sentido que, antes de dictar toda ley, el Pleno o la Comisión pertinente deben escuchar a todos los gobernados interesados en la normativa, sería una negación del sistema político consagrado en la Constitución, basado precisamente en la representación política; así como una imposibilidad de la producción legislativa.

Para el mencionado funcionario, el sistema constitucional salvadoreño se basa en la idea de la democracia representativa, entendiendo por representación "la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de cumplimiento obligatorio"; asimismo, siguiendo a Sánchez Agesta, consideró que las etapas esenciales del fenómeno de la representación son: la sustitución autorizada, la actuación del representante –con la simultánea y consecuente actuación indirecta del representado–, el desplazamiento de la imputación de tales actuaciones desde el representante al representado, y los efectos *erga omnes* de tal desplazamiento de imputación, en el sentido, para el caso *sub iudice*, del deber de obediencia que se impone a los mismos representados respecto de los actos del representante.

En ese orden de ideas, según el Presidente de la República, el mandato representativo, también llamado electivo o legislativo, "invierte al representante de los poderes de sus representados. De ahí que los actos que realiza el representante se consideran hechos por sus mandantes y, en consecuencia, los actos de los Diputados deben ser considerados como 'obra del pueblo entero', que ejerce su soberanía por intermedio de sus representantes"; pues, de acuerdo al esquema conceptual político clásico, el parlamento es "el único órgano



representativo de la soberanía popular (...), en consecuencia, se constituye como portavoz de la voluntad del pueblo".

Concretamente, en el caso de la LIM, afirmó que "el foro de discusión se dio en la sesión plenaria respectiva (...). En nuestro modelo político, la vía permitida para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, su adhesión o su inconformidad en las decisiones trascendentales adoptadas por el Órgano Legislativo es al elegir a sus miembros y, consecuentemente, a su programa político. Si ya electos [los representantes] tratan de establecer componentes de éste y tienen la mayoría para hacerlo, ello es parte del juego democrático. Si ello se aparta de la voluntad popular, vendrán otras elecciones para respaldar otra opción política (...). Como última instancia, ante la inconformidad o desencanto de algunos sectores por las medidas adoptadas por el Órgano Legislativo en turno, independientemente de la materia de que se trate, el pueblo en las próximas elecciones puede revertir las medidas adoptadas".

Y es que, para el mencionado funcionario, en lo que se refiere al grado de libertad con que el legislador puede adoptar una decisión sobre el régimen monetario confluyen dos materias de importancia, la responsabilidad política del legislador y la responsabilidad del orden jurídico mismo, refiriéndose la primera "al precio político que supone la adopción de cualquier decisión y las repercusiones que, en última instancia, pueda tener sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos (...); al final del mandato predeterminado por la ley, el representante puede ser castigado con la no reelección".

Tal planteamiento del Presidente de la República obliga a considerar aquí la relación entre el pluralismo, la contradicción y libre debate y la publicidad.

Si bien es cierto que el modelo adoptado por la Constitución Salvadoreña, en cuanto al régimen político, puede ser caracterizado –entre otras formas de calificarlo– como democracia representativa, y que, básicamente, los elementos de la representación son los que el Presidente de la República ha expuesto líneas arriba, no es posible hacer una sobrevaloración del principio de representación que invalide las concreciones del principio democrático que nos ocupan, la contradicción y libre debate y la publicidad.

Entender –como claramente se advierte en el informe del Presidente de la República– que la función de control ciudadano sobre el Legislativo se reduce a la decisión sobre la reelección o no de los Diputados al final de su mandato de tres años, no solo es tener una visión muy reducida del principio democrático sino, incluso, negar el mismo principio de representación.

Ello porque es precisamente la publicidad, sobre la que insistieron los ciudadanos que promovieron el proceso n° 41-2000, la que permite que la representación –aquí entendida como imputación de las actuaciones de los representantes, Diputados, a los representados, ciudadanos– opere no como una ficción sino como una realidad, superando o rompiendo el denominado *hiatus* entre representantes y representados. A lo cual se agrega que, en virtud que el mandato de los Diputados en El Salvador es representativo y no imperativo –art. 125 Cn.–, es precisamente la publicidad la que permite evidenciar que el debate y el contraste de opiniones se ha realizado libremente.

Es decir, en la medida en que los ciudadanos efectivamente conocen la actividad legislativa, y tienen la oportunidad –si no uno por uno, al menos de manera articulada– de concurrir ordenadamente, cumpliendo con los requisitos prescritos en el RIAL, al seno de las Comisiones o al Pleno a exponer sus puntos de vista o propuestas, se ven fortalecidas y potenciadas tanto la representación como la democracia.

4. Finalmente, el Presidente de la República argumentó que "la jurisprudencia y la doctrina" han considerado constitucionalmente legítimos los límites consistentes en diferir en el tiempo la comunicación de documentos o medidas relativas a la política monetaria, igual que adoptar tales medidas en forma urgente o perentoria. "El título legitimador de tales límites se encuentra en el principio de proporcionalidad, cuya fundamentación constitucional en El Salvador ha demostrado esa Sala; del mismo se deriva el principio de eficacia, el cual permite válidamente restringir o excluir momentáneamente la publicidad de determinadas actuaciones o medidas previas, cuyo conocimiento anticipado podría disminuir o eliminar la operatividad de las decisiones, o permitir la ocurrencia de sucesos perjudiciales para el interés común, cual es el caso de la especulación".

