

98-2007

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las nueve horas con veintisiete minutos del veinticinco de junio de dos mil nueve.

El presente proceso de amparo ha sido promovido por el señor Rafael Lorenzo Guirola, en su carácter de representante de la Sociedad RAFAEL Y NINI GUIROLA, COMPAÑÍA, continuado por su apoderado general judicial Guillermo Alfonso Imendia Flores contra actuaciones del la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria que considera violatorias de sus derechos a la seguridad jurídica, en relación con el principio de legalidad, y propiedad.

En el trámite del proceso las partes manifestaron lo siguiente:

I. I. La sociedad actora expuso, a través de su apoderado, que reclama contra el acta de intervención y toma de posesión de los inmuebles denominados "Los Pinos" y "La Presa", situados en la circunscripción de Coatepeque y El Congo, ambos del departamento de Santa Ana, acta que fue levantada a las doce horas y cuarenta y cinco minutos del día jueves seis de marzo de mil novecientos ochenta por personeros y en nombre del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).

Al respecto alegó que dichos inmuebles se encuentran en municipios diferentes y distantes, de manera que si se pretendía levantar un acta, era jurídica y lógicamente imposible que una misma persona y en un mismo instante efectuara el levantamiento del acta de intervención y toma de posesión.

Además, manifestó que los personeros del ISTA procedieron a realizar dicho acto sin tener una normativa que los amparara en su actuación, puesto que la intervención de las referidas propiedades se efectuó el día seis de marzo de mil novecientos ochenta, fecha en la cual aún no estaba vigente la Ley Básica de la Reforma Agraria, por lo que al no existir norma, la actuación deviene en arbitraria y en consecuencia, afecta la seguridad jurídica.

Por auto de las once horas del día diecisiete de abril de dos mil siete se admitió la demanda circunscribiendo el control constitucional al acta de intervención y toma de posesión de los referidos inmuebles por no contar, la autoridad demandada, con normativa alguna que lo legitimara para efectuar dicho acto, vulnerándose presuntamente los derechos constitucionales de propiedad, seguridad jurídica y principio de legalidad.

2. La autoridad demandada, por su parte, manifestó que no existía vulneración a ningún "principio constitucional" puesto que se había dado cumplimiento al artículo 1 del Decreto 154 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, el cual fue publicado el cinco de marzo de mil novecientos ochenta en el Diario Oficial número cuarenta y seis, Tomo doscientos sesenta y seis de esa misma fecha. Fue entonces con base en esta ley especial que el ISTA intervino y tomó posesión de dos inmuebles rústicos denominados "Los Pinos" y "La Presa" inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de la Sociedad Civil Colectiva "RAFAEL Y NINI GUIROLA".

Que desde el marco jurídico constitucional, dicha normativa, no obstante ser Decreto ley, también encuentra su naturaleza constitucional en el artículo 265 de la Constitución vigente. Por lo tanto, las actuaciones del ISTA han estado enmarcadas siempre en el orden jurídico vigente tanto con el acta de intervención y toma de posesión que dieron inicio al procedimiento de expropiación hasta el completo pago de la indemnización, pasivos y otros por los cuales la demandante le otorgó al ISTA finiquito amplio y suficiente.

Agregó, además, que la Junta Directiva del ISTA en los puntos III-I-a y III-I-b de la Sesión Ordinaria del doce de junio de mil novecientos ochenta y cinco acordó como indemnización por: a) La Finca "Los Pinos", un millón cuatrocientos cincuenta y cinco mil novecientos cincuenta y dos colones con setenta y un centavos, que comprende ciento setenta y cinco punto sesenta hectáreas, maquinaria y equipo, b) la Finca "La Presa", once millones trescientos noventa y cuatro mil ochocientos setenta y cinco colones, que comprende dos mil ciento noventa hectáreas, ganado, maquinaria y equipo y además existencia en bodega. Que todo el monto de la indemnización fue depositado en el Banco de Fomento Agropecuario para su liquidación.

Que en el punto II-2 de la Sesión Ordinaria número 10-93 de fecha once de marzo de mil novecientos noventa y tres, se acordó el pago de siete millones trescientos noventa y dos mil cuatrocientos colones como valor del ganado vacuno y equipo de propiedad del señor Rafael Ángel Ramón Crescencio Guirola, en su carácter personal.

