

85-2010

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las diez horas con cincuenta y un minutos del día veinticinco de mayo de dos mil once.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por los ciudadanos José Manuel Melgar Henríquez y Álvaro Henry Campos Solórzano, a fin de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad del *Acuerdo Legislativo n° 1104*, de 9-IX-2010, publicado en el Diario Oficial n° 178, tomo 388, de 24-IX-2010 (“A. L. n° 1104/2010”, en lo sucesivo), por el que la Asamblea Legislativa acordó nombrar la “Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de [esa] institución” (en adelante, “la Comisión”); por la supuesta contradicción a los arts. 131 ordinal 32° y 86 inciso 1° de la Constitución (Cn.).

El acuerdo impugnado tiene la siguiente redacción:

«La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Conocida la moción de varios Diputados en el sentido se conforme una Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de esta institución; acuerda: Nombrar “Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de esta institución”, quedando integrada con los Diputados y cargos siguientes: Presidente: Ernesto Antonio Angulo Milla, Adjunto, César René Florentín Reyes Dheming; Secretario: José Antonio Almendáriz Rivas, Adjunto, Elizardo González Lovo; Relator: Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Adjunto, Erik Mira Bonilla; Vocales: Sandra Marlene Salgado García, Adjunto, Juan Carlos Mendoza Portillo; y Santos Guevara Ramos, Adjunto, Rodolfo Antonio Parker Soto. Comuníquese».

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

Analizados los argumentos y considerando:

I. En el trámite del proceso, los intervinientes expusieron lo siguiente:

I. Con base en la jurisprudencia constitucional, los ciudadanos José Manuel Melgar Henríquez y Álvaro Henry Campos Solórzano aseguraron que el A. L. n° 1104/2010 representa una infracción a los arts. 1, 2, 17, 86 inc. 1° y 3°, 131 ord. 32° y 172 de la Constitución de la República –sentencias de 1-XII-1998 y 11-XI-2003, pronunciadas en los procesos de Inc. 16-98 y 17-2001, respectivamente–.

Luego de realizar algunas consideraciones dirigidas a poner de manifiesto la posibilidad de que los acuerdos legislativos sean objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad, los demandantes sostuvieron que los motivos de inconstitucionalidad del Acuerdo mencionado son: (A) que hubo un exceso en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a la Asamblea Legislativa para la creación de las comisiones especiales, lo cual ha generado la vulneración a lo prescrito en los arts. 86 inc. 3° y 131 ord. 32° Cn.; (B) que el Legislativo intervino en procedimientos administrativos que realiza el Ejecutivo y que podrían ser revisados ulteriormente por el Judicial, situación que implica la invasión de zonas reservadas a éstos dos Órganos y, por tanto, una lesión a lo prescrito en los arts. 17, 86 inc. 1° y 172 Cn.; y, finalmente, (C) que no existe razonamiento o motivación del mencionado acuerdo parlamentario, lo que se traduce en la transgresión de lo dispuesto en los arts. 1 y 2 Cn.

A. En cuanto al primer argumento, los demandantes alegaron que el art. 131 ord. 32° Cn. establece una serie de requisitos destinados a regular la creación de las Comisiones Parlamentarias de Investigación por parte de la Asamblea Legislativa.

a. En concreto, acotaron que dicha disposición constitucional exige (i) que el tema o materia que la comisión respectiva ha de abordar debe ser de *interés nacional*; y (ii) que las comisiones especiales deben tener naturaleza ocasional, *eventual o no permanente*.

(i) En relación con el interés nacional, los actores citaron la sentencia de Inc. 17-2001 y, con base en ella, aseveraron que dicho concepto se refiere al interés de todos, es decir, lo que afecta al común de los ciudadanos. En sustancia, entendieron que el interés nacional es aquel que pertenece a la colectividad y que el poder público ha asumido como propio.

En ese sentido, consideraron que el A. L. n° 1104/2010 no cumple con la referida exigencia constitucional, ya que el propósito de la comisión es investigar “posibles abusos de la Inspectoría [...] contra miembros de la [Policía Nacional Civil]”, situación que, en opinión de ellos, implicaría la averiguación de asuntos de interés particular o grupal, y convertiría a la

comisión nombrada en un ente impugnador o revisor de concretos e individuales procedimientos disciplinarios policiales.