Ante tal argumentación es necesario señalar que, aunque el principio democrático exige que la regla de las actuaciones legislativas sea la publicidad, puede ser que razones de eficacia del trabajo legislativo justifiquen razonablemente que, en ocasiones, la actividad legislativa de la Asamblea sea expedita y realizada con cierta confidencialidad, para no entorpecer la consecución de los fines que se pretende alcanzar con la emisión de la respectiva ley.

Así, aplicando una ponderación entre la naturaleza de lo regulado en la LIM y el modo de tramitación del procedimiento de formación de dicho cuerpo normativo, puede determinarse el mínimo esencial de contradicción, libre debate y publicidad que constitucionalmente se requería para la formación de la Ley de Integración Monetaria.

Los demandantes que promovieron el proceso n° 41-2000 hicieron dos señalamientos de inconstitucionalidad: que la CHEP analizó, discutió, debatió y formuló el dictamen favorable en un plazo menor a 72 horas, lo cual no permitió una adecuada contradicción y libre debate; y que la mencionada Comisión no abrió un espacio de discusión y debate público en el que cada interesado pudiera, "al menos por virtualidad jurídico-política", avocarse y decir si estaba en contra o no de la iniciativa de ley, y exponer sus razones para sustentar sus posiciones.

Sobre tales señalamientos puede afirmarse, en primer lugar, que como bien argumentó la Asamblea Legislativa, del art. 135 Cn. no son deducibles tiempos o plazos mínimos para el estudio y discusión de un proyecto de ley; y en segundo lugar que, como se ha señalado, la naturaleza de lo regulado en la LIM ha justificado que, en el procedimiento de formación de dicho cuerpo normativo, los principios supuestamente impugnados se han realizado –sin que se haya llegado a afectar su núcleo– en el mínimo constitucionalmente exigible.

Por ello, respecto de la violación a la contradicción y libre debate y a la publicidad parlamentaria, se concluye que, en el caso de la LIM, no ha existido violación constitucional, pues la naturaleza del asunto regulado por dicho cuerpo normativo ha justificado razonablemente que la publicidad, contradicción y libre debate se redujeran a un

mínimo constitucionalmente exigible. En consecuencia, *respecto de este motivo, debe desestimarse la pretensión.*

V. En torno al tema del *endeudamiento público*, tanto los demandantes que promovieron el proceso n° 2-2001 como los que promovieron el proceso n° 3-2001, plantearon dos motivos: el primero, se refiere a que el art. 11 de la LIM crea una "obligación genérica" a cargo del Estado sin hacer un reconocimiento de deuda ni una autorización de gasto público, y sin crear y asignar los fondos necesarios para su pago, por lo cual viola los arts. 131 ord. 12°, 223 y 228 Cn.; el segundo, que por conferirle al BCR la facultad de emitir bonos u otros títulos valores, con el consiguiente surgimiento de obligaciones que comprometen al Estado, sin que pasen por el procedimiento constitucional de ser aprobadas por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa, se ha violado el art. 148 Cn.

1. En cuanto al primer motivo, la Asamblea Legislativa dijo que, con el hecho que las obligaciones del BCR sean asumidas por el Estado, por medio del Ministerio de Hacienda, para compensarlas por obligaciones existentes a su favor, no se violenta la facultad del Legislativo sobre el reconocimiento de la deuda pública, como tampoco implica que no se vayan a crear y asignar los fondos necesarios para sus respectivos pagos sin autorización legislativa, pues estas obligaciones, así como las deudas que ya están reconocidas, tienen que ser de conocimiento de la Asamblea Legislativa.

También dijo que las nuevas deudas tendrá que reconocerlas la Asamblea Legislativa y autorizar su amortización a través del Presupuesto General de la Nación en la asignación correspondiente; es decir que, con la aprobación del presupuesto se establece la provisión de fondos para la amortización o completo pago de las deudas reconocidas y debidamente autorizadas por la Asamblea Legislativa.

En el mismo sentido, el Presidente de la República dijo que el art. 11 de la LIM no crea una obligación genérica a cargo del Estado, sino que se limita a autorizar la posibilidad que las obligaciones del BCR sean asumidas por El Estado. Tal disposición no constituye un mecanismo de traspaso de obligación o de asunción de deuda, sino que únicamente autoriza la posibilidad que las obligaciones del BCR puedan ser transferidas al Estado en el Ramo de Hacienda, pero es patente que, de llegarse a efectuar tal transferencia, ésta deberá realizarse ajustándose a la normativa constitucional y a las disposiciones legales aplicables.

Y es que, para dicho funcionario, en virtud del art. 11 de la LIM el Estado no se ha convertido en deudor o en responsable de las obligaciones del BCR, pues aquél se circunscribe a disponer la posibilidad de ello; pero esta circunstancia de ninguna manera significa que, en su oportunidad, al concretarse el traspaso de obligación (en la hipótesis que llegara a suceder), no deban observarse las reglas constitucionales y legales que rigen tal situación.

