

60-2003

Inconstitucionalidad

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

Agrégase a sus antecedentes el escrito firmado por el demandante Carlos Alberto Rivas Zamora, mediante el cual vierte opinión sobre la procedencia de someter a control de constitucionalidad el Acuerdo Legislativo n° 352, de fecha 10-III-2004, tal como le fue requerido por resolución de este tribunal pronunciada el día 16-III-2005.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue promovido por el ciudadano Carlos Alberto Rivas Zamora, mayor de edad, abogado y notario, del domicilio de San Salvador, a fin de que esta Sala declarase la inconstitucionalidad de los Acuerdos Legislativos números 138, de 18-IX-2003 y 149, de 25-IX-2003, mediante los cuales se creó e integró la *Comisión especial para investigar la conformación de MIDES o "Manejo Integral de Desechos Sólidos"*; por considerar que con los referidos acuerdos la Asamblea Legislativa violó los artículos 131 ord. 32° y 204 de la Constitución. De igual manera y por las mismas circunstancias, ha solicitado sea declarado inconstitucional el Acuerdo Legislativo n° 352 de 10-III-2004, por medio del cual el Pleno de la Asamblea Legislativa dio por recibido el informe final de la Comisión de Investigación y resolvió enviar las recomendaciones que aquella hizo a la Corte de Cuentas de la República, a la Fiscalía General de la República y a la Dirección General de Migración y Extranjería.

Los Acuerdos impugnados literalmente expresan:

"Acuerdo n° 138. La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Acuerda: Conformar una Comisión Especial para Investigar la Conformación de la entidad 'Manejo Integral de Desechos Sólidos-MIDES' y la administración de Fondos Municipales bajo su responsabilidad. Comuníquese".

"Acuerdo n° 149. La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, de conformidad a la moción del Diputado Julio Rank, en el sentido se integre la Comisión Especial para Investigar la Conformación de la Entidad 'Manejo Integral de Desechos Sólidos-MIDES' y la Administración de Fondos Municipales bajo su responsabilidad, creada por Acuerdo Legislativo n° 138, de fecha 18 de septiembre del presente año; Acuerda: Que la referida Comisión queda conformada por los Diputados siguientes: José Francisco Merino López, José Rafael Machuca Zelaya, Alejandro Dagoberto Marroquín, Norman Noel Quijano González, Donato Eugenio Vaquerano Rivas José Roberto d'Abuissou Murguía. Comuníquese".

"Acuerdo n° 352. La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, conocido el informe final de la Comisión especial para investigar la conformación de la entidad Manejo Integral de Desechos Sólidos-MIDES y

la administración de fondos municipales bajo su responsabilidad, Acuerda: dar por recibido el informe final, y enviar las recomendaciones, que dicho informe contiene, a la Corte de Cuentas de la República, a la Fiscalía General de la República y a la Dirección General de Migración y Extranjería; en consecuencia, dicha Comisión Especial se disuelve por haber cumplido con el mandato que, esta Asamblea le había encomendado; Comuníquese".

Han intervenido en el proceso, además del mencionado ciudadano, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos; y, considerando:

I. En síntesis, los intervinientes argumentaron:

1. El licenciado Rivas Zamora señaló que de conformidad al art. 131 ord. 32° Cn., corresponde a la Asamblea Legislativa nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional; en tal sentido, no puede crear una comisión para investigar a MIDES pues éste es un asunto de carácter local que corresponde a ciertos municipios de San Salvador.

Sostuvo también que de acuerdo al art. 52 n° 3 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL), a dicha comisión se le atribuyen facultades que solo pueden corresponder al Órgano Judicial, ya que la relación que existe entre los municipios y la empresa que ejecuta el proyecto del relleno sanitario, es una relación contractual que atañe a las partes firmantes del contrato y que en caso de conflicto debe ser resuelto por ellos o ante el Órgano Judicial, o "si existiera otra desaveniencia, ésta deberá ser investigada por el órgano idóneo, nunca por la comisión mencionada, lo anterior con base al Art. 86 Cn."

Dijo además que, de acuerdo a la sentencia pronunciada en el proceso de Inc. 17-2001, la Sala "declaró, de un modo general y obligatorio, que el contenido del Acuerdo Legislativo n° 199, de 22-XII-2000, idéntico a los que origina la presente, contraviene el art. 131 ord. 32° de la Constitución de la República, al crear una Comisión Especial para investigar un asunto que está fuera de la cobertura material de la citada disposición constitucional".

Concluyó sus argumentos solicitando que se declare de manera general y obligatoria la inconstitucionalidad de los Acuerdos Legislativos 138/2003 y 149/2003, por contravenir los arts. 86, 8, 204, 131 ord. 32, 172 inc. 1° de la Constitución, pues a su juicio constituyen una desviación de poder debido a que su objeto de investigación es un asunto de interés local que concierne a diez municipios del área metropolitana de San Salvador.

2. Efectuado el análisis sobre la admisibilidad de la demanda, se previno al actor para que acreditara su calidad de ciudadano; de igual forma para que aclarara en qué sentido los acuerdos impugnados constituyen una violación a los arts. 8 y 86 Cn., y porqué consideraba que violaban el principio de exclusividad de la jurisdicción.

Al evacuar dicha prevención, acreditó su calidad de ciudadano salvadoreño con la copia certificada de su Documento Único de Identidad y señaló que los acuerdos impugnados contravienen el art. 8 Cn., pues la Comisión creada pretende obligar a realizar actos que la ley no establece, es decir, va más allá de las meras funciones que la Constitución prescribe a la Asamblea Legislativa.

Finalmente, con relación a la supuesta violación del principio de exclusividad de la función jurisdiccional, sus argumentos no fueron más allá de señalar que la facultad de resolución de controversias se ha encomendado a un único cuerpo de jueces y magistrados independientes e imparciales, en donde toda manipulación relativa a su constitución y competencia está excluida.

3. En Resolución de 2-II-2004, fue admitida la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Rivas Zamora; admisión que se circunscribió al control de constitucionalidad de los Acuerdos Legislativos números 138 y 149, mediante los cuales se creó e integró la Comisión Especial para investigar a MIDES, por la supuesta violación a los arts. 131 ord. 32° y 204 de la Constitución.

En esa misma resolución, fue declarada improcedente la demanda en cuanto a que los Acuerdos mencionados violan los arts. 8, 86 y 172 inc. 1° de la Constitución, ya que en esta parte no fue configurada adecuadamente la pretensión de inconstitucionalidad.

4. La Asamblea Legislativa, al rendir el informe que le fue solicitado de conformidad con el art. 7 de la L. Pr. Cn., defendió la constitucionalidad de los acuerdos impugnados señalando que en nuestra Constitución, los controles parlamentarios que tienen mayor importancia son las interpelaciones y las Comisiones Especiales de Investigación.

Señaló que la facultad de investigación conferida a la Asamblea Legislativa constituye un instrumento que le permite recabar información directa acerca del funcionamiento del resto de órganos estatales y entes públicos, quedando facultada para nombrar comisiones especiales de investigación, lo que no significa que se trata de una constante interferencia en los actos de la Administración Pública, sino de la investigación excepcional de hechos que pueden tener graves consecuencias políticas y que sean de interés nacional, "como es el caso de la creación e integración de la Comisión Especial para investigar la Conformación de la entidad Manejo Integral de Desechos Sólidos-MIDES".

Además –siguió–, la "naturaleza de las Comisiones de investigación que crea esta Asamblea, se caracteriza por: (a) suponer una actuación colegiada, pues las investigaciones deben hacerse a nombre de la Comisión respectiva y no de los Diputados considerados individualmente; (b) ser un instrumento ocasional de investigación, pues solo debe utilizarse para cuestiones de singular importancia; (...) y (c) estar dotadas de una serie de facultades especiales como medio necesario para llevar a cabo su labor, tales como exigir la presencia de funcionarios públicos y particulares ante su seno, solicitar informes a cualquier funcionario público e, incluso, bajo determinadas circunstancias, solicitar la exhibición de documentos y registros, así como sancionar eventualmente a los que desobedezcan sus ordenes".