(ii) Respecto de la necesidad de que las comisiones especiales adopten acuerdos o recomendaciones y que, además, aquéllas sean de naturaleza transitoria, los demandantes expusieron que dichas entidades no constituyen un fin en sí mismas, puesto que su función está condicionada por las causas que justifican su existencia, las cuales deben ser plasmadas previamente en el Acuerdo Legislativo por el que son nombradas.

Por ello, consideraron que la misión que se asigne a cada comisión especial por parte del pleno de la Asamblea Legislativa debe incluir con claridad los aspectos mencionados en el párrafo que antecede. De ahí que, por una parte, la ausencia de una finalidad precisa impide la obtención de un resultado útil, concreto y justificado y, por otra, la inexistencia de un plazo para el ejercicio de sus atribuciones trae como consecuencia la permanencia indefinida en el tiempo de la mencionada comisión.

b. Asimismo, los pretensores sostuvieron que el art. 86 inc. 3° Cn. también fue infringido por el acuerdo impugnado, debido a que la Asamblea Legislativa no cumplió con los requisitos establecidos en el art. 131 ord. 32° Cn. al momento de nombrar a la comisión en referencia.

B. En cuanto al argumento que sostiene la supuesta violación a los arts. 17, 86 inc. 1° y 172 Cn., en tanto que la Asamblea intervino en procedimientos administrativos que realiza el Órgano Ejecutivo y que podrían ser revisados ulteriormente por el Órgano Judicial, los demandantes opinaron que:

a. El art. 17 Cn. produce dos efectos de índole prohibitiva. El primer efecto alude a la proscripción de que todo Órgano del Estado o cualquier autoridad se dediquen al conocimiento de causas que corresponden a otra autoridad o se dediquen al conocimiento de causas ya fenecidas. El segundo, prohíbe interferir en el ejercicio de la función de conocimiento conferida a un órgano del Estado o autoridad.

Según los pretensores, el significado del mencionado precepto constitucional se traduce en la prohibición de desplazar una situación que es competencia de un órgano hacia otra autoridad de carácter gubernamental o municipal, en relación con asuntos que se encuentran pendientes de ser resueltos.

De manera que –acotaron– la prohibición apuntada *se encuentra vinculada con el principio de independencia*, el cual debe ser interpretado en forma extensiva respecto de las

autoridades o funcionarios administrativos que en alguna medida ejercen función juzgadora o de autotutela, tal como la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil (en adelante, “IGPNC”). Por ello, afirman que habría interrupción indebida sobre los procedimientos administrativos del Órgano Ejecutivo cuando otro órgano distinto del Judicial pretenda controlar, revisar o interrumpir dichos trámites.

b. Con fundamento en precedentes emitido por esta Sala, los actores aseguraron que el art. 86 inc. 1° Cn. contiene el principio de división de poderes, que debe tomarse en consideración en el ejercicio de la función de control parlamentario mediante la creación de comisiones especiales, de tal suerte que éstas no invadan potestades o procesos de toma de decisiones que el mismo texto constitucional asigna en forma específica a cada ente estatal.

Precisamente, como parte de la organización y conducción de la Policía Nacional Civil (PNC) que corresponde al Presidente de la República, por medio del Ministro y Viceministro de Justicia y Seguridad Pública, así como a los demás funcionarios de la PNC, sostuvieron que se establece una *zona reservada* para la Inspectoría de tal institución: las sanciones y los procedimientos establecidos para los miembros de la corporación policial producto de las atribuciones de la administración.

En ese sentido, expusieron que, en su función fiscalizadora, el Órgano Legislativo no puede convertirse en juez o revisor de procedimientos disciplinarios concretos, es decir, que no pueden someter a discusión o estudio el cumplimiento o no de la ley o la Constitución en los específicos procedimientos administrativos.

Por lo anterior, concluyeron que la autoridad emisora del acuerdo impugnado viola el principio de división de poderes, debido a que, con ello, invade las potestades que corresponden al Ejecutivo y al Judicial.

c. Por otro lado, argumentaron que, de acuerdo con el art. 172 Cn., corresponde al Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo cual significa que es el único que puede administrar justicia de forma monopólica.