Sobre ello debe decirse que, efectivamente y como se ha señalado en el Considerando III 3 de esta decisión, la interpretación de las disposiciones sometidas a control constitucional no pueden ser sacadas de contexto para su interpretación, sino que deben ser interpretadas integrándolas con el resto del cuerpo normativo en que se insertan, o incluso con lo regulado en otros cuerpos normativos.

En tal sentido, los demandantes en el presente caso han analizado el art. 11 de la LIM sin considerar que, para el reconocimiento de dicha deuda, la Ley de Presupuesto tiene que determinar los cargos que sean necesarios para asumir la obligación del Estado respecto de los pasivos del BCR, es decir, *en el presente caso la interpretación integradora resuelve la supuesta inconstitucionalidad planteada por los demandantes*, pues el reconocimiento de la deuda que exige el art. 223 Cn., esta ya hecho en parte en el mismo art. 11 de la LIM, e implícitamente se asume en la misma Ley de Presupuesto al momento de hacer la provisión de los fondos para el pago de dichas deudas reconocidas por ésta disposición.

2. En cuanto al segundo motivo, relativo a los arts. 16 y 18 de la LIM, el Presidente de la República dijo que es errónea la apreciación de los demandantes en el sentido que toda emisión de bonos u otros títulos valores por el BCR obligan u obligarán al Estado, lo cual, según el mencionado funcionario, "no está ajustada a la realidad jurídica", pues, de conformidad al art. 1 de la LOBCR, éste es una institución pública, autónoma, de carácter técnico, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como puede apreciarse –dijo–, el presente caso es prácticamente inverso a la situación que se conoció y decidió en el proceso de Inc. 9-99: en el caso *sub iudice* no existe obligación pecuniaria a cargo del Estado, mientras que en el precedente sí existía tal obligación. Aún más, "la sentencia dictada en dicho proceso sirve precisamente para sustentar la posición contraria a la que aducen los demandantes, pues a *contrario sensu* de lo consignado en dicha sentencia: si una institución autónoma debidamente autorizada emite bonos, pero éstos no están respaldados ni garantizados por el Estado, no es competencia de la Asamblea Legislativa disponer sobre tal emisión y menos se requiere [aún en la hipótesis que el Órgano Legislativo deba intervenir] de mayoría calificada". En el referido proceso de Inc. 9-99 se habría tratado de una específica y concreta emisión de bonos, que por sí generaba una obligación a cargo del Estado, sin embargo en el presente caso sólo se trata de la formulación expresa de una atribución a un ente estatal, la emisión de bonos u otros títulos valores por el BCR. Los arts. 16 y 18 de la LIM –acotó– no constituyen la autorización de una emisión de bonos que automáticamente obligue al Estado, sino que se circunscriben a establecer expresamente la atribución del BCR a emitir bonos u otros títulos valores.

Sobre este motivo, es necesario tener en cuenta que el art. 148 Cn. hace referencia a la facultación que la Asamblea Legislativa debe hacer *al Órgano Ejecutivo* para que contrate empréstitos voluntarios –situación que así ha venido en todas nuestras Constituciones desde que se introdujo por primera vez la disposición en el art. 36 ord. 6° de la Ley Primaria de 1871–, por lo cual la misma no es aplicable al endeudamiento contraído por entes públicos descentralizados.

En la argumentación expuesta en el Considerando I 5 C, los ciudadanos que promovieron el proceso n° 3-2001 dijeron que las disposiciones objeto de análisis estipulan "la facultad para que el Estado, a través del Órgano Ejecutivo y en particular del BCR, adquiera empréstitos para con los particulares, razón por la cual el legislador debió haber cumplido con los requisitos que el art. 148 le impone".

Tal afirmación desconoce que, efectivamente, el BCR es una institución pública con carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por tanto no incluye en

la referencia que el art. 148 Cn. hace al Órgano Ejecutivo. Por ello, se concluye que, en el presente caso, no es aplicable el precedente sentado por la sentencia dictada en el proceso n° 9-99, pues el tenor literal de la mencionada disposición constitucional, es decir, su formulación cerrada no permite hacer una interpretación extensiva.

Por ello, se concluye, respecto de este motivo, que *los arts. 11, 16 y 18 de la Ley de Integración Monetaria no son inconstitucionales, y así debe declararse en la presente sentencia.*

**VI.** Toca ahora analizar el argumento de los peticionarios relativo a la supuesta inconstitucionalidad de las derogatorias contenidas en la letra a) del artículo 23 de la LIM por contravenir el mandato constitucional contenido en el inciso 2° del art. 111 Cn.

En este punto, los demandantes afirman que la LIM, al derogar los arts. 35 de la LOBCR – que concede al BCR la facultad exclusiva de emitir especies monetarias con las características contenidas en los arts. 45 y 46 del citado cuerpo normativo–, 29 y 30 de la misma ley –referentes al Programa Monetario–, impide al Estado poder formular y ejecutar medidas de política monetaria. Es más, indican que a tenor de lo establecido en los arts. 3, 4, 5 inc. 1° y 15 de la LIM, al dejar de emitirse el colón y al ordenar a los bancos la captura de los que circulan, el Estado dejará de tener su propia moneda y, consecuentemente, se encontrará imposibilitado de conducir su propia política monetaria.