Y, que en el punto x-6 de la Sesión Ordinaria número 35-93 del treinta de septiembre de mil novecientos noventa y tres se aprobó el monto de pasivos por inversión comprobada: veinte millones quinientos setenta mil setenta y un colones con cincuenta centavos, reduciéndose a cuatrocientos mil trescientos cincuenta colones con cincuenta centavos correspondiente al ganado que se pagó en la indemnización del inmueble denominado "La Presa", por lo que éste se redujo a veinte millones treinta y dos mil setecientos trece colones, el que también fue liquidado por el Banco de Fomento Agropecuario.

3. El Fiscal de la Corte al evacuar el traslado que le fue conferido de conformidad con el art. 27 L. Pr. Cn., dijo: "Visto y analizado la demanda del actor y los informes rendidos por el funcionario demandado, los que gozan de la presunción de veracidad, considero que, para excepcionarse de la acción incoada en su contra, la autoridad demandada deberá probar mediante sus informes que los derechos le fueron respetados en tiempo y en forma al peticionario del amparo."

1. Por resolución de las once horas y tres minutos del diez de septiembre de dos mil siete, se abrió el proceso a pruebas por el plazo de ocho días, de conformidad al artículo 29 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, plazo dentro del cual la autoridad demandada presentó prueba documental relativa a la aceptación por la demandante de los montos de indemnización establecidos por el ISTA con relación a los inmuebles aludidos en esta demanda. La parte actora solicitó que se ordenara a la autoridad demandada que extendiera certificación íntegra del expediente administrativo sobre la intervención de los inmuebles denominados "La Presa" y "Los Pinos", lo que así fue ordenado. Sin embargo, observa esta Sala que la documentación

remitida por el ISTA, de folios 207 a 2003 (segunda a décima pieza de este expediente) es una copia legalizada por Notario ("en uso de las facultades conferidas en la escritura del Poder Especial") y no una certificación expedida por el ISTA, de acuerdo con lo establecido en los arts. 22 letra d y 111 de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.

2. Se corrieron los traslados que ordena el artículo 30 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, al Fiscal de la Corte, parte actora y autoridades demandadas. El primero se remitió a lo que había expresado en su contestación al traslado anterior, según el art. 27 L. Pr. Cn. La parte actora, en lo pertinente, ratificó y confirmó los conceptos vertidos en su demanda sobre el objeto de conocimiento del presente amparo, aunque también incluyó una serie de consideraciones ajenas al presente proceso y que exceden el ámbito de competencia de este Tribunal, por lo que no es necesario relacionarlas. El apoderado de la autoridad demandada insistió en que el Decreto 154 fundamentó en forma debida las actuaciones del ISTA, que la actora recibió la indemnización correspondiente por los inmuebles referidos en este proceso y que los arts. 264 y 265 Cn. otorgaron rango y reconocimiento constitucional a los Decretos 153 y 154 del proceso de reforma agraria. Así, el presente proceso quedó en estado de dictar sentencia.

II. En vista de que no existen en el proceso causas que impidan el conocimiento sobre el fondo del asunto, se realizará su examen tomando en cuenta, tanto la argumentación central de la parte actora, como la argumentación de la autoridad demandada.

La sociedad actora aduce que el ISTA realizó el acta de intervención y toma de posesión de los inmuebles identificados como "La Presa" y "Los Pinos" sin contar, a la fecha de su materialización, con normativa alguna que legitimara dicho acto. Esto se debe, según la demanda, a que el Decreto 154, que fue invocado como sustento legal de lo actuado, condicionaba expresamente la validez de la toma de posesión e intervención originada por dicho decreto hasta la entrada en vigencia de la Ley Básica de Reforma Agraria. Los inmuebles citados fueron intervenidos el 6 de marzo de 1980 y la Ley antes citada comenzó a regir el 13 del mismo mes y año.

La autoridad demandada sostiene que el art. 1 del Decreto 154 otorgó suficiente cobertura legal a los actos de intervención y toma de posesión realizados por el ISTA; que dicho decreto fue publicado el 5 de marzo de 1980 y que dentro de sus disposiciones se estableció que entraría en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial. También argumentó que la sociedad demandante ha recibido los respectivos montos de indemnización establecidos por el ISTA y ha otorgado finiquitos por dichas compensaciones económicas, lo que demuestra que la autoridad demandada ha actuado conforme a Derecho.

Según lo expuesto por las partes en el proceso, este Tribunal estima conveniente exponer sus consideraciones en el orden siguiente: (1) hacer una breve referencia sobre la normativa de la reforma agraria en la jurisprudencia de esta Sala; (2) relacionar los criterios jurisprudenciales sobre los derechos constitucionales invocados en este proceso; y (3)

determinar la existencia o no de las violaciones constitucionales alegadas por la demandante.