En relación con dicho aspecto, manifestaron que la Asamblea Legislativa no tiene la competencia ni la habilidad necesaria para asumir la atribución de revisar –al menos con las garantías que ofrece el Judicial– las actuaciones de la IGPNC ni de los tribunales disciplinarios y de apelación de la administración. Por tal motivo, concluyeron que la actuación de la comisión

legislativa en cuestión afectaría el desenvolvimiento de la autotutela del Ejecutivo, así como la posterior revisión del Judicial.

C. Finalmente, en cuanto al argumento según el cual no existe razonamiento o motivación del acuerdo legislativo impugnado, lo que se traduce en la transgresión de lo dispuesto en los arts. 1 y 2 Cn., los demandantes consideraron que existe una vulneración a los principios de seguridad jurídica y razonabilidad, ya que el mencionado acuerdo legislativo no refleja con claridad y suficiencia las razones objetivas a partir de las cuales pueda evidenciarse la finalidad y los motivos por los que se conforma la comisión especial.

2. Mediante auto de 9-I-2010, esta Sala decidió: (i) declarar improcedente la pretensión en cuanto a la supuesta vulneración por el A. L. n° 1104/2010 a los arts. 1, 2, 17, 86 inc. 3° y 172 Cn.; y (ii) admitir la demanda en cuanto a la supuesta vulneración por el A. L. n° 1104/2010 a los arts. 86 inc. 1° y 131 ord. 32° Cn.

3. La Asamblea Legislativa, al rendir el informe que establece el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L. Pr. Cn.), opinó que en el A. L. n° 1104/2010 no existe la inconstitucionalidad alegada con los siguientes argumentos:

Comenzó afirmando que la Asamblea Legislativa puede crear Comisiones Parlamentarias de Investigación para asuntos de interés nacional, por lo que se auxilió de la jurisprudencia de este Tribunal para definir qué se entiende por ese tipo de interés (sentencia de 10-VI-2005, Inc. 60-2003). Así, consideró que la PNC tiene como función primordial velar por la seguridad pública, la cual es de interés nacional, por lo que cualquier acción que ataque o atente contra sus funciones, afecta también a dicha seguridad.

En ese sentido, expuso que, en virtud de los indicios de actos arbitrarios y de persecución por motivos ideológicos de las altas jefaturas de la institución policial, era necesaria la creación de la Comisión para determinar las supuestas irregularidades de la IGPNC, pues podrían afectar su función principal y ocasionar graves consecuencias políticas de interés nacional. Por ello, afirmó que existían elementos objetivos que fundamentaban el uso de su potestad investigadora, la cual no es una decisión o actuación arbitraria.

En virtud de lo anterior, la Asamblea Legislativa concluyó que no existen las inconstitucionalidades alegadas, y así pidió a esta Sala que lo declare.

4. El Fiscal General de la República emitió su opinión, requerida de conformidad con el art. 8 de la L. Pr. Cn., en los siguientes términos:

A. Por una parte, argumentó que, de conformidad con los arts. 86 y 131 ord. 32° Cn., la Asamblea Legislativa se encuentra facultada para ejercer su función de investigación sobre otros órganos del Estado, por medio de las comisiones especiales; no obstante, dicha función es limitada, por lo que no puede influir en los actos propios del órgano sobre el cual ejercen control.

En ese sentido, sostuvo que los procesos desarrollados por la institución policial son de carácter disciplinario e interno, es decir, forman parte de su competencia, sobre la cual no es posible autorizar el control interorgánico.

Por ello consideró que, al pretenderse controlar las actuaciones propias de la IGPNC, la Comisión Especial invade competencias, excediendo sus facultades de investigación, pues su actuación se encuentra fuera de la cobertura que le otorga la Constitución, por lo que –estimó– vulnera el art. 86 de la ley suprema.

Asimismo, hizo énfasis en que los actos realizados en los procedimientos administrativos, en caso de contravenir el ordenamiento jurídico administrativo o lesionar derechos fundamentales establecidos en la Constitución, pueden ser tutelados mediante el uso de los recursos o procesos constitucionales pertinentes.