Sobre los motivos planteados por los demandantes, conviene precisar algunos de los aspectos esenciales de la política monetaria que interesan para efectos de esta sentencia: sus orígenes, noción y finalidades, así como sus instrumentos, diseño y modalidades (1); para luego analizar los elementos de la política monetaria del Estado Salvadoreño con anterioridad a la promulgación de la LIM (2); y así determinar si con la aprobación del decreto impugnado puede el Estado conducir una política monetaria, a efecto de determinar si existe o no la inconstitucionalidad alegada por los peticionarios (3).

*I. A.* El término "política monetaria" es de origen relativamente reciente; no aparece en la literatura económica ni en los debates políticos sino hasta el siglo XIX. Con todo, la política monetaria ha existido desde tiempo inmemorial. Los escritores antiguos sobre el tema de la moneda, desde Aristóteles y Jenofonte en adelante, trataron de cuestiones de política monetaria sin referirse a ella de este modo. Mucho antes de existir sus escritos, los administradores prácticos habían ya tomado decisiones relativas al sistema monetario sin darse cuenta que lo que hacían era política monetaria. Probablemente tales disposiciones se apoyaron sobre una base teórica muy limitada o totalmente inexistente. En este orden, Paul Einzing –*Fines y Medios de Política Monetaria*– afirma que era posible que en dichos casos se estuviera experimentando con la moneda, siguiendo las enseñanzas del pasado, o por el método de ensayo y error a expensas de la comunidad o, simplemente, se seguían desarrollos monetarios ajenos. Sin embargo, al no disponer de registros accesibles que mostrasen los resultados de anteriores experimentos monetarios, los administradores con frecuencia venían a redescubrir las mismas verdades tras cometer una y otra vez los mismos errores.

Aunque en la Edad Media se produjeron algunos intentos por parte de diversos escritores para enseñar a los gobiernos cómo debían manejar sus sistemas monetarios, no fue sino hasta el comienzo de la época moderna cuando surgió una extensa literatura sobre la política monetaria. Resulta interesante destacar que es durante los períodos de gran confusión que los escritores se encargan del tema. Así, en España y Francia durante el siglo XVI, la inflación provocada por el descubrimiento e importación de metales preciosos procedentes del Nuevo Mundo, originó una cosecha de contribuciones a la solución de los problemas monetarios de la época. De igual manera, las dificultades causadas por las *commodity-currencies* –monedas de valor variable periódicamente según los índices de precio– y el papel moneda en la colonias norteamericanas, proporcionaron un estímulo para el estudio de problemas monetarios e impulsaron públicamente interesantes trabajos sobre el tema.

No fue sino hasta el siglo XIX cuando las cuestiones de política monetaria empezaron a ser investigadas sistemáticamente. Esta labor fue emprendida por expertos, tanto teóricos como prácticos, quienes se enfrentaron con los problemas financieros heredados de las Guerras Napoleónicas y, seguidamente, con los ciclos económicos recurrentes. A finales de dicho siglo el goteo de literatura sobre política monetaria se convirtió en una vasta inundación, desbordamiento que ha continuado creciendo en todo lo que fue el siglo XX. Actualmente, pocos temas especializados tienen una investigación tan desarrollada como la política monetaria.

*B.* La política monetaria es la disciplina –aquí entendida como actividad estatal– que, formando parte de la esfera más amplia de la política macroeconómica, influye sobre la actividad económica de un país por medio de la intervención, directa o indirecta, de la autoridad monetaria a fin de regular la cantidad de dinero y las tasas de interés. En tal sentido, las medidas adoptadas por la autoridad aspiran a encauzar el sistema monetario de tal modo que se logren las metas económicas de mantenimiento de una tasa de inflación baja y estable, pleno empleo, crecimiento de la economía y el normal funcionamiento del sistema de pagos interno y externo.

La política monetaria desempeña un papel primordial dentro de la economía al asegurar su estabilidad, eficiencia y desarrollo en medio de necesidades y oportunidades cambiantes. Así, dichos objetivos deben procurarse, en la mayor medida posible, por medios que concuerden con la importancia asignada a la justicia social y libertad de empresa en una economía democrática.

En el caso de El Salvador, el orden económico debe responder a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. De ahí que, el Estado debe orientar su programación económica a la promoción del desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos –art. 101 inc. 2º Cn.–; finalidades que debe procurar al formular y ejecutar su política monetaria.

*C.* Dentro de este contexto, la influencia de la política monetaria sobre la actividad económica se realiza por medio de determinados instrumentos: (i) operaciones de mercado abierto (OMAs), por medio de las cuales la autoridad monetaria compra o vende títulos

valores; (ii) tasa de descuento, consistente en la tasa de interés a la cual la autoridad monetaria presta dinero a la banca; y (iii) reserva legal, la proporción de los depósitos que las instituciones bancarias deben mantener en reserva. Por medio de estos mecanismos flexibles la autoridad monetaria puede afectar la cantidad de dinero, para expandirla o contraerla, o bien influir sobre la tasa de interés de corto plazo; proporcionando a la economía, de esta manera, la liquidez necesaria para el desarrollo normal y eficiente de sus actividades.