I. En relación al proceso de reforma agraria, la jurisprudencia constitucional - en la sentencia dictada a las doce horas del día treinta y uno de enero de dos mil uno en la *Inconstitucionalidad 10-95 y Acumuladas*- expuso que el artículo 265 de la Constitución reconoce la vigencia de todas las leyes y decretos relativos a dicho proceso, impulsado en los años inmediatamente anteriores a la promulgación de la ley suprema, en todo lo que no contradijeran el texto de la nueva Constitución.

Dicho proceso, según la justificación que se esgrimió para emitir los referidos decretos y leyes, está fundado en el intento de "transformar la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad" —art. 2 de la Ley Básica de la Reforma Agraria—.

Asimismo, se afirmó que uno de los criterios fundamentales hacia los cuales debe ser orientada la interpretación de tales disposiciones relativas a la reforma agraria radica en que el proceso que se echó a andar en los años inmediatamente anteriores a la promulgación de la vigente Constitución, pretendió ser el instrumento para posibilitar de mejor manera la consecución de niveles de vida más adecuados que permitieran la realización de un sector de la población con excesivas carencias; que fue dirigido fundamentalmente a quienes, por las condiciones socio históricas imperantes en el periodo previo a la puesta en marcha de la reforma, habían estado en condiciones sumamente desfavorables para conseguir en una medida aceptable la consecución de sus objetivos como personas humanas con dignidad propia.

De este modo, si bien el proceso de reforma agraria adquirió forma con base en la normativa preconstitucional que ya había sido establecida con anterioridad a la promulgación de la Constitución, la misma normativa primaria le dio validez a lo dispuesto con anterioridad. Pero debe observarse que este reconocimiento constitucional se realizó en forma condicionada, es decir "en todo lo que no contradigan el texto de esta Constitución". Además, debe tomarse en cuenta que el objeto de este proceso constitucional no es en sí una disposición normativa reguladora del proceso de reforma agraria, sino un acto de aplicación realizado por la autoridad demandada. De este modo, la determinación que se adopte en el presente caso es compatible con lo establecido en el art. 265 Cn.

Dicha normativa comprende el *Decreto No. 154* de la Junta Revolucionaria de Gobierno - publicado en el Diario Oficial Numero 46, Tomo No. 266 del cinco de marzo de mil novecientos ochenta, que contenía las *Medidas para implementar la ejecución de la primera etapa de la Reforma agraria y autorización al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria para que procediera a la intervención y toma de posesión de los inmuebles afectados, por medio de los delegados respectivos*- y en cuyo artículo 1

establece: "Para implementar la ejecución de la primera etapa de la reforma agraria que comprenderá la expropiación por Ministerio de ley de los inmuebles rústicos que en el territorio nacional excedan de quinientas hectáreas, sea que formen un solo cuerpo o en suma de varias unidades, que en propiedad o posesión tengan una o más personas naturales, sucesiones y sociedades, se autoriza al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria para proceder de inmediato a la intervención y toma de posesión de los inmuebles afectados, por medio de delegados de dicha institución y del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dichos delegados harán constar todo lo ocurrido en el acto de la toma de posesión en un acta que deberán levantar al efecto.

El artículo 2 inciso segundo establece que: "Una vez entre en vigencia la Ley Básica de la Reforma agraria se aplicará el procedimiento de expropiación allí establecido, sirviendo de base para tal procedimiento el acta de intervención y toma de posesión levantada en la forma establecida en el artículo primero de este Decreto." Y, para finalizar, esta reseña, el artículo 3 dispuso que: "La toma de posesión e intervención efectuada en virtud de este Decreto, surtirá efecto hasta que entre en vigencia la Ley Básica de Reforma Agraria".

Por su parte, el artículo 11 inciso primero y segundo de la *Ley Básica de la Reforma agraria —Decreto No. 153* publicado en el mismo Diario Oficial Número 46, Tomo No. 266 del cinco de marzo de mil novecientos ochenta- señala: "La expropiación procederá por ministerio de ley. En caso de expropiación el ISTA levantará un acta y podrá tomar posesión de los inmuebles aún antes de formalizarse el traspaso de los mismos. Una vez que el ISTA haya tomado posesión de los inmuebles afectados, el propietario, poseedor o su representante legal deberá comparecer al ISTA a firmar el acta de intervención y toma de posesión. La certificación de esta acta acompañada de una descripción del inmueble extendidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería servirá de título de dominio y deberá inscribirse a favor de la misma en el competente Registro de la Propiedad Raíz, quien deberá inscribirla aunque no coincida con los antecedentes, siempre que se trate del mismo inmueble y del mismo propietario." La normativa antes relacionada constituye el marco dentro del cual se suscita el presente conflicto constitucional.