B. Por otra parte, sostuvo que las comisiones especiales son mecanismos o 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.

Desde esa perspectiva, aludió a los procesos de Inc. 17-2001 y 60-2003, mediante los cuales –razonó– la Sala de lo Constitucional ha sistematizado las características que deben reunir o cumplir las Comisiones Parlamentarias de Investigación, de las que concluyó que una de las condiciones que habilitan la intervención y control en los demás órganos estatales es el interés nacional, el cual constituye el parámetro de legitimidad de la actuación de la comisión especial.

En ese sentido, consideró que en el presente caso el interés nacional no se encuentra debidamente justificado ni es posible derivarlo de forma implícita, pues se desconoce la finalidad de la investigación, por lo que –concluyó– se vulnera el art. 131 ord. 32° Cn.

C. Por las razones anteriores, el titular de la Fiscalía General de la República solicitó que se declare la inconstitucionalidad alegada.

5. Por su parte, los ciudadanos José Manuel Melgar Henríquez y Álvaro Henry Campos Solórzano, en su calidad de parte actora en este proceso, presentaron un escrito mediante el cual

solicitan que se agreguen las copias certificadas de los oficios números 4874 y 4986, elaborados por la Comisión Especial y dirigidos a la IGPNC, a efecto de acreditar la intromisión legislativa en asuntos de interés particular.

II. Habiendo expuesto los argumentos de los sujetos intervinientes en el presente proceso, para una adecuada comprensión del caso, (1) se determinarán los motivos de inconstitucionalidad sobre los que habrá de decidirse en esta sentencia, y luego, (2) se indicará el orden lógico que seguirá esta Sala para fundamentar su fallo.

I. A. Teniendo en cuenta la Resolución del 9-II-2011 –pronunciada por esta Sala en este proceso– mediante la cual se admitió la correspondiente demanda, el examen de constitucionalidad ha quedado circunscrito a verificar si el A. L. n° 1104/2010 vulnera los arts. 131 ord. 32° y 86 inc. 1° de la Cn.

B. En términos concretos, el problema jurídico planteado en esta ocasión a este Tribunal consiste en *determinar si el A. L. n° 1104/2010 vulnera las disposiciones constitucionales mencionadas, por referirse a un asunto que no es de interés nacional y, además, por no expresar la finalidad que tendría la comisión y el plazo para el ejercicio de sus atribuciones.*

2. Para fundamentar la decisión que corresponde, esta Sala observará el siguiente orden: A fin de establecer un marco teórico básico, (III) se expondrán algunas premisas sobre las Comisiones Parlamentarias de Investigación, que sean pertinentes para este caso; posteriormente, (IV) se pasará a estudiar el tema principal sometido a decisión de esta Sala: si la comisión especial, como tal, cumple con los requisitos inherentes derivados de su carácter extraordinario y si el asunto investigado es de interés nacional; finalmente, en el supuesto de establecerse que el asunto investigado por la Comisión es de interés nacional y cumple con los requisitos inherentes a su carácter extraordinario, (V) se analizará la pretensión planteada en relación con la vulneración del principio de división de poderes –art. 86 inc. 1° Cn.–y, con base en las anteriores premisas, (VI) se procederá a emitir el fallo que constitucionalmente corresponda.

III. Esta Sala ha tenido la ocasión de analizar el tema de las Comisiones Parlamentarias de Investigación en los procesos de Inc. 16-98, 17-2001 y 60-2003.

I. A. El contexto más adecuado para comenzar con el estudio de las Comisiones Parlamentarias de Investigación es la teoría de la división de poderes, especialmente, en su versión contemporánea, en la que la separación de funciones se matiza con colaboración entre órganos y con controles interorgánicos.

En el caso de la Constitución salvadoreña, el art. 86 establece la existencia de varios órganos fundamentales, como garantía genérica de la libertad, y cada uno de ellos debe llevar a cabo una de las funciones básicas del Estado de manera independiente de los demás.