Sin embargo, cabe recordar que la autoridad monetaria puede ejercer un peso importante sobre la oferta monetaria pero no puede controlarla totalmente. Y es que, debe tenerse presente que la efectividad de cada instrumento de política monetaria no puede ser completo; debiendo ésta ser complementada con otras medidas de política fiscal y económica para la consecución de los efectos previstos.

D. Ahora bien, en la ejecución de la política monetaria deben tomarse en consideración el crecimiento y estructura económica del país, las características fundamentales de las relaciones de la economía nacional con el exterior, así como el desarrollo del sistema financiero. Partiendo de ello, deben fijarse objetivos, es decir, debe definirse el estado deseado de funcionamiento de la economía referido básicamente a las condiciones de pleno empleo o avanzar gradual y sostenidamente hacia ese nivel, el desarrollo económico y una tasa de inflación baja y estable. Además, la elección de tales finalidades debe fundamentarse no sólo en la teoría económica sino, primordialmente, en la evidencia empírica disponible y en el marco jurídico existente.

Una vez determinadas las metas que se aspira obtener, deben identificarse los instrumentos por medio de los cuales la política monetaria influye en la economía. En otras palabras, deben seleccionarse los mecanismos de política monetaria mediante los que se transmitirán los impulsos al comportamiento de los agregados monetarios y/o a las tasas de interés, las que, a su vez, constituyen las variables intermedias sujetas a control directo por parte de las autoridades monetarias y que por ello se convierten en indicadores sobre los cuales se toman las decisiones para la consecución de los objetivos finales.

Finalmente, su ejecución puede ser discrecional o en el marco de reglas. Ésta es discrecional cuando es dirigida período a período sin conexión necesaria entre las opciones seleccionadas en los diferentes ciclos económicos. Es decir, la política monetaria discrecional involucra decisiones aisladas tomadas para cada período. Por el contrario, es reglada cuando la autoridad monetaria implementa en cada período una misma fórmula que ha escogido para ser aplicable a un número determinado de ciclos. En el régimen de reglas, como afirma Bennett T. McCallum en su *Monetary Economics*, el aspecto esencial gira en torno al esfuerzo de la autoridad monetaria en el diseño de la pauta a ser utilizada y no en la elección del intervalo a emplearse.

Independientemente de que la política monetaria sea conducida discrecionalmente o sobre reglas, es de puntualizar que una buena política debe ser sistemática a efecto de alcanzar con efectividad sus objetivos finales.

2. A. El art. 111 inc. 2° Cn. prescribe que la política monetaria del Estado debe orientarse con la finalidad de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía; asimismo, el art. 101 inc. 2° dispone que la promoción del desarrollo económico y social debe procurarse mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos.

En ese orden, la LOBCR recoge estos mandatos constitucionales e impone al BCR la misión de promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras más favorables para la estabilidad de la economía nacional. Para el debido cumplimiento de su cometido, la mencionada normativa legal ha asignado al BCR atribuciones específicas como emitir moneda, prevenir o moderar las tendencias inflacionarias, mantener la liquidez y estabilidad del sistema financiero, fomentar su desarrollo, regular la expansión del crédito, velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, adecuar los medios de pago al desarrollo de las actividades productivas, administrar las reservas internacionales, dictar normas correspondientes en materia monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, y coordinar sus políticas con la política económica del gobierno.

Dentro de este marco legal, el manejo de la política monetaria ha sido enfocado a los agregados monetarios; utilizando los instrumentos monetarios contenidos en el art. 49 de la LOBCR para administrar la cantidad de dinero que circula en la economía. De esta forma, el BCR ha proveído a los agentes económicos señales sobre la conducción de la política monetaria.

Así, cuando el BCR ha deseado reducir la liquidez ha disminuido el crecimiento de la base monetaria mediante los instrumentos de política monetaria. Esta contracción de la base monetaria ha afectado la creación secundaria de dinero a través del multiplicador monetario, pues la disponibilidad de los recursos prestables del sistema financiero ha sido reducida. La menor disponibilidad de financiamiento bancario ha provocado, a su vez, un alza en las tasas de interés, contrayendo, consecuentemente, la actividad económica por la disminución de la inversión y del consumo. Lo contrario ha ocurrido cuando se ha deseado ampliar la cantidad de dinero en circulación en la economía. Con ello, la economía ha contado con más recursos para inversión y consumo. Y es que, las instituciones bancarias han dispuesto de más dinero para conceder más crédito; multiplicándose el dinero primario.

Por otra parte, las tasas de interés se han visto afectadas por el efecto liquidez que ha producido la mayor o menor expansión del dinero generada mediante el uso de los instrumentos de política monetaria; tendiendo a aumentar con una contracción monetaria y disminuir con una expansión. Asimismo, los cambios en la política monetaria han provocado impactos sobre el tipo de cambio: una reducción de los medios de pago con su consiguiente alza en la tasa de interés, ha inducido a una apreciación cambiaria en la medida en que se ha fomentado la entrada de capitales externos.