2. En cuanto a los derechos constitucionales invocados, esta Sala en su jurisprudencia ha establecido que el *derecho a la seguridad jurídica* se manifiesta como la predeterminación hecha por el ordenamiento jurídico de los ámbitos de licitud e ilicitud en la actuación de los individuos, que genera una garantía para los derechos fundamentales de la persona y una limitación a la arbitrariedad del poder público. Tal categoría jurídica puede presentarse en dos dimensiones: la primera, como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones; y la segunda, como proyección de esa seguridad jurídica en la esfera jurídica de los individuos, en el sentido que los destinatarios del derecho puedan organizar su conducta presente y programar expectativa para su actuación jurídica finura de acuerdo a la forma prevista en el ordenamiento jurídico.

En este contexto, el *principio de legalidad* —regulado en el artículo 15 de la Constitución— juega un papel importante, ya que en virtud de éste se exige de las autoridades públicas sujeción y respeto no sólo a la normativa secundaria, sino al orden jurídico en su totalidad, pues comprende la normativa legal y constitucional aplicables; lo

cual sin duda reafirma la seguridad jurídica del individuo, en cuanto a que su esfera jurídica, única y exclusivamente, podrá ser trasformada o alterada —positiva o negativamente— en la forma prevista en la ley. En este punto, este Tribunal considera pertinente aclarar que, en atención al contenido de las categorías jurídicas mencionadas, las autoridades públicas tienen el deber de cerciorarse y aplicar la ley vigente al caso sometido a su conocimiento.

Además de las anteriores categorías jurídicas, en el presente caso se reclama como consecuencia de la supuesta violación de aquéllas el *derecho de propiedad* (categoría material). Sobre este se aclara que al igual que el resto de derechos constitucionales es protegido por la vía del amparo en El Salvador. Por derecho de propiedad entendemos la facultad que tiene una persona para disponer libremente de sus bienes, en el uso, goce y *disfrute sin ninguna limitación, a menos que esta sea establecida por la ley o la Constitución*. Su existencia y configuración actuales dependen de la evolución histórica que ha tenido, es decir, desde lo eminentemente individual hasta su existencia en función social que hoy impera en la mayoría de ordenamientos.

La previsión de la ley y la Constitución en cuanto a tal derecho y su regulación, funcionan como garantía de tenencia para cada gobernado, y su vulneración habilita el conocimiento de este Tribunal vía amparo constitucional, por lo que, en principio, cualquier acto privativo de aquélla, sin la cobertura legal suficiente o, en su caso, sin la tramitación previa de un proceso en el que se respeten sus derechos y garantías, estaría viciado de inconstitucionalidad.

3. Dentro del marco de referencia expuesto y tomando en cuenta los hechos ocurridos, los argumentos expuestos por la sociedad actora y la autoridad demandada, es procedente concretar las anteriores nociones jurídicas al caso en estudio para determinar la existencia de las violaciones constitucionales alegadas.

Expuso la sociedad actora en este proceso, a través de su apoderado, que el acta de intervención y toma de posesión de los inmuebles propiedad de la sociedad RAFAEL Y NINI GUIROLA, COMPAÑÍA fue un acto ilegal y arbitrario puesto que se fundó en una ley inexistente, al no encontrarse en vigencia a esa fecha la Ley Básica de la Reforma agraria. Dicha acta se encuentra agregada de folios 119 a 121 de este expediente y en ella consta que se intervino y tomó posesión de las Haciendas "Los Pinos" y "La Presa" en el departamento de Santa Ana a las doce horas y cuarenta y cinco minutos del día seis de marzo de mil novecientos ochenta, lo anterior con fundamento en los Decretos Números 154 y 114, artículo 2 letra c, ambos de la Junta Revolucionaria de Gobierno, declarándose expropiados por obra de la ley, a favor del ISTA, los referidos inmuebles.

Del análisis del acto reclamado esta Sala concluye que efectivamente la intervención y toma de posesión de los inmuebles aludidos pretendió basarse en las disposiciones del Decreto N° 154, que contiene las *Medidas para implementar la ejecución de la primera etapa de la Reforma agraria y autorización al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria para que procediera a la intervención y toma de posesión de los inmuebles afectados, por medio de los delegados respectivos*.