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

B. Al profundizar en el último punto –mediante una clasificación clásica–, existen controles *intraorgánicos* (dentro del órgano) e *interorgánicos* (entre órganos). A su vez, los segundos –los que nos interesan– pueden consistir en: (i) *colaboración*, cuando los órganos están acoplados constitucionalmente, de tal modo que solo actuando en conjunto pueden llevar a cabo determinadas tareas; e (ii) *intervención*, cuando se autoriza a un órgano a intervenir en la actividad de otro.

Pues bien, dentro de este esquema el Órgano Legislativo no es la excepción. En efecto, éste tiene en sus manos diversos controles, tanto en la modalidad de colaboración como en la de intervención. De la segunda modalidad cabe mencionar los siguientes ejemplos: aprobar o desaprobar los informes de los ministros (art. 131 ord. 18° Cn.); nombrar Comisiones Parlamentarias de Investigación (art. 131 ord. 32° Cn.); interpelar a funcionarios (art. 131 ord. 34° Cn.); recomendar la destitución de funcionarios (art. 131 ord. 37° Cn.); etc. Estos mecanismos de control parlamentario tienen por objeto la valoración de actuaciones de otros órganos o entes públicos, desde criterios constitucionales, legales o políticos y con respeto a las competencias constitucionalmente asignadas.

2. A. En ese contexto, las Comisiones Parlamentarias de Investigación se pueden entender como instrumentos temporales de control de las que pueden valerse, principalmente, las representaciones parlamentarias en orden a ejercer efectivamente el control de los otros órganos y entes públicos. Por ello, se afirma que las comisiones referidas son instrumentos que pueden cumplir una tarea importante para el correcto funcionamiento del sistema democrático.

B. Las principales *características* de dichas comisiones, son las siguientes:

a. Forman parte del Órgano Legislativo, circunstancia a partir de la cual se configura todo su ámbito de competencias y el sentido de las tareas que asumen.

b. Son entes que *carecen de funciones jurisdiccionales*. En ese sentido, aunque el objeto de una investigación parlamentaria y una judicial muchas veces pueden coincidir, las mismas se desarrollan independientemente, y lo más importante: los dictámenes de las comisiones no son vinculantes para los tribunales de justicia. Y, por otro lado, si bien es cierto que, para cumplir sus funciones, las comisiones se valen de medios equiparables a los de los tribunales (exigir la comparecencia de personas, solicitar informes, etc., art. 132 inc. 1° Cn.), los fines son distintos: en el caso de estos se busca responsabilidad jurídica, mientras que las comisiones buscan recoger información para propiciar acuerdos o recomendaciones del Órgano Legislativo.

c. El control es de carácter parlamentario, no administrativo. De esta manera, se garantiza que el Órgano Legislativo *no interfiera en las esferas de la Administración Pública* (central o local) o de la jurisdicción.

d. Son un instrumento ocasional de investigación, debiendo utilizarse únicamente para cuestiones de singular importancia. Esto significa que *no es admisible que se creen comisiones de investigación de carácter permanente*, pues ello sí –está claro– constituiría una intromisión en las labores de otros órganos o entes estatales.

e. La investigación debe recaer sobre hechos ciertos, no en desarrollo o futuros. Ello permitirá que la actividad de las comisiones parlamentarias no sea un freno para las iniciativas y la dirección política encomendadas constitucionalmente al Órgano Ejecutivo.

C. En relación con los *límites* a las Comisiones Parlamentarias de Investigación, pueden enunciarse los siguientes:

a. La autonomía orgánico-funcional de los demás órganos constitucionales del Estado. *El objeto de la investigación no debe invadir indebidamente la competencia funcional que constitucionalmente le corresponde a los otros Órganos.*

b. Su objeto debe ser de *interés nacional*, tal como lo prescribe la Constitución; es decir, que debe responder al *interés público de la colectividad*.

c. Los derechos fundamentales y el orden constitucional en general.

D. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación –como se ha señalado– son entes no permanentes, por lo que, una vez concluida la investigación encomendada, no solo desaparecen, sino que, además, dejan constancia de los resultados del trabajo realizado. Éste se plasma en un informe o dictamen dirigido al Pleno Legislativo.

Lo anterior sucede de acuerdo con 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”.