B. Para el logro de metas económicas, el BCR ha contado con una amplia gama de instrumentos de política monetaria y líneas de financiamiento. Dentro de los primeros se encuentran las operaciones de mercado abierto con títulos valores propios en moneda nacional denominados Certificados de Administración Monetaria (CAM-D) y divisas; las



operaciones de reporto, consistentes en la compra o venta temporal de sus propios títulos valores (CAM-D); y el encaje legal, cuyos coeficientes han sido diferenciados por tipo de obligación pero no por moneda; estableciéndose altos porcentajes para instrumentos de alta liquidez y volatilidad –depósitos en cuenta corriente– y bajos para depósitos estables – depósitos a plazo y de ahorro–.

En otro orden, el BCR ha ofrecido préstamos a las instituciones financieras para atender los problemas temporales de liquidez. De acuerdo con el art. 52 de la LOBCR, éstos han sido de tres clases: (i) ventanilla de liquidez, una de carácter automática para resolver problemas transitorios de caja derivados del incumplimiento del encaje legal con tasas de interés altas para desalentar su uso y favorecer la autorregulación del mercado de dinero a corto plazo mediante préstamos interbancarios; y, la otra, forzosa para solventar dificultades ocasionadas por situaciones de sobregiro originadas de la compensación bancaria; (ii) créditos de estabilización para recuperar liquidez hasta por un monto máximo del 10 % de la caída de los depósitos totales del banco solicitante a un plazo de 120 días no prorrogables; y (iii) préstamos para cubrir deterioros estructurales de liquidez hasta por un 5 % máximo de la caída de los depósitos totales del banco solicitante y en forma agregada por igual cuantía de los depósitos totales del sistema financiero.

C. El BCR, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, ha formulado un Programa Monetario y Financiero anual con los objetivos que se persiguen cada período (art. 29 de la LOBCR). Este programa se ha expresado en términos de metas económicas de inflación, crecimiento y balanza de pagos. Para su elaboración se ha partido de la evaluación de los resultados económicos anteriores y de una base de proyecciones que han permitido dejar al descubierto los desequilibrios a ser corregidos. Con esa base, se han delimitado las metas y medidas a implementar utilizando para ello las herramientas en manos del BCR.

A dicho programa se le ha dado publicidad con el propósito que la sociedad tenga conocimiento de los objetivos y prioridades en materia económica. Asimismo, en la prensa escrita se han dado los avances del desempeño económico a efecto que se conozca el estado de la economía.

3. Teniendo presente el marco teórico expuesto en los acápite que anteceden, corresponde ahora determinar si el Estado puede conducir una política monetaria aún sin la posibilidad de emitir moneda, pues la pretensión de los demandantes radica fundamentalmente en el argumento que la emisión de dinero es el instrumento central de ésta. Así, sostienen que la letra a) del art. 23 de la LIM es inconstitucional al derogar los arts. 35, 29 y 30 de la LOBCR, que conceden al BCR la facultad exclusiva de emitir especies monetarias y le facultan a elaborar un Programa Monetario; por cuanto con ello se impide al Estado poder formular y ejecutar medidas de política monetaria.

A. En términos generales, el marco jurídico instaurado por la LIM, no se caracteriza simplemente por establecer una relación fija entre el colón y el dólar, sino que va más allá. Por una parte, se ha dado curso legal al dólar, no sólo como medio de pago sino como unidad de cuenta; y por otra, se ha prohibido al BCR la emisión de moneda y la realización de todas las operaciones relacionadas con el financiamiento del sistema bancario.

En esta medida, y a primera vista, pareciera que sin divisa propia el Estado se encuentra imposibilitado para conducir una política monetaria. Y es que, sin emisión de moneda se dificulta su injerencia en la determinación de la cantidad de dinero en circulación en la economía. Sin embargo, no por ello debe concluirse que el Estado no tendrá política monetaria: sencillamente, la normativa legal impugnada reduce el espacio que el Estado dispone para conducir su política monetaria. Aun con esa menor flexibilidad, el Estado puede afectar el nivel de liquidez de la economía para asegurar que haya medios de pago. Conforme al nuevo ordenamiento jurídico, el Estado dispone de los tres instrumentos principales mencionados.

En perspectiva con lo anterior, la letra a) del art. 49 de la LOBCR faculta al BCR para emitir títulos valores y negociarlos en la bolsa y el art. 49-B de la Ley de Bancos le autoriza para realizar transacciones de reporto en los casos señalados por la misma. Sin embargo, es de hacer notar que, dentro del marco instaurado por la LIM, la elasticidad característica de las operaciones de mercado abierto se ve un poco restringida o condicionada por el hecho que éstas deben realizarse con las reservas de dólares que se encuentran en poder del BCR. Lo mismo puede decirse de las operaciones de reporto, pues sólo pueden ser utilizadas en los supuestos legalmente establecidos.