Continuó expresando que los Acuerdos números 138/2003 y 149/2003 no contradicen el art. 204 ord. 3° Cn., ya que la autonomía de los municipios es en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, de ahí que, como un control interorgánico por vía de intervención, la Constitución en el art. 131 ord. 32° Cn., le faculta para formar comisiones especiales de investigación, "las que tienen por finalidad analizar el funcionamiento de las entidades públicas y municipales con miras a emitir entre otras cosas legislación que mejore las competencias que la misma Constitución concede a los otros órganos del Estado y a los entes autónomos".

5. Por su parte, el Fiscal General de la República en funciones, licenciado Romeo Benjamín Barahona Meléndez, al contestar el traslado de conformidad al art. 8 de la L. Pr. Cn. sostuvo que la Constitución funda las competencias, crea el poder estatal conforme a derecho y de ahí que en la dinámica e interacción de los órganos del Estado, se desarrolle la teoría de los controles constitucionales al poder.

Desde esa perspectiva –agregó–, en los mecanismos de control interorgánicos por vía de intervención se encuentran los que la Asamblea Legislativa ejerce sobre los demás órganos del Estado, mecanismos de control parlamentario que "tienen por objeto analizar las actuaciones de los restantes órganos y entes públicos, con relación a los parámetros constitucionales, legales y políticos; sin embargo, tales controles, deben realizarse respetando la asignación de competencia de los órganos controlados, en la forma que los distribuye la Constitución (...)".

Concluyó opinando que en sentencia definitiva debe declararse por esta Sala la inconstitucionalidad de los Acuerdos Legislativos números 138/2003 y 149/2003, por cuanto "su finalidad de investigación aborda asuntos relacionados directamente con las competencias otorgadas a los municipios (...) por conferirle atribuciones para investigar un asunto que está fuera de su competencia".

6. En Resolución de 18-I-2005, se advirtió por esta Sala que en el proceso no existía constancia de que la Asamblea Legislativa hubiese publicado en el Diario Oficial los acuerdos impugnados por el ciudadano Rivas Zamora; razón por la cual se requirió a dicho órgano que informara sobre tal situación.

Al contestar, en lo pertinente, señaló: "Los Acuerdos Legislativos números 138 y 149 no fueron publicados en el Diario Oficial. No obstante lo anterior, consideramos de vital importancia plasmar nuestra argumentación jurídica respecto de la actuación de esta Asamblea Legislativa, así: Estamos conscientes que la seguridad jurídica, es el resultado de la determinación hecha con antelación por el marco jurídico vigente y positivo, en donde se encuadran los parámetros de lo lícito e ilícito en las actuaciones de los individuos, generándose consecuentemente una garantía para los derechos fundamentales de la persona y una limitación del poder público (...). Siendo los Acuerdos Legislativos normas que escapan a las características de generalidad y abstracción, ésta Asamblea considera pertinente que los destinatarios directamente afectados tendrían garantizada su seguridad jurídica en la faceta subjetiva, con la notificación de los Acuerdos que nos atañen; ya que así como se ha manifestado anteriormente, ellos tendrían la posibilidad de organizar su conducta y sus actuaciones jurídicas, bajo pautas razonables de previsibilidad, garantizando

su derecho de seguridad jurídica. Es por ello que oportunamente se notificó por la vía de los canales institucionales a los involucrados".

Expresó además que "aunque no existe solicitud de información sobre la vigencia del objeto de control que nos atañe, se han perfilado, in *persecuendi procesum*, nuevos elementos fácticos, *ad substantiam*, que cambian el sustrato inicial que originó el conflicto abstracto internormativo, por lo cual, consideramos pertinente y esencial señalar que con fecha 10 de marzo del 2004 la Comisión Especial del MIDES, en sesión de trabajo de ese día, emitió su informe final, el cual fue elevado al Plenario ordinario de fecha 10 de marzo del mismo año, en donde dicho informe fue aprobado por 43 votos, emitiéndose en consecuencia el Acuerdo n° 352, por medio del cual se acuerda dar por recibido el informe final y enviar las recomendaciones, que dicho informe contiene, a la Corte de Cuentas de la República, Fiscalía General de la República y a la Dirección General de Migración y Extranjería; en consecuencia, dicha Comisión Especial se disuelve, por haber cumplido con el mandato que, esta Asamblea le había encomendado". En ese sentido, certificó el informe final rendido por la referida comisión especial; así como también el Acuerdo Legislativo n° 352.

7. Con base en el contenido del informe transcrito, por Resolución de 16-III-2005, esta Sala señaló que si bien el control de constitucionalidad ha de recaer sobre el contenido de los acuerdos impugnados por el demandante, no cabe la menor duda que al haber emitido la Asamblea Legislativa el Acuerdo n° 352/2004, el objeto de investigación y sus resultados, no sólo se encuentran vigentes, sino que además la Asamblea Legislativa puede requerir a dichas autoridades informes y resultados con relación a sus recomendaciones, por lo que "*subsiste la causa petendí* de la pretensión traída al conocimiento de esta Sala; y, por tanto, los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por la parte actora anteriormente contra los Acuerdos 138 y 149, continuarían teniendo razón de ser, sólo que ahora en contra del Acuerdo Legislativo n° 352, de 10-III-2004".

En dicha resolución se estableció además que, "dada la naturaleza contradictoria de esta clase de proceso, con base en antecedentes jurisprudenciales de esta Sala –Resolución de las once horas del día 21-III-2001, Inc. 15-1998–, siendo que los intervinientes han argumentado en el presente caso únicamente en torno a la existencia o no de inconstitucionalidad de los Acuerdos Legislativos n° 138 y n° 149, y no sobre los aspectos advertidos, es necesario dar audiencia común a los intervinientes en el presente proceso, en orden a que se pronuncien sobre la procedencia o no de someter a control de constitucionalidad el Acuerdo Legislativo n° 352 de 10-III-2004".

En consecuencia, resolvió conferir audiencia a los intervinientes en el proceso por el plazo común de diez días hábiles contados a partir de la notificación respectiva, para que se pronunciaran sobre la procedencia de someter a control de constitucionalidad el Acuerdo Legislativo n° 352 de fecha 10-III-2004.

A. Al respecto, el demandante en lo pertinente sostuvo: "Es el caso que el Acuerdo Legislativo n° 352 de 10-III-2004, fue aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando los acuerdos que crearon la comisión que lo produjo estaban impugnados de inconstitucionalidad por mi persona; esta disposición se encuentra vigente y está

produciendo efectos imperativos. Es de aclarar la persistencia en el ordenamiento jurídico de los Acuerdos inicialmente impugnados, mediante la existencia del Acuerdo Legislativo número 352, ya que éste fue dictado por el pleno como consecuencia del informe emitido por la Comisión; la Asamblea lo retoma y envía a la Fiscalía General de la República, a la Corte de Cuentas de la República y a la Dirección General de Migración y Extranjería, lo que implica que el objeto de investigación y sus resultados, no sólo se encuentran vigentes, sino que además la Asamblea Legislativa puede requerir a dichas autoridades informes y resultados con relación a sus recomendaciones; de declararse la inconstitucionalidad de los acuerdos impugnados, los mismos motivos de inconstitucionalidad, recaerían necesariamente sobre el Acuerdo número 352".

Dijo además que "es innegable en este caso la vigencia del Acuerdo 352, así como también es inobjetable el hecho que los Acuerdos que crearon la comisión que lo originó, están impugnados de inconstitucionalidad. Existe una relación muy estrecha entre los Acuerdos 138 y 149, impugnados de inconstitucionales y el Acuerdo 352, ya que este es el resultado directo del informe emitido por la Comisión y sus recomendaciones (...), por consiguiente es totalmente procedente someter a control de constitucionalidad el Acuerdo Legislativo 352 de 10-III-2004, porque como ya lo expresé, este es una extensión y consecuencia de los Acuerdos números 138 de 18-IX-2003 y 149 de 25-IX-2003 (...); en el presente caso, al comprobarse la inconstitucionalidad de los acuerdos 138 y 149, las actuaciones de la comisión que estos crearon no tiene valor alguno; en el caso del acuerdo 352, que es el dictamen de la relacionada comisión, adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad que tengan los acuerdos que crearon la Comisión, porque el reconocimiento de que una normativa es violatoria de la Constitución, debe producir efectos a futuro, que afecte directamente al acuerdo 352 (...)"