E. En el caso de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, se afirma que estas no tienen como finalidad atentar contra el principio de división de poderes, ya que son una manifestación de este en su versión contemporánea como *colaboración entre los Órganos del Estado*. También hay que resaltar que dichas comisiones son independientes de otros órganos, tanto en su actuación como en sus decisiones, con los únicos límites establecidos por la Constitución.

En todo caso, *dichas Comisiones no pueden atribuirse otras facultades que las que constitucionalmente les corresponden*, lo que significa que no deben intervenir indebidamente en tareas estrictamente gubernativas o jurisdiccionales, art. 86 Cn.

En esa línea, en la Inc. 60-2003, esta Sala fue enfática en señalar que *el objeto de la investigación de las comisiones parlamentarias está 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, que es piedra angular de todo Estado constitucional de Derecho.

F. Finalmente, nos referiremos al control constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

Desde la Resolución pronunciada en el proceso de Inc. 6-93, este Tribunal ha sostenido que el objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad no se restringe a reglas de carácter general y abstracto, emanadas de los órganos productores de normas, sino que se amplía a los actos concretos realizados por aplicación directa de la normativa constitucional. Y es que, en tales supuestos, el ejercicio de la competencia para la producción del mismo, solo tiene como parámetro de control los límites –formales y materiales– que establece la Constitución.

Lo que se debe destacar es que, de no existir ese control de constitucionalidad, se permitiría la existencia de actuaciones de órganos que generarían en el ordenamiento jurídico zonas exentas de control, y desnaturalizaría el sentido de la Constitución.

Concretamente, para el caso de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, las siguientes razones se esgrimen a favor de su control constitucional: (i) se le da al Tribunal

constitucional la posibilidad de evaluar si los fines de la investigación realmente obedecen a un interés público o nacional, en aras de eliminar cualquier extralimitación por parte del Órgano Legislativo; (ii) se garantiza que las mayorías parlamentarias respeten las exigencias formales para la creación de este tipo de comisiones y que no haga un uso abusivo de las mismas para su propio y exclusivo beneficio, o en desmedro de derechos fundamentales; y (iii) también, se permite a las minorías hacer valer en sede constitucional la posición que en su momento sostuvieron en sede parlamentaria y que no fue tenida en cuenta.

IV. Habiéndose establecido las anteriores premisas normativas, jurisprudenciales y doctrinales, se pasará ahora a resolver el problema principal: si la Comisión legislativa, creada para investigar las actuaciones de la IGPNC, cumple con los requisitos inherentes a su carácter extraordinario, y si tiene por objeto un asunto de interés nacional.

I. El art. 131 ord. 32° Cn. establece que a la Asamblea Legislativa le corresponde “[n]ombrar *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”.

A continuación, se procederá a analizar qué debe entenderse por “*interés nacional*” en el contexto de esta disposición constitucional.

A. En la Inc. 60-2003 ya citada, este Tribunal tuvo la oportunidad de abordar esta cuestión. En esa ocasión comenzó por reconocer que el “interés nacional” es un concepto respecto del cual la norma no especifica su contenido ni alcance jurídico, no obstante que el mismo se configura como parámetro de legitimidad de la actuación de las comisiones legislativas especiales.

Dada esta importancia, la Sala, en un esfuerzo inicial, caracterizó el interés nacional como el interés de todos, es decir, lo que afecta al común de los ciudadanos que componen la totalidad de la sociedad salvadoreña. Afirmó también que el interés nacional es, en sustancia, *el conjunto de intereses de la colectividad que el poder público ha asumido como propios en fase constituyente o como poder constituido, y respecto de los cuales pone a disposición sus medios públicos de gestión, conservación y defensa.*

B. Es llamativo que en el Derecho Constitucional comparado, al regularse las comisiones de investigación, las disposiciones equivalentes al art. 131 ord. 32° de nuestra Constitución, cuando delimitan el objeto de investigación de las Comisiones parlamentarias, suelen referirse a

asuntos de “*interés público*” y no de “interés nacional”, tal es el caso de las Constituciones de Italia (art. 82); España (art. 76); Perú (art. 97); y Paraguay (art. 195). Esta circunstancia sugiere aclarar si interés público se puede entender como sinónimo de interés nacional.

2. A. a. La noción jurídica de *interés público* es abierta y constituye un concepto jurídico indeterminado, y en tal medida, podría, en principio, justificar casi cualquier pretensión legislativa de investigación. La indeterminación se agudiza porque ni la Constitución ni la ley secundaria definen lo que debe entenderse por “interés público”.

Debemos descartar una acepción exclusiva de interés público, según la cual este se constituye solamente por las pretensiones que tiene el Estado para satisfacer sus necesidades como institución.

En ese sentido, se puede entender el *interés público* como la promoción de objetivos naturales y esenciales de la Comunidad en el área política, económica, social, para servir a la satisfacción del bien común –v. gr. en aspectos relacionados con el desarrollo social, salud, educación, seguridad pública, bienestar económico y justicia social– es decir, no se encuentra constituido por la suma del interés particular, sino que es el interés que todos los miembros de una colectividad comparten en alguna escala cuantitativa y se refleja en políticas públicas y plataformas legislativas.

De ello se deriva que las personas y las estructuras a su servicio –Órganos del Estado–, son consideradas actores complementarios con intereses que surgen de la interacción social y de la necesidad de los primeros, que luego son captados por los segundos, y ello excluye la persecución de intereses privados por parte de los tales órganos.

Por tanto, el *interés público*, como concepto, permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, restringir, autorizar, permitir o anular algo. En ese sentido, el *interés público* también opera como principio constitucional y, por tanto, como proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; ello exige que todo acto legislativo encaminado a la creación de una Comisión especial de investigación debe hacerse en permanente consideración de aquello que es relevante para el interés de la colectividad en general y no para el interés de los parlamentarios.

b. Ahora bien, dada la sinonimia existente entre el interés nacional y el interés público, por *asunto de interés público o nacional* debe entenderse no solo que ese asunto sea de conocimiento público, sino que sea de interés para todos o la mayoría; es decir, que se trate de un

tema cuya importancia o trascendencia social, política o económica sea indudable hasta el punto de justificar la creación de una figura especial como las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

Ello implica que, *cuando el art. 131 ord. 32° Cn. menciona el término: “asuntos de interés nacional”, debe interpretarse que la creación de Comisiones Parlamentarias de Investigación se encuentra habilitada cuando se trata de asuntos relevantes para la ciudadanía o la opinión pública, entendiendo esta, en su dimensión más objetiva y sustancial, como una institución política fundamental indisolublemente ligada al pluralismo político, esencial para el funcionamiento constitucional y democrático.*

c. Dado que el interés nacional o público constituye el objeto de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, con lo cual constituye un límite en sus actuaciones, estas también se encuentran supeditadas a las facultades que constitucionalmente le corresponden a la Asamblea Legislativa, es decir, que están limitadas por las competencias constitucionales conferidas a los otros Órganos del Estado.

Ello, junto con la definición y elementos antes expuestos, constituye un elemento determinante para poder concretizar el interés público en un determinado caso concreto.

d. Concluimos, así, que *el interés nacional al que hace referencia el art. 131 ord. 32° de la Constitución salvadoreña equivale al interés público al que, en el Derecho Constitucional comparado, se circunscriben las Comisiones Parlamentarias de Investigación.*

B. Ahora bien, en vista que nuestra Ley Suprema no hace referencia a “cualquier” asunto de interés nacional o público como otras Constituciones (como el art. 76 de la Constitución Española), sino a “asuntos de interés nacional”, se interpreta que, aun así, la cantidad de temas que posibilitarían la investigación parlamentaria serían prácticamente ilimitados.

Por ello, *si estamos ante un mecanismo de control interorgánico extraordinario, no es acorde con su naturaleza que su objeto pueda versar sobre cualquier materia, desde la más irrelevante hasta la más grave, pasando por todo tipo de asuntos más o menos cotidianos.*

En ese sentido, si estas comisiones tienen un carácter extraordinario, parece lógico que su objeto también tenga un carácter de tal naturaleza. Por tal razón, se considera que *el concepto de “interés nacional” como “interés público” del que partimos, en el art. 131 ord. 32° Cn. adquiere un significado más restringido que el usual, el cual deberá determinarse teniendo la definición*

antes expuesta y el fin de determinada Comisión Especial, significado que obviamente no se debe generalizar a otras disposiciones constitucionales.

En consecuencia, *el asunto investigado debe tener notoriedad o trascendencia social; es decir, que debemos estar ante cuestiones tan relevantes para la opinión pública que el Órgano Legislativo, como representante de los intereses de la ciudadanía, se vea en la necesidad de investigar los hechos e informar adecuadamente su labor legisferante y deducir, en su caso, responsabilidades políticas o recomendar la adopción de medidas legislativas.*

C. En virtud de lo anterior, resulta vital señalar que la consecuencia más obvia de que la materia de investigación de las Comisiones especiales se restrinja a cuestiones de interés nacional es que se excluyan de su ámbito las cuestiones privadas o particulares o aquellas que, siendo públicas, no son de trascendencia nacional o de interés público en estricto sentido.

3. En cuanto al carácter de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, el Constituyente salvadoreño asumió plenamente su naturaleza “extraordinaria”, como demuestra el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, al señalar que: “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”; señalándose además que, para aquellos casos que “tienen graves repercusiones políticas, la Asamblea queda facultada para nombrar comisiones de investigación”.

En razón de lo anterior, se considera que *el carácter extraordinario de las Comisiones Parlamentarias de Investigación tiene implícitos los siguientes requisitos inherentes:*

(i) El asunto de interés nacional debe ser determinado o determinable. Las investigaciones no pueden utilizarse como una forma de control ambiguo o genérico, sino que deben estar previamente delimitadas a un asunto concreto.

(ii) El asunto debe recaer en una actuación que refleje una actitud u omisión irresponsable.

(iii) El asunto debe ser complejo y relevante, en el sentido de que su esclarecimiento no sea posible a través de otro mecanismo (inclusive, la interpelación); esto significa que la Comisión Especial es un mecanismo de control político de *carácter extraordinario*.

(iv) El carácter temporal del asunto, ya que la investigación debe ser efectuada sobre un objeto determinado o concreto, al término del cual la Comisión pierde su razón de ser.

Dado que dichos requisitos son inherentes a las Comisiones Parlamentarias de Investigación, la ausencia de uno de ellos implicaría que cualquiera de ellas creada por la Asamblea Legislativa incumpla con su carácter extraordinario establecido en el art. 131 ord. 32° Cn., es decir, que tal comisión no poseería todos los requisitos básicos de validez para su creación y actuación.

4. Con base en lo anterior, se procederá a examinar si la “Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de [esa] institución”, creada mediante el A. L. n° 1104/2010, cumple con los requisitos inherentes a su carácter especial extraordinario y si tiene por objeto un asunto de interés nacional.

A. Si bien se advierte en el A. L. n° 1104/2010 que la moción de “varios diputados” dio origen a la creación de la Comisión controvertida, en dicho Acuerdo únicamente se establece que la Comisión pretende investigar “posibles abusos” de la IGPNC, sin hacer alusión a los motivos o hechos que justifican su creación y sin establecer un período concreto de duración de la investigación.

Por su parte, la autoridad demandada expresó, en esencia, que la creación de la Comisión era necesaria por los indicios de actos arbitrarios y de persecución por motivos ideológicos de las altas jefaturas de la institución policial por parte de la IGPNC, lo que –siguió– constituye un ataque contra las funciones de la institución policial, principalmente la de velar por la seguridad pública, la cual es de interés nacional.

B. Por un lado, el art. 131 ord. 32° Cn. establece la atribución de la Asamblea Legislativa de nombrar *Comisiones Especiales*, lo cual conlleva el cumplimiento de determinados requisitos implícitos, a fin de que la institución no se desnaturalice.

a. En cuanto al argumento de los demandantes referido a que la inexistencia de un plazo para el ejercicio de las atribuciones de la Comisión trae como consecuencia su permanencia indefinida en el tiempo, se hacen las siguientes consideraciones:

Se ha expresado anteriormente que el A. L. n° 1104/2010 no determina expresamente un lapso para la ejecución de las