En cuanto a las reservas de liquidez, conviene diferenciarlas del tradicional encaje legal, el cual consistía en una cuantía esterilizada que, en proporción a los depósitos, las instituciones financieras estaban obligadas a mantener en el BCR; importe que no era remunerado y que era manejado por tal entidad. Conforme al nuevo marco normativo, las reservas de liquidez, tal como lo dispone el art. 44 de la Ley de Bancos, están a cargo de la Superintendencia del Sistema Financiero y en ningún caso podrán ser mayores del 25 % del promedio de los depósitos.

Éstas reservas pueden constituirse en forma de depósitos a la vista en el BCR, en títulos valores emitidos por éste, o puede estar invertida en el exterior en depósitos o títulos valores de alta liquidez y bajo riesgo. Así, la reserva de liquidez es remunerada, aún la que se constituya en depósitos a la vista o títulos del BCR –art. 46 Ley de Bancos–. A pesar de las diferencias entre ambas figuras, puede concluirse que las reservas de liquidez constituyen un instrumento de política monetaria. Y es que, por medio de su manejo, ya sea elevando o disminuyendo su proporción dentro del parámetro fijado legalmente, puede el Estado influir en la oferta monetaria para contraerla o expandirla.

Con todo, en el contexto de la LIM, la política monetaria del Estado goza de una flexibilidad limitada y los impulsos de ésta se transmiten a la economía básicamente por los instrumentos que aún obran en su poder; mecanismos por medio de los cuales el Estado puede intervenir en la cantidad de dinero que circula. Es decir, el Estado puede realizar cambios en la base monetaria a través de las herramientas que conserva; siendo ésta la manera principal de conducir una política monetaria.

Ahora bien, respecto al argumento de los demandantes en cuanto a que la derogatoria de los arts. 29 y 30 de la LOBCR conlleva a la conclusión que el Estado ya no dispondrá de una política monetaria, es del caso señalar que, el hecho de no contar con una programación sobre política monetaria no implica *per se* que el Estado no cuente con una. Es decir que, si

bien es cierto que sería deseable que el Estado contara con un programa monetario, su ausencia no significa que el Estado haya renunciado a su potestad para formular y ejecutar su política monetaria. En este sentido, haya o no Programa Monetario, el Estado siempre puede conducir y dirigir su política monetaria.

Por otra parte, los peticionarios señalan que los arts. 3, 4, 5 inc. 1º y 15 de la LIM contravienen el inc. 2º del art. 111 Cn. por cuanto, por medio de aquellos, se le quita al Estado los medios para implementar y orientar la política monetaria. Y es que, sostienen que "es fácil determinar que a partir de la vigencia de la LIM no podrán efectuarse emisiones de especies monetaria y se ordena que gradualmente se elimine la circulación de los colones salvadoreños en la República; consecuentemente el Estado de El Salvador dejará de tener una moneda propia, lo cual significa que, si ya no habrá en circulación colones y sus monedas fraccionarias, por haberlas recogido el BCR, siendo la única moneda que circulará el dólar de los EUA, el Estado Salvadoreño pierde la posibilidad y no podrá formular y ejecutar medidas de política monetaria propia".

Al respecto, este tribunal advierte que la argumentación de los peticionarios se fundamenta en una interpretación no sistemática de la LIM que los conduce a concluir que el colón desaparecerá; y que por ello, el Estado no podrá diseñar ni orientar su política monetaria. Pero es que, en su conjunto, los artículos que impugnan no hacen más que permitir la viabilidad del régimen que comenzó a operar con la vigencia de la LIM. En este sentido, deben tenerse presente tres premisas: (i) que el colón emitido con anterioridad a la LIM continuará circulando permanentemente –inc. 1º del art. 5 de la LIM–; (ii) que el dólar tiene curso legal irrestricto con poder liberatorio ilimitado en el país –art. 3 de la LIM–; y (iii) que la unidad de cuenta del sistema financiero es el dólar –art. 9 de la LIM–.

A partir de estas premisas, que constituyen los cimientos del sistema contenido en el cuerpo legal impugnado, deben interpretarse los arts. 4, 5 y 15 de la LIM. Que el dólar tenga curso legal en el país implica, lógicamente, que el BCR debe estar en condiciones de canjear los colones por dólares cuando sea requerido por las instituciones financieras. De ahí que el art. 4 de la LIM, cuando establece que el BCR canjeará los colones por dólares únicamente está garantizando la convertibilidad del colón al dólar. Es decir, tal disposición no significa que todos los colones en circulación deban canjearse por dólares, sino simplemente que cuando las entidades bancarias necesiten dólares, el BCR debe suministrar los dólares mediante la conversión de colones.

Por otra parte, el hecho que el sistema contable de la banca deba expresarse en dólares le obliga a que toda transacción financiera sea registrada en dicha moneda. Así, cuando la parte final del inc. 1º del art. 5 LIM dispone que las instituciones deben cambiar los colones por dólares al serles presentados para cualquier transacción, debe entenderse que tal cambio es únicamente contable, en el sentido que cada operación realizada en los bancos debe ser inmediatamente expresada en dólares de los EUA, independientemente de la moneda que se haya recibido. Es decir, tal *cambio contable* no obsta para que los agentes económicos al realizar sus operaciones puedan solicitar y recibir colones, si así lo desean.