B. Por su parte, la Asamblea Legislativa mediante escrito presentado a la Secretaría de esta Sala el día 29-IV-2005, en lo concerniente señaló: "Procedencia de someter a control de constitucionalidad el Acuerdo Legislativo N° 352 de 10-III-2004 (...). Esta Asamblea, por conexión hace extensivos los mismos razonamientos enfocados a los Acuerdos 138 y 149, al nuevo objeto de control establecido por esa Honorable Sala (Acuerdo 352) manteniendo su posición vertida por medio de las argumentaciones del escrito n° 0002958 de fecha 23 de febrero del 2004, reiterando que es nuestro criterio, que la Constitución de la República confiere controles parlamentarios dentro de los cuales se encuentra la creación de Comisiones Especiales (...). En resumen, si bien es cierto la autonomía municipal está constitucionalmente consagrada, también la creación de Comisiones Especiales tiene la misma jerarquía; y por tanto, sobre la base de la unidad jurídica, que siempre debe reinar en la interpretación de la norma constitucional, existe una coherencia y coordinación entre la referida autonomía municipal y la creación de entes de investigación legislativa (...). Cuando la Constitución manifiesta que las Comisiones Especiales se crearán para el estudio de asuntos de interés nacional, a nuestro criterio está refiriéndose a temas relevantes en cualquier sector de la *res pública*; es decir, el vocablo nacional, no debe entenderse en contraposición a los asuntos o intereses locales; sino que, debe englobar dentro de su universo a éstos, siempre dentro de los parámetros de respeto interinstitucional. Concluimos pues, que los Acuerdos impugnados están amparados en la Norma Fundamental y, como planteamos en su momento, las actuaciones de la Comisión Especial y sus derivaciones han sido apegadas a derecho, respetuosas tanto de la autonomía

municipal como de la potestad de creación de Comisiones Especiales de investigación que ostenta esta Asamblea legislativa, todo de conformidad a los arts. 204 y 131 ord. 32° Cn."

C. Por su parte, el Fiscal General de la República no se manifestó al respecto.

II. Expuesto el contenido básico de la demanda, el informe justificativo de la Asamblea Legislativa, la opinión del Fiscal General de la República y el resultado de las diligencias de mejor proveer ordenadas por esta Sala; a continuación se reitera lo esencial del argumento que ha servido de base para la configuración de la pretensión del demandante; así como también se establece el iter lógico que ha de seguirse en la presente sentencia.

1. El ciudadano Rivas Zamora inicialmente solicitó que se declarara la inconstitucionalidad de los Acuerdos Legislativos números 138/2003 y 149/2003, por medio de los cuales se creó e integró la Comisión Especial para investigar la conformación de MIDES; ya que, a su criterio, la Asamblea Legislativa al emitirlos se extralimitó en la facultad que le confiere el art. 131 ord. 32° Cn., pues el objeto de investigación de dicha comisión es un asunto de interés local y no nacional; es decir, se trata de un asunto que compete conocer a los municipios vinculados al MIDES.

Posteriormente, en escrito por el cual contestó a lo resuelto por esta Sala en auto de 16-III-2005, el actor expresó que el Acuerdo Legislativo n° 352/2004, por el cual la Asamblea legislativa acordó dar por recibido el informe final de la Comisión especial y enviar las recomendaciones de ésta a ciertas instituciones del Estado, es una extensión y consecuencia de los Acuerdos 138 y 149 sometidos inicialmente a control de constitucionalidad; por lo tanto, el Acuerdo Legislativo n° 352 adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad que los dos primeros, de ahí que sea procedente someterlo a control de constitucionalidad de esta Sala.

2. Delimitados los aspectos generales del presente caso, el iter lógico del examen de constitucionalidad es el siguiente:

Previa a una rápida exposición de las razones por las cuales esta Sala es competente para conocer de pretensiones constitucionales referidas a acuerdos legislativos a través de los cuales se crean e integran comisiones especiales (III), se procederá a realizar algunas consideraciones sobre la teoría de los controles al ejercicio del poder, especialmente al desarrollado por la Asamblea Legislativa hacia otros órganos estatales o entes públicos por la vía de la atribución contenida en el art. 131 ord. 32° Cn. (IV); posteriormente se hará referencia al informe final de las referidas comisiones y su eficacia a partir de la ratificación que el pleno legislativo pueda hacer de él (V); seguidamente, se efectuarán algunas consideraciones sobre la descentralización territorial o municipal existente en El salvador y los alcances de su autonomía (VI); y se continuará con las características esenciales del objeto de control de constitucionalidad, en especial con la existencia o vigencia del mismo, como una condición necesaria para la tramitación del proceso de inconstitucionalidad (VII); efectuadas las anteriores consideraciones, se procederá a analizar el acuerdo legislativo n° 352/2004, específicamente en cuanto a que la Asamblea Legislativa no considera necesaria su publicación en el Diario Oficial (IX); finalmente ha

de enjuiciarse la constitucionalidad del Acuerdo Legislativo n° 352/2004 y se pronunciará el fallo que corresponda (X).

III. En cuanto al primer aspecto, no es reciente el criterio jurisprudencial de esta Sala respecto de la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad de un acuerdo legislativo por medio del cual se crea o se integra una comisión especial con base en el art. 131 ord. 32° Cn.; en tal sentido, en la Sentencia de 1-XII-1998 emitida por esta Sala en el proceso de Inc. 16-98, se reiteran algunas consideraciones relativas a la posibilidad de ejercer dicho control, habiéndose establecido:

1. Que "entendida la ley en sentido material como aquellas disposiciones creadoras de situaciones jurídicas, abstractas y que regulan situaciones generales con carácter unilateral, coercitivo y obligatorio, la jurisprudencia constitucional salvadoreña ha sido categórica respecto de la posibilidad del control constitucional a través del proceso de inconstitucionalidad de tales actos"; pero en la sentencia de Inc. pronunciada por la Corte Suprema de Justicia, el día 18-XII-1969, en el proceso de Inc. 4-69, se afirmó que "no debe dejar de considerarse la posibilidad de que alguna de las actuaciones administrativas que impropiamente se formalizan como decretos puedan adolecer de vicios o defectos de inconstitucionalidad (...) En el supuesto y posible caso de inconstitucionalidad de uno de dichos actos administrativos, sería jurídicamente inconcebible que no se tratara de corregir la irregularidad existente; y es preciso admitir entonces la procedencia del recurso de inconstitucionalidad (*sic*) como único medio jurídicamente eficaz para restablecer o garantizar la pureza de la constitucionalidad (...) En consecuencia, es admisible el control jurisdiccional de toda clase de decretos, inclusive los que solamente lo son en la forma, respetando los principios que sustenta la independencia de los tres Poderes del Estado y el ejercicio de las facultades y atribuciones que le son privativas de acuerdo con las disposiciones constitucionales".

2. Desde la perspectiva anterior, se replanteó la jurisprudencia en el sentido que el análisis sobre el objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad, no debe restringirse a reglas de carácter general y abstracto producidas por los órganos productores de normas, sino que debe ampliarse y hacerse extensivo a actos concretos que se realizan en aplicación directa e inmediata de la normativa constitucional, esto es, aquellas actuaciones que se exteriorizan a través de leyes en sentido formal, en cumplimiento de un mandato expreso y directo de la Constitución. Y es que, si se trata de un acto concreto cuyo único fundamento normativo es la Constitución, el ejercicio de la atribución y competencia en la producción del mismo, sólo tiene como parámetro de control los límites -formales, materiales o genérico-valorativos- que establece la Constitución de la República.

3. De acuerdo a lo señalado, no pueden excluirse del control actos de contenido concreto, pues ello permitiría la existencia de actuaciones de los gobernantes que, al imposibilitar su examen, generaría en el ordenamiento jurídico zonas exentas de control de constitucionalidad, desnaturalizándose el sentido de la Constitución, pues el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución y es en virtud del cual se hace efectivo el principio de *limitación del poder*.

En consecuencia, a esta Sala corresponde conocer de toda inconstitucionalidad que se origine en un acto jurídico emanado de cualquier órgano del Estado o autoridad, independientemente de su naturaleza, todo ello con el fin de hacer prevalecer la supremacía de los preceptos constitucionales establecida en el art. 246 inc. 2° Cn.

IV. Desde la perspectiva trazada, corresponde estudiar ahora los denominados *controles al ejercicio del poder*, especialmente el desarrollado por la Asamblea Legislativa hacia otros órganos estatales y entes públicos a través de comisiones especiales creadas de conformidad con el art. 131 ord. 32° Cn.

1. Reiterada jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que la teoría de los controles constitucionales al ejercicio del poder, presupone el tema de la organización del Estado conforme a la Constitución.

En la Sentencia de Inc. 16-1998, se hizo énfasis en la función organizadora de la Constitución, la cual claramente se refleja en el concepto que de la Ley Suprema aporta Georg Jellinek: la Constitución contiene "los principios jurídicos que designan los órganos supremos del Estado, los modos de creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado". En ese sentido, la Constitución ordena los cometidos de los distintos detentadores del poder de manera que se posibilite la complementariedad de éstos entre sí y que se garantice la responsabilidad, el control y la limitación del poder en el proceso de adopción de las decisiones estatales.

Por lo tanto, la Constitución al distribuir las atribuciones y competencias entre los distintos órganos por ella creados, y al establecer la obligación de ejercicio conjunto en la formación de la voluntad estatal, limita al mismo tiempo el ejercicio del poder. Es en esta dinámica de interacción en el proceso político que se desarrolla la teoría de los controles.

2. Las técnicas de control al ejercicio del poder son de dos grandes tipos: las que operan dentro de la organización de un sólo detentador del poder –controles intraorgánicos– y las que funcionan entre diversos titulares que cooperan en la gestión estatal –controles interorgánicos–; Karl Löwenstein, en su *Teoría de la Constitución*, clasifica a su vez a estos últimos en dos clases: (i) los de *colaboración*, cuando los detentadores del poder están acoplados constitucionalmente de tal modo que sólo actuando en conjunto podrán llevar a cabo determinadas tareas, es decir, constitucionalmente comparten el ejercicio de la función, por lo que se controlan mutuamente; y (ii) los de *intervención constitucionalmente autorizada*, en este caso se autoriza a un detentador de poder para intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo que antecede, la Asamblea Legislativa a través de los mecanismos de control por la vía de intervención, ejerce control sobre los demás órganos del Estado. Control que se espera tenga por objeto analizar las actuaciones de los restantes órganos y entes públicos, en relación a los parámetros constitucionales, legales y políticos que como Asamblea Legislativa valore; mismo que ha de realizarse respetando la asignación de competencias de los órganos controlados, en la forma que la Constitución lo establece.

En ese orden, en el *Informe Único* de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución se señala que "es frecuente que en la vida pública de todos los países se presentan situaciones que, pudiendo o no conformar la comisión de delitos, afectan seriamente la vida política de la República y que pueden tener relación con las actuaciones de funcionarios que se exceden en el ejercicio de sus funciones, que incumplen disposiciones legales expresas o en fin, que comprometen en alguna forma el buen nombre de la República. Para todos estos casos y otros similares, que tienen graves repercusiones políticas, la Asamblea queda facultada para nombrar comisiones de investigación. No se trata de una constante interferencia en los actos de la Administración Pública sino de la investigación excepcional de hechos que puedan tener graves consecuencias políticas y que sean de interés nacional".

3. Reconocida la potestad investigadora del Órgano Legislativo mediante la conformación de comisiones especiales, resulta imprescindible determinar los alcances y límites de dicha actividad.

Tal y como se ha sostenido en anteriores casos, a partir de la consagración constitucional del principio de separación e independencia de órganos, toda la actividad de los órganos estatales debe estar sujeta al citado principio, sin que haya órgano o ente alguno exento de subordinarse a sus efectos. En este sentido, el objeto de la investigación de las comisiones especiales parlamentarias tiene que estar limitado por las competencias constitucionales conferidas a los otros órganos del Estado, pues si ésta, so pretexto de ejercer su atribución de investigación, asume funciones reservadas a otros órganos del Estado vulnera tal principio, piedra angular de todo Estado Constitucional de Derecho. Es por ello que a las referidas comisiones especiales no se les puede encomendar, ni éstas arrogarse, funciones diversas de aquéllas que constitucionalmente corresponden al Órgano Legislativo.

Por lo tanto, como un control interorgánico por vía de intervención, la Constitución en el art. 131 ord. 32°, faculta a la Asamblea Legislativa para crear comisiones especiales de investigación, las que tienen por finalidad analizar el funcionamiento de las entidades públicas con miras a emitir legislación que mejore los campos investigados; debiendo ejercer dicha facultad investigativa respetando las competencias que la misma Constitución concede a los otros Órganos del Estado.

4. Ahora bien, de acuerdo a la referida disposición constitucional –art. 131 ord. 32°– la intervención que realice la Asamblea Legislativa en la esfera funcional de otro órgano del Estado o ente público, deberá estar justificada a partir de una condición de "interés nacional"; concepto respecto del cual la norma no especifica su contenido y alcance jurídico; de ahí que a través de la jurisprudencia de esta Sala se haya señalado que éste resulta ser un concepto cuyo contenido se configura como parámetro de legitimidad de la actuación de las comisiones legislativas especiales. En tal sentido, por interés nacional habrá que entender el interés de todos, es decir, lo que afecta al común de los ciudadanos que componen la totalidad de la comunidad.

Desde esa perspectiva, puede afirmarse que el interés nacional, en sustancia, es el conjunto de intereses de la colectividad que el poder público ha asumido como propios, en

fase constituyente o como poder constituido, prestándoles sus medios públicos de gestión, conservación y defensa; por ello, el interés nacional puede ser considerado como equivalente a los intereses que debe hacer valer el Gobierno Central.

5. Por otra parte, debe señalarse que de conformidad al contenido del art. 131 ord. 32° Cn., y según lo señala Torres Muro en su texto *Las comisiones parlamentarias de investigación*, éstas son instrumentos de lucha política que pueden cumplir una tarea importante para el correcto funcionamiento del sistema democrático y por ello, además de ser necesarias, es preciso que sean configuradas adecuadamente; en tal sentido, puede afirmarse que sus grandes rasgos característicos son:

A. Desde la perspectiva jurídica, forman parte del Órgano Legislativo, hecho a partir del cual se configura todo su ámbito de competencias y el sentido de las tareas que asumen. Son órganos auxiliares por lo que no pueden concebirse como figuras autónomas, dotadas de absoluta independencia frente a los demás entes del Estado y que extraigan sus competencias directamente de la Constitución; sino que, por el contrario se trata de entidades dependientes de otra superior, en el marco de la cual desarrollan sus actividades.

B. Conforme a su composición y objetivos, son entes políticos que carecen de funciones jurisdiccionales; en tal sentido, las comisiones especiales funcionan entre dos puntos que no dejan de crear tensiones: por un lado tienen atribuida por la Asamblea Legislativa la tarea de analizar una determinada materia o asunto; y por otro, no pueden desprenderse de su naturaleza política que hace que la manera de alcanzar dicho objetivo sea especial. Y es que, si bien están dotadas de una serie de facultades especiales como medio necesario para llevar a cabo su labor –tales como exigir la presencia de funcionarios públicos y particulares ante su seno, solicitar informes a cualquier funcionario público e, incluso, bajo determinadas circunstancias, solicitar la exhibición de documentos y registros, así como sancionar eventualmente a los que desobedezcan sus órdenes–, no se encuentran investidas de funciones jurisdiccionales que atribuyan el carácter de cosa juzgada a sus resoluciones.

En consecuencia, como afirma Schneider, son instrumentos de lucha política, órganos complejos y difíciles de definir porque tienen, frente a lo que ocurre con otros órganos, una serie de competencias y unos fines que los dotan de un carácter muy particular; carácter que no les hace independientes ni autónomos desde un punto de vista orgánico, sino parte de la Asamblea Legislativa.

C. Desde la perspectiva de la configuración de su voluntad, supone una actuación colegiada, pues las investigaciones deben hacerlas a nombre de la comisión y no de los diputados considerados individualmente.

D. Finalmente, en cuanto a su existencia, son un instrumento ocasional de investigación, pues sólo deben utilizarse por el Parlamento o la Asamblea para cuestiones de singular importancia. O como para el caso salvadoreño señala el art. 131 ord. 32° Cn., para la investigación de "asuntos de interés nacional".

V. Otro aspecto de trascendencia en el presente análisis, es el relativo al *informe o dictamen final* proveído por una Comisión especial de investigación creada por la Asamblea Legislativa y su eficacia a partir de la ratificación que el Pleno Legislativo pueda hacer de él. Y es que, como se señalara *supra*, las comisiones especiales son entes no permanentes, por lo que una vez concluida la investigación que se les encomienda, no sólo desaparecen sino que además dejan constancia –se espera– de los resultados del trabajo realizado. Resultado que se establece en un informe o dictamen final en el que se hace constar las conclusiones o recomendaciones que como Comisión le hacen al Pleno de la Asamblea Legislativa, el cual, observando las peculiaridades del caso y del informe, acordará darlo por recibido y aceptar su contenido, si lo creyere conveniente. Desde esa perspectiva, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

1. Una vez creada la comisión especial, ésta ha de observar las condiciones bajo las cuales ha de realizar su investigación, especialmente si el Pleno de la Asamblea le ha establecido algún plazo para realizarla. Al respecto, Torres Muro sostiene que en este aspecto se ofrecen soluciones muy diversas, las cuales van desde dejar total libertad a las comisiones para que duren lo que quieran, hasta el establecimiento de plazos sumamente cortos para realizar sus investigaciones; sin embargo, existen posturas intermedias que señalan que la comisión debe disponer de un plazo *razonable*, el cual puede ser prorrogado en razón del contenido y alcance del trabajo encomendado, el cual ha de ser desarrollado en total apego a los preceptos constitucionales, sobre todo si en el mismo o como consecuencia de él, se realizan actos que puedan incidir negativamente en los derechos de las personas.

2. Ahora bien, los trabajos de una Comisión especial de investigación pueden finalizar por varias razones, a saber: (i) que se produzca la disolución del parlamento o Asamblea Legislativa como consecuencia de la finalización del período para el cual fue conformada, en cuyo caso, la Comisión como tal ha de entenderse también disuelta –supuesto que no opera en El Salvador, por no existir períodos de sesiones y recesos en la actuación del Legislativo, que es un órgano permanente, como los otros del Estado–; (ii) que se acuerde el final de las tareas de investigación encomendadas antes de llegar a su conclusión; y (iii) que se presente el dictamen o informe final.

En el primer caso, se está en presencia de la discontinuidad en los trabajos parlamentarios, según la cual un parlamento o asamblea recién elegida no tiene por qué asumir lo hecho por las anteriores; en tal sentido, si se quiere que continúen será necesario renovar el acuerdo de constitución y que reinicie sus trabajos de prueba, aún y cuando pueda servirse de los realizados por comisiones anteriores considerándolos como prueba documental. De todos modos no estará ligada por los mismos pudiendo realizar una valoración diferente.

Con respecto al segundo caso –acuerdo de disolución de las comisiones antes de que finalicen sus trabajos–, en principio debe tomarse por los mismos órganos y con los mismos requisitos que tuvo para crearla.

Finalmente la manera más normal de finalizar los trabajos de investigación consiste en la presentación del dictamen o informe en el que se recogen sus conclusiones. De dicho

documento se resalta que aquellas "no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado a la entidad del Estado correspondiente, para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones pertinentes".

Sus efectos se limitan por tanto a poner de manifiesto unos hechos y a valorarlos políticamente. Dicho informe puede a su vez ser debatido en el pleno, dando como resultado que sea ratificado o descartado, ello, en el caso salvadoreño, sucede de acuerdo a lo prescrito en el art. 131 ord. 32° Cn., al establecer que la Asamblea Legislativa puede "Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y *adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios*, con base en el informe de dichas comisiones".

3. En el presente caso, tanto en el acuerdo de creación como en el de integración de la Comisión especial para investigar al MIDES, la Asamblea Legislativa no señaló plazo alguno a dicha comisión, con lo cual, cabe pensar que ésta desarrolló la investigación de acuerdo a su carga de trabajo y en el marco de un plazo razonable.

Fue así como con fecha 10-III-2004, con casi seis meses de haber sido creada, emitió su informe final, el cual fue recibido y avalado por el Pleno de la Asamblea Legislativa según el Acuerdo n° 352 de esa misma fecha, en el que además consideró adecuado enviar las recomendaciones hechas por la referida Comisión a la Corte de Cuentas de la República, a la Fiscalía General de la República y a la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación.

VI. En el presente Considerando se expresarán algunas consideraciones sobre la descentralización territorial o municipal existente en El Salvador; así también sobre el alcance de la autonomía conferida a los municipios.

1. En primer lugar, debe señalarse que el constituyente salvadoreño adoptó una forma de Estado unitario caracterizado por la descentralización territorial, en donde a los municipios se les ha conferido autonomía en ciertas funciones, volviéndose verdaderos centros de poder público, en escala menor a la del gobierno central. Como señalan Tinetti-Bertrand-Kury-Orellana en su *Manual de Derecho Constitucional*, citando a Legaz y Lacambra, el Estado no es la única comunidad política y en su seno existen otras más reducidas, dotadas igualmente de su propio derecho. Estas comunidades son los Municipios, que pertenecen a "aquellas unidades naturales de convivencia", como la familia o las comunidades de trabajo por las que el individuo se integra de modo orgánico en el Estado.

De acuerdo a lo señalado, existe una serie de funciones cuya realización no corresponde de un modo directo al Estado como Gobierno central, sino que ha de realizarlas a través de estas otros entes públicos, siendo indiferente que se trate de una mera desconcentración de funciones –es decir, que algunas de las tareas que el Estado considera como propias, el constituyente las encomiende parcialmente a sus órganos periféricos– o de una descentralización auténtica –es decir, que el Estado se desprenda de la realización de ciertas tareas que no considera como suyas y por eso las encomienda a las entidades

locales, concediéndoles una personalidad jurídica; confiriéndoles además una serie de atribuciones y competencias desde el punto de vista jurídico—.

Por otro lado, cabe señalar que desde el punto de vista económico, se marca una clara diferencia entre centro o Estado propiamente y el reconocimiento de la personalidad de los grupos políticos infraestatales o municipales; con lo cual, *dicha descentralización administrativa no hace perder a esos entes infraestatales el carácter de entes públicos, pues aún cuando posean personalidad jurídica, en definitiva realizan finalidades del Estado y tienen que actuar al servicio de las mismas.*

No obstante lo anterior, los mencionados autores agregan que la vigente Constitución introdujo cambios sustanciales en el régimen de los Municipios, al asegurar no sólo su autonomía administrativa y política, sino también la financiera, al permitirle establecer libremente sus tarifas de arbitrios; concediéndoles además iniciativa de ley para proponer sus tarifas de impuestos, las que son aprobadas por la Asamblea Legislativa y sancionadas por el Presidente de la República.

Es así como en el mencionado *Informe Único* se hace especial hincapié en la autonomía de los Municipios, al señalar que "la comisión redactó con bastante detalle las materias relativas al funcionamiento de los Municipios, especialmente en lo que se refiere a la autonomía. En términos generales esta autonomía debe ejercitarla en colaboración con todas las demás instituciones del Estado, pero es lo suficientemente amplia como para garantizar una administración municipal que fortalezca la intervención de los ciudadanos en la vida de sus propias comunidades a través del gobierno local".

En consecuencia, puede afirmarse que el Municipio en El Salvador goza de casi todos los elementos de un ente público; un ente autónomo, de naturaleza jurídica y política que debe cooperar al bien común general y para lograrlo ha de concurrir y coordinar su acción con el Estado y demás entes públicos y privados que ejerzan funciones de interés para su colectividad.

2. En orden a lo anterior, el art. 203 Cn. establece los alcances de la autonomía municipal, señalando que esta se extiende al ámbito económico, técnico y administrativo; idea que se amplía en las disposiciones del vigente Código Municipal —arts. 13, 14 y 15—, al regular la posibilidad de que éstos se unan para acordar entidades descentralizadas con o sin autonomía; entidades que gozarán de personería jurídica propia y con capacidad de comprometer a los Municipios que los hayan constituido en la medida y aporte señalados en los estatutos respectivos.

De igual manera, la autonomía permite a los municipios que de forma individual o colectiva, puedan crear fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; así también constituir centros para el intercambio de información, contratar y concurrir a la constitución de sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales.

Y es que, para el ejercicio de su gobierno autónomo, de acuerdo a los arts. 203 y 204 Cn., el Municipio tiene facultades legislativas y ejecutivas, siendo éstas últimas de vital

importancia al presente análisis, pues a través de ellas se encuentran facultados para gestionar la política del municipio, en el sentido de "gestionar libremente en la materia de su competencia", preparar su presupuesto de ingresos y egresos; nombrar a funcionarios y empleados.

En perspectiva de lo señalado, los municipios se encuentran sujetos a una serie de controles, entre ellos los relativos a su patrimonio por parte de la Corte de Cuentas de la República. Así también, la Constitución señala que los miembros de los concejos municipales responderán por los delitos oficiales o comunes que cometan, sin establecerles fuero especial.

Y debe agregarse que los actos de los municipios producto del ejercicio de sus atribuciones y competencias, al igual que cualquier otro ente del Estado, se encuentran sujetos a *control de legalidad*, el cual corresponde conocer y resolver a la Sala de lo Contencioso Administrativo, y a *control de constitucionalidad*, competencia de la Sala de lo Constitucional, ambas de la Corte Suprema de Justicia.

VII. En orden al iter de la sentencia expuesto en el Considerando II, a continuación se efectuarán algunas reflexiones sobre el *objeto de control de constitucionalidad* y algunas circunstancias excepcionales que se pueden presentar en el desarrollo del proceso, como es el caso de la desaparición o pérdida de vigencia; en tal sentido, se hacen las siguientes consideraciones:

1. En jurisprudencia de esta Sala –v. gr., Resolución de 2-IX-1998, Inc. 12-98, y Resolución de 23-VI-1999, Inc. 12-94–, se ha sostenido que "aplicando el método inductivo para la interpretación de la Ley de Procedimientos Constitucionales –L. Pr. Cn.– y para la construcción dogmático-jurídica del Derecho Procesal Constitucional, puede establecerse que (...) el objeto material y esencial para la subsistencia de la pretensión constitucional en general es la subsistencia de la disposición, o acto que se impugna; y, por el contrario, al no subsistir tal objeto de control, la pretensión carece de objeto material y debe sobreseer en el proceso constitucional por tal motivo".

En consecuencia, la vigencia de las disposiciones impugnadas, así como de la norma o disposición propuesta como parámetro de control es requisito *sine qua non* para el desarrollo y la finalización normal del proceso de inconstitucionalidad a través de la sentencia definitiva, ya sea ésta estimatoria o desestimatoria de la pretensión; por lo que su desaparición, eliminación o invalidación en el devenir del proceso de inconstitucionalidad tornan nugatorio e inútil el pronunciamiento del proveído definitivo por parte de esta Sala, siendo procedente sobreseer en el proceso por carecer éste de objeto procesal.

2. En el presente caso, se ha establecido en el proceso que con fecha 10-III-2004, la Comisión Especial creada por la Asamblea Legislativa para investigar a MIDES a través del Acuerdo n° 138, e integrada en virtud del Acuerdo n° 148, rindió su informe final al Pleno de la Asamblea Legislativa y éste lo dio por recibido conforme al Acuerdo 352 de esa fecha, en el cual determinó enviar las recomendaciones que hizo la Comisión a la Corte de Cuentas de la República, a la Fiscalía General de la República y a la Dirección General de Migración y Extranjería; razón por la cual, la vigencia de los acuerdos n° 138 y n° 149

terminó desde el momento en que la referida Comisión especial cumplió con el mandato que le fue dado.

En tal sentido, el texto de las disposiciones que invocó el demandante como objeto de control de constitucionalidad –AA. LL. números 138/2003 y 149/2003– han dejado de tener vigencia, pues la Comisión especial creada para investigar a MIDES concluyó su trabajo y por lo tanto, desapareció con fecha 10-III-2004; de ahí que la pretensión de inconstitucionalidad no muestra la supuesta confrontación internormativa que el demandante advirtió en su momento con respecto al objeto de control de constitucionalidad; en tal sentido, se carece de uno de los elementos esenciales –que incide efectivamente en su nacimiento, mantenimiento y conclusión–, volviéndose imposible jurídicamente la finalización normal de este proceso con respecto al control de los mencionados acuerdos legislativos.

Atendiendo a tal circunstancia, ante la falta de uno de los elementos constitutivos de carácter fundamental, de conformidad al art. 31 ord. 5° de la L. Pr. Cn., es procedente sobreseer en este proceso en cuanto al control de constitucionalidad de los Acuerdos Legislativos n° 138, de 18-IX-2003 y n° 149, de 25-IX-2003.

VIII. Efectuadas las anteriores reflexiones, debe aclararse que en el presente caso, en razón de los aspectos advertidos por esta Sala en Resolución de 16-III-2005, tanto el demandante como la Asamblea Legislativa se han pronunciado con respecto a la constitucionalidad del Acuerdo Legislativo n° 352/2004, considerado como un nuevo objeto de control en este proceso; en tal sentido, dijeron:

1. El demandante ha hecho extensivo al contenido del Acuerdo n° 352, sus argumentos de inconstitucionalidad vertidos en la demanda sobre los Acuerdos n° 138 y n° 149, pues considera que el referido Acuerdo n° 352 adolece de la misma inconstitucionalidad que los otros dos, ya que fue dictado por el Pleno legislativo como consecuencia del informe emitido por la Comisión especial y por lo tanto, continúan vigentes las acciones que exceden las atribuciones propias de la Asamblea Legislativa y que corresponden únicamente a las municipalidades, en este caso los que se relacionan con MIDES.

2. Por su parte, la Asamblea Legislativa en el último de sus escritos ha justificado la constitucionalidad del dicho acuerdo, señalando las mismas razones que para los acuerdos 138 y 149, al sostener "que la Constitución de la República confiere controles parlamentarios dentro de los cuales se encuentra la creación de comisiones especiales (...); si bien es cierto la autonomía municipal está constitucionalmente consagrada, también la creación de comisiones especiales tienen la misma jerarquía; y por tanto, sobre la base de la unidad jurídica, que siempre debe reinar en la interpretación de la norma fundamental, existe una coherencia y coordinación entre la referida autonomía municipal y la creación de entes de investigación legislativa (...); cuando la Cn, manifiesta que las comisiones especiales se crearán para el estudio de asuntos de interés nacional, a nuestro criterio, está refiriéndose a temas relevantes en cualquier sector de la *res pública*; es decir, el vocablo nacional, no debe entenderse en contraposición a los asuntos o intereses locales; sino que,

debe englobar dentro de su universo a éstos, siempre dentro de los parámetros de respeto interinstitucional".

En dicho escrito hace constar además lo siguiente: "Esta Asamblea se refirió al caso concreto de la no publicación de los Acuerdos Legislativos números 138 y 149, justificando la razón por la cual, este ente omitió hacer uso del Diario Oficial, manifestándonos en el sentido que la seguridad jurídica de los afectados quedaría plenamente garantizada, notificándoles directamente la existencia de ambos acuerdos; esto se debe a que dichos actos legislativos no afectan a una generalidad de individuos, sino que taxativamente los sujetos pueden determinarse; por tanto, al comunicarles directamente los instrumentos, se les estaría brindando la posibilidad de planificación y proyección de sus actuaciones jurídicas, pudiendo programar sus expectativas y conductas presentes y futuras, para adecuarlas a la norma, todo bajo parámetros razonables de previsibilidad. En otras palabras, se garantiza su seguridad jurídica. Distinto es el caso de aquellas actuaciones que tienen como características la generalidad y la abstracción; ya que en este caso, debido a la amplitud e indeterminación de los sujetos regulados y afectados, no es posible notificárseles individualmente; si no que es menester acudir a la publicación en el Diario Oficial para que todos los destinatarios de la norma puedan conocer sus preceptos y así garantizarles su seguridad jurídica".

3. Señalados los argumentos centrales de las partes, en los siguientes considerandos, tal y como fue apuntado en el número II, se realizarán algunas acotaciones sobre: la publicación en el Diario Oficial de los Acuerdos Legislativos a la luz de la seguridad jurídica y lo que podría ser una práctica o en su caso, una costumbre legislativa de no publicación.

IX. Si bien en el presente caso, el análisis del Acuerdo Legislativo n° 352/2004 se centra en aspectos distintos a los de un vicio de forma por falta de publicación en el Diario Oficial, no obstante que en su momento lo advirtiera esta Sala para los Acuerdos 138 y 149, el demandante, al hacer extensivos sus argumentos base de la pretensión de inconstitucionalidad al Acuerdo 352, en ningún momento los condujo a que se examinara tal aspecto; no obstante ello, la Asamblea Legislativa se refirió a tal situación –para el caso de los Acuerdos 138 y 149– y por lo tanto, al extender sus argumentos al nuevo objeto de control de constitucionalidad, se vuelve necesario que esta Sala haga las siguientes consideraciones:

1. El artículo 140 Cn., literalmente prescribe: "Ninguna ley obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. Para que una ley de carácter permanente sea obligatoria deberán transcurrir, por lo menos, ocho días después de su publicación. Este plazo podrá ampliarse, pero no restringirse".

Al respecto, en Resolución de sobreseimiento pronunciada por esta Sala el 14-I-2000 en el proceso de Inc. 10-94, Considerando IV, sostuvo que "no debe perderse de vista 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. Por consiguiente, la falta de publicación o su realización en violación a las regulaciones constitucionales que se derivan de la

seguridad jurídica acarrea la inconstitucionalidad por vicio de forma de las disposiciones infraconstitucionales, ya que es la publicación la que les da validez positiva, es decir la que les pone en vigor y da origen a la obligación de su observancia por sus destinatarios".

De igual manera, en Sentencia pronunciada en el proceso de Amp. 4-S-93, señaló que la "publicación es el medio que debe ser empleado para hacer llegar la ley a conocimiento de todos los ciudadanos, *divulgatio promulgationis*. La promulgación es un orden de ejecución, y sería injusto que tal orden pudiera ser ejecutada contra aquellos a los cuales se dirige antes de que éstos hubieran sido colocados en situación de conocerla"; citando a F. Laurent estableció además que "publicar es el medio que debe aplicarse, para hacer llegar la ley a conocimiento de todos los ciudadanos".

Concluyó su análisis estableciendo: "a) que la publicación es la inserción material del texto de la ley en el órgano oficial correspondiente, para este caso el Diario Oficial; b) la publicación es la condición o requisito *sine qua non* para la vigencia de la ley, en consecuencia ninguna ley obliga si no ha sido publicada en el diario oficial; c) la fecha de la publicación es la fecha de emisión del diario oficial y por lo consiguiente es la fecha para contar el plazo para su vigencia; d) que las leyes sólo pueden no publicarse en el Diario Oficial, en el supuesto en los cuales exista imposibilidad de efectuarse la misma, caso contrario, la misma carece de obligatoriedad (...); cualquier norma jurídica para ser obligatoria debe de ser publicada en el Diario Oficial y ninguna autoridad con potestades normativas, puede so pretexto de aplicar otras disposiciones, incumplir con la obligación de publicar las normas en el Diario Oficial; caso contrario, su actuar es inconstitucional y las normas carecen de vigencia y por ende de obligatoriedad".

2. En el presente caso, la Asamblea Legislativa ha tratado de justificar la no publicación de los referidos acuerdos en el Diario Oficial, señalando que "siendo los Acuerdos Legislativos normas que escapan a las características de generalidad y abstracción, ésta Asamblea consideró pertinente que los destinatarios directamente afectados tendrían garantizada su seguridad jurídica en la faceta subjetiva, con la notificación de los Acuerdos que nos atañen; ya que así, como se ha manifestado anteriormente, ellos tendrían la posibilidad de organizar su conducta y sus actuaciones jurídicas (...)".

Ahora bien, lo fundamental en el presente punto es determinar si se ha garantizado la seguridad jurídica como principio y valor estructural del sistema y no como un derecho; es decir, no se trata de si es una norma de carácter general, impersonal y abstracta para ser publicada en el Diario Oficial, sino de que existe un acto de autoridad, y en tanto, una manifestación de poder público que debe ser garante de la seguridad jurídica.

Y es que, no obstante que la Asamblea Legislativa ha transcrito parte de lo que esta Sala en su jurisprudencia ha señalado como seguridad jurídica, lo ha hecho parcialmente, pues junto a la *faceta subjetiva* de ésta se tiene la *faceta objetiva*, respecto de la cual en Sentencia de 17-XII-1999, Amp. 48-98, ha sostenido que "relacionadas las principales características y dimensiones del concepto de seguridad jurídica, todas ellas se pueden englobar en dos exigencias básicas: (a) *corrección funcional*, que implica la garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los

órganos encargados de su aplicación, es decir, la vinculación de todas las personas públicas y privadas a la ley, que emana de la soberanía popular a través de sus representantes, y que se dirige al reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales, lo cual constituye el fundamento del Estado de Derecho; y (b) *corrección estructural*, en cuanto garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico".

Así mismo, ha establecido –Sentencia de 26-VI-2000, Amp. 642-99– que existen diversas "manifestaciones de la seguridad jurídica (...) una de ellas es justamente la interdicción de la arbitrariedad del poder público y más precisamente de los funcionarios que existen en su interior. Estos se encuentran obligados a respetar los límites que la ley prevé de manera permisiva para ellos, al momento de realizar una actividad en el ejercicio de sus funciones.

3. En orden a lo señalado, debe apuntarse entonces que un Acuerdo Legislativo de creación de una Comisión especial de investigación, si bien parece de efecto concreto, tiene, por sus posibles efectos, trascendencia hasta el ámbito constitucional, no sólo por el objeto o asunto de la investigación, sino porque existirá de por medio una esfera de actuación –manifestación de poder– que en principio debe ser delimitado por el Pleno Legislativo, en el sentido de establecer los aspectos concretos objeto de la investigación, el sujeto destinatario, el plazo, si es que lo establece, y no simplemente dejar abierta la posibilidad de que la Comisión investigue lo que desee respecto a cierto asunto; de esa forma, ha de quedar claro cuál es el objeto de la investigación en el presente y en el futuro.

Con la publicación en el Diario Oficial de dicho acuerdo, queda delimitado frente a la generalidad el objeto de la investigación, con lo cual se prevé que las personas o instituciones públicas respecto de las cuales se ejercerá el control parlamentario –los destinatarios–, sepan que las condiciones del control no variarán en el desarrollo del mismo, garantizándose con ello la seguridad jurídica del destinatario y del Pleno Legislativo, pues cualquier cambio al respecto ha de ser sometido nuevamente a conocimiento de éste y deberá ser publicado en el referido diario.

Ahora bien, que la Asamblea Legislativa señale que al notificarle a los destinatarios de la existencia de la Comisión y del motivo de la investigación se ha garantizado la seguridad jurídica, resulta insuficiente desde la perspectiva constitucional, pues como órgano estatal debe considerar que todo acto de poder trascienda a la esfera de los derechos de las personas y en este caso, no se trata únicamente del destinatario del control, sino también de los terceros relacionados con él, a quienes no se les notificará tal situación y por lo tanto, una de las formas de informarse sobre ella es avocarse al Diario Oficial.

4. En el presente caso, de acuerdo a lo sostenido en sus escritos, puede advertirse que ha existido de parte de la Asamblea Legislativa la errónea "práctica" de no publicar en el Diario Oficial ciertos Acuerdos Legislativos; se señala "ciertos", pues en muchos de los procesos que se han tramitado o que se encuentran en trámite ante esta Sala, existe constancia de que otros si los ha publicado en el referido órgano oficial.

En razón de lo anterior, debe señalarse que desde una perspectiva constitucional, y conforme a lo que consta en los escritos de la Asamblea Legislativa, ésta reconoce que ha sido una actividad normal el no publicar en el Diario Oficial esos y otros acuerdos que emite, pues considera, erróneamente, que la seguridad jurídica no se vulnera si se notifica al destinatario directo del mismo; sin embargo, como se ha señalado, dicha seguridad debe verse en su triple dimensión, como valor, principio y derecho.

En consecuencia, advirtiendo esta Sala que efectivamente existe dicha práctica y sin entender que se está en presencia de una costumbre legislativa, pues no reúne todas las características para ser considerada como tal –ya que en ciertos supuestos sí los ha publicado en el Diario Oficial, conforme a lo señalado–, se está ante una *práctica inconstitucional* y por lo tanto, la Asamblea Legislativa deberá en el futuro corregirla a fin de garantizar la seguridad jurídica en el contexto señalado, de manera que acomode su actuación a la Constitución.

X. Finalmente, se procede a enjuiciar la constitucionalidad del Acuerdo Legislativo n° 352/2004, para lo cual, ha de tenerse en cuenta el contenido del art. 131 ord. 32° Cn.; así como también el contenido y alcance de la autonomía municipal, aspectos sobre los cuales ya se han efectuado algunas consideraciones –Considerandos IV, V y VI–.

I. Como se ha establecido, la Asamblea Legislativa puede crear comisiones para investigar asuntos de interés nacional, de acuerdo al art. 131 ord. 32° Cn.; es decir, para investigar asuntos en el entendido que se trata de aspectos de interés de la colectividad que el poder público ha asumido como propios, prestándoles sus medios públicos de gestión, conservación y defensa.

Sin embargo, dicho interés nacional no puede ser llevado, entre otras cosas, contra la *autonomía municipal*, también creada constitucionalmente, puesto que, de acuerdo al contenido de los arts. 202, 203 y 204 Cn., el modelo de Estado incorpora el que los Municipios gocen de autonomía para el efectivo ejercicio de sus funciones y facultades; por ello, tienen un ámbito propio y exclusivo de competencias, determinados comúnmente por la legislación secundaria, en este caso por el Código Municipal con base en la Constitución. En efecto, las competencias municipales son desarrolladas generalmente por el legislador secundario como concreción constitucional, ya que el constituyente no suele enlistar las competencias de los entes locales por evidentes razones de técnica constituyente, y ello no supone ninguna mengua de su importancia constitucional.

En nuestro ordenamiento jurídico, por un lado, el legislador es quien mayoritariamente decide las competencias o atribuciones de los municipios y, por tanto, está en la obligación de respetar el marco creado por él mismo, sin perjuicio de las reformas que pudieran eventualmente producirse; y, por otro lado, la autonomía de los municipios salvadoreños los habilita constitucional y legalmente a intervenir en los asuntos que afecten a la comunidad local.

Por lo tanto, *para la gestión de sus competencias*, los Municipios tienen en nuestro país constitucionalmente garantizada autonomía, sin que esto habilite para incidir en forma negativa sobre los intereses generales del Estado: *sus atribuciones y competencias son*

limitadas y compatibles con la unidad en que en definitiva se insertan. Además, las facultades y competencias otorgadas por el constituyente y el legislador tienen por objeto la mejor organización de los servicios y el cumplimiento de las funciones encomendadas al Gobierno Local en la circunscripción territorial de que se trate, en las materias de su competencia, a partir de criterios políticos o administrativos.

En conclusión, la Asamblea Legislativa puede nombrar comisiones especiales de investigación siempre y cuando respete, entre otras cosas, la autonomía de los Municipios reconocida constitucionalmente para el ejercicio de sus funciones en la procura de los intereses de la localidad de que se trate; es decir, sería inconstitucional el que se cree una comisión que tenga por finalidad la investigación de asuntos relacionados directamente con las competencias otorgadas a los municipios en la Constitución y en las leyes secundarias afines, es decir, en el Código Municipal.

2. Depurada la pretensión y expuestos los aspectos que darán el debido soporte técnico a la presente sentencia, corresponde, por ende, pasar a decidir si existe o no la inconstitucionalidad alegada por el ciudadano Carlos Alberto Rivas Zamora.

Como se ha señalado, el demandante considera que el Acuerdo Legislativo n° 352/2004 es inconstitucional, ya que a su juicio la Asamblea Legislativa, al crear la Comisión Especial para investigar lo relacionado al relleno sanitario que utilizan los Municipios del Gran San Salvador por medio de los acuerdos n° 138 y n° 149, se extralimitó en sus facultades establecidas en el art. 131 ord. 32° Cn. Y es que –interpreta el actor–, las comisiones especiales que puede nombrar el mencionado órgano deben respetar las competencias determinadas constitucional y legalmente a favor de los municipios, específicamente la autonomía municipal, la cual se vulneró desde el momento en que dicha comisión fue creada, así como también al haberse recibido y tramitado las recomendaciones que estableció en su informe final por parte del Pleno Legislativo.

3. Como se ha señalado, el Acuerdo Legislativo n° 352 de 10-III-2004, tiene por objeto "dar por recibido el informe final, y enviar las recomendaciones, que dicho informe contiene, a la Corte de Cuentas de la República, a la Fiscalía General de la República y a la Dirección General de Migración y Extranjería"; por lo tanto, corresponde determinar si la acción de dar por recibido y tramitar dichas recomendaciones vulneran la autonomía de los municipios; para ello, es necesario examinar si la creación de dicha comisión fue inconstitucional y para ello, se trae a cuento lo que esta Sala estableció en la Sentencia de Inc. de 11-XI-2003, correspondiente al proceso 17-2001, así:

A. De acuerdo al contenido del art. 203 Cn. los Municipios son "autónomos" y se regirán por un Código Municipal, el cual establece "los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas". Luego, el art. 204, específicamente el ord. 3° Cn. establece que la autonomía municipal comprende la gestión libre "en las materias de su competencia"; dichas materias están, entonces, recogidas en el cuerpo normativo secundario contemplado en el art. 203 Cn.

En efecto, el art. 4 del Código Municipal regula la competencia de los Municipios, señalando en su número 19 que éstos son los responsables de la "prestación del servicio de

aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras" en sus respectivas localidades.

A partir de ésta competencia, los Municipios del Gran San Salvador acordaron la creación de un relleno sanitario para mitigar los efectos de la acumulación de basura en sus respectivos municipios. Siendo el relleno sanitario un sitio de disposición final de basura en el cual, bajo técnicas de ingeniería sanitaria, se depositan, esparcen, acomodan y compactan los residuos sólidos de un Municipio, es claro que la creación, desarrollo y manejo de un relleno sanitario, es un asunto que se encuentra dentro de las competencias materiales de los Municipios establecida en el Código Municipal. Además, abstracción hecha de la concreción legal, el tratamiento final de la basura en cada sector de la población es un asunto que afecta de distintas formas y tiene diversas consecuencias para cada Municipio, dependiendo –entre otras cosas– de la cantidad de habitantes, del espacio territorial y de los recursos económicos; por ello, en el ordenamiento jurídico salvadoreño, el manejo de esta circunstancia es un asunto que está dentro de las competencias locales.

En conclusión, la creación de una Comisión especial para investigar la conformación de MIDES y la administración de fondos municipales bajo su responsabilidad, es un asunto que está fuera de la cobertura material del art. 131 ord. 32° de la Constitución.

B. Con base en lo antes expuesto, y retomando lo que se estableció por esta Sala en la Resolución de 16-III-2005, en el sentido que "no cabe la menor duda que al haber emitido la Asamblea Legislativa el Acuerdo n° 352 (...) el objeto de investigación y sus resultados, no sólo se encuentran vigentes, sino que además la Asamblea Legislativa puede requerir a dichas autoridades informes y resultados con relación a sus recomendaciones", se tiene que, si bien la Comisión especial a la fecha ha desaparecido, las consecuencias de su investigación continúan vigentes, pues el Pleno Legislativo las hizo suyas y puede exigir a las demás instituciones del Estado, a quienes las comunicó, los resultados obtenidos al respecto, de manera que la Asamblea continua incidiendo negativamente en la esfera de autonomía de los municipios; por lo tanto, el Acuerdo Legislativo n° 352 de 10-III-2004, es inconstitucional y así debe ser declarado por esta Sala.

Por tanto:

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

Falla:

1. Sobreséese en el proceso de inconstitucionalidad promovido por el ciudadano Carlos Alberto Rivas Zamora, a fin que esta Sala declarara la inconstitucionalidad de los Acuerdos Legislativos n° 138, de 18-IX-2003 y n° 149, de 25-IX-2003, por medio de los cuales la Asamblea Legislativa creó e integró la Comisión Especial para investigar la conformación de la entidad "Manejo Integral de Derechos Sólidos MIDES" y la Administración de Fondos Municipales bajo su responsabilidad.

2. Declárase, de un modo general y obligatorio, que el contenido del Acuerdo Legislativo n° 352, de 10-III-2004, es inconstitucional por contravenir los arts. 131 ord. 32° y 204 de la Constitución de la República, al dar por recibido el informe final de la Comisión Especial creada para investigar la conformación de MIDES y la administración de los fondos municipales bajo su responsabilidad, y enviar las recomendaciones de dicha Comisión a la Corte de Cuentas de la República, Fiscalía General de la República y Dirección General de Migración y Extranjería, por las razones apuntadas en los considerandos anteriores.

3. Notifíquese la presente decisión a todos los intervinientes.

4. 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. ---V. de AVILÉS---J. E. TENORIO---J. ENRIQUE ACOSTA---M. CLARÁ---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S. RIVAS DE AVENDAÑO---RUBRICADAS.