Sin embargo, como ya fue relacionado, aunque el art. 1 de dicho decreto junto con la disposición que reconoce la vigencia de dicho decreto a partir del día de su publicación en el Diario Oficial parecen dar cobertura legal a la actuación cuestionada del ISTA, el artículo 3 dispuso que: "La toma de posesión e intervención efectuada en virtud de este Decreto, surtirá efecto *hasta* que entre en vigencia la Ley Básica de Reforma Agraria". El uso de esta preposición fundamenta el argumento gramatical o textual sostenido por la actora, en el sentido que la eficacia del acta de intervención y toma de posesión iniciaría con la vigencia de la Ley Básica de Reforma Agraria, lo que ocurrió siete días después del acto reclamado. En otras palabras, a la fecha del acto reclamado aún no se había cumplido la condición fijada por la ley para que la actora fuese privada de sus derechos sobre los inmuebles afectados por el acto reclamado.

Aunque en principio el significado de la preposición utilizada por el art. 3 del Decreto 154 se usa para expresar el término límite en relación con el tiempo, el espacio o la cantidad, reconocidas fuentes lingüísticas admiten que en algunas zonas de América, especialmente en México, en la zona cosiera del Ecuador, en América Central y en Colombia, se produce un significado inverso, con lo que el enunciado puede interpretarse en sentidos diametralmente opuestos. Debido a lo anterior, es patente que la regulación que dio lugar a la intervención y toma de posesión de los inmuebles es al menos contradictoria, inconsistente o ambigua, por lo que el particular carecía de certeza respecto del alcance de las actuaciones del poder público sobre sus derechos, en este caso de propiedad y con ello se afectó esencialmente la función de garantía del principio de legalidad, por lo que *deberá estimarse la pretensión planteada*.

III. Determinadas las violaciones constitucionales en la actuación de la autoridad demandada, corresponde determinar el efecto restitutorio de la presente sentencia estimatoria y lo relativo a la responsabilidad derivada de la infracción constitucional.

De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, el efecto restitutorio de la sentencia que concede el amparo se concreta principalmente a ordenar a la autoridad demandada que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes del acto reclamado, con el propósito de cumplir siempre el restablecimiento del derecho violado y la tutela de la Constitución.

En ese sentido, es de hacer notar que en el presente caso existe una imposibilidad fáctica y jurídica de volver al estado en que se encontraban las cosas antes del acto reclamado, en vista de la consolidación de las situaciones jurídicas derivadas de dicho acto, en particular dentro de la esfera jurídica de otras personas naturales o jurídicas. Ante tales motivos, en el presente caso únicamente cabe declarar que se ha verificado el acto violatorio de la disposición constitucional al privar a la demandante de sus derechos a la seguridad jurídica y propiedad, por haberse realizado la intervención y toma de posesión de inmuebles que eran de su propiedad sin contar con una cobertura legal previa para dicho acto; quedándole a la pretensora únicamente el derecho de obtener una indemnización por los daños materiales o morales derivados de la violación a sus derechos constitucionales, según dispone el artículo 245 de la Constitución.

Sin embargo, tal como ha quedado explicitado, la Junta Directiva del ISTA procedió bajo el supuesto de que el Decreto N° 154 tantas veces mencionado sí constituía una base legal suficiente para sus actuaciones de intervención en las categorías jurídicas subjetivas de la sociedad demandante, por lo que la responsabilidad se vuelve objetiva y debe trasladarse indefectiblemente al Estado. Es en dicho proceso ordinario donde deberá valorarse la relevancia de los finiquitos que según la autoridad demandada han sido otorgados por la sociedad demandante, en el curso del procedimiento administrativo relacionado con los inmuebles referidos.

POR TANTO: A nombre de la República, con base en las razones expuestas, y en aplicación del artículo 2 y 22 de la Constitución y artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **FALLA:** (a) *declárase ha lugar el amparo solicitado por la sociedad Rafael y Nini Guirola Compañía, contra actuaciones de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, por violación de los derechos de seguridad jurídica, en relación con el principio de legalidad, y propiedad;* (b) *queda a opción de la demandante, de conformidad con lo prescrito en el artículo 245 de la Constitución, iniciar el proceso civil respectivo directamente contra el Estado, por los daños materiales o morales resultantes de la violación a sus derechos constitucionales;* (c) *notifíquese.*

**J. N. CASTANEDA S.-----M. CLARA.-----J.
ENRIQUE ACOSTA.-----R. GUERRERO.-----
PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.----
-----M. A. MONTECINOS G.-----RUBRICADAS.**