Finalmente, la circunstancia que el dólar constituya un medio de pago en el país posibilita que los precios de los bienes y servicios puedan expresarse en esa moneda o en colones. En

ese marco, el art. 15 simplemente prescribe que, durante un período de adaptación a la circulación del dólar, los precios deberán expresarse en ambas monedas. Es decir, dicha regulación es de naturaleza transitoria y no implica *per se* que dejará de utilizarse el colón como medio de pago. Y es que, ya en el art. 10 de la LIM se preceptúa con carácter general que los precios se pueden expresar en cualquiera de las dos monedas.

En síntesis, ha quedado demostrado en los párrafos que anteceden, que el Estado Salvadoreño puede cumplir el mandato que le impone el inc. 2º del art. 111 sin emitir necesariamente moneda, siempre que disponga de herramientas de política monetaria por medio de las cuales pueda afectar la cantidad de dinero en circulación en la economía.

Y es que, además, el Estado conserva su potestad de emisión monetaria en virtud del inc. 1º del mismo art. 111 Cn., por lo cual, cuando lo considere conveniente, puede elaborar y ejecutar una política monetaria que sí implique la emisión de una moneda propia del El Salvador.

Consecuentemente no es cierta la afirmación de los demandantes en el sentido que el Estado salvadoreño dejará de conducir una política monetaria por falta de emisión de moneda; *debiendo desestimarse su pretensión en este punto y así declararse en el fallo.*

**VII.** Como se expuso en el Considerando II, los motivos relativos a la supuesta violación a los arts. 22, 23, 62, 83 y 86 Cn. están condicionados a lo que se ha resuelto en el Considerando anterior.

En ese sentido es claro, en primer lugar, que el establecimiento del tipo de cambio fijo por el art. 1 de la LIM no violenta la libre disposición de bienes ni la libre contratación, pues el ejercicio, por la Asamblea Legislativa, de su potestad para hacer tal fijación incide sobre todos los particulares que hacen uso de moneda, es decir, todos los individuos que intervienen en el proceso económico; y dicha incidencia está legitimada por el art. 131 ord. 13º, primera parte, de la Constitución.

Lo mismo cabe decir respecto del idioma oficial. Como bien señaló el Fiscal General de la República, es claro que, si la Asamblea Legislativa admite la circulación de una moneda extranjera, y esta pertenece a un Estado con idioma oficial distinto al castellano, las especies monetarias estarán en ese otro idioma oficial, y ello no es lesivo al art. 62 Cn.

Finalmente, habiéndose establecido que el Estado salvadoreño no se verá privado de ejercer una política monetaria, no existe violación a los arts. 83 y 86 Cn., que prescriben el carácter soberano de El Salvador.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y arts. 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de el Salvador esta Sala

## **FALLA:**

*1.* Declárase que en el procedimiento de formación de la Ley de Integración Monetaria, emitida por Decreto Legislativo n° 201, de 30-XI-2000, publicado en el Diario Oficial n° 241, tomo 349, correspondiente al 22-XII-2000, no ha existido violación a los principios de contradicción, libre debate y publicidad, establecidos por el art. 135 Cn., pues tales principios se cumplieron en el proceso de formación de dicho cuerpo normativo.

*2.* Declárase que en el art. 11 de dicha ley no existe violación a los arts. 131 ord. 12°, 223 y 228 Cn., pues tal disposición legal admite una interpretación integradora –y así lo afirma esta Sala– en el sentido que el reconocimiento de la deuda exigido por el art. 223 Cn., está ya hecho en parte en el mismo art. 11 de la LIM, e implícitamente se asume en la Ley de Presupuesto al momento de hacer la provisión de los fondos para el pago de dichas deudas reconocidas.

*3.* Declárase que en los art. 16 y 18 de la mencionada ley no existe la inconstitucionalidad alegada, ya que el art. 148 Cn. solo es aplicable al endeudamiento público adquirido por el Órgano Ejecutivo, no a los entes autónomos, como es el caso del Banco Central de Reserva de El Salvador.

*4.* Declárase que en los arts. 3, 4, 5 inc. 1°, 15 y 23 letra a) de la LIM no existe violación a los arts. 111 y 131 ord. 13° Cn. pues, a partir de una interpretación sistemática, se concluye que el Estado Salvadoreño puede orientar una política monetaria sin emitir necesariamente moneda, siempre que disponga de herramientas de política monetaria por medio de las cuales pueda afectar la cantidad de dinero en circulación en la economía, lo cual sucede en el presente caso, como se ha evidenciado en el Considerando VI 3 de esta sentencia; a lo cual se agrega que, además, el Estado Salvadoreño conserva su potestad de emisión monetaria en virtud del inc. 1° del mismo art. 111 Cn.

Por las razones expuestas desestímase la pretensión relativa a la inconstitucionalidad de los arts. 9, 13 y 15 de la LIM, así como de todo el cuerpo normativo, por la supuesta violación a los arts. 22, 23, 62, 83 y 86 Cn.

*5.* 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 del Estado.

*6.* Notifíquese la presente sentencia a los demandantes, a la Asamblea Legislativa, al Presidente de la República y al Fiscal General de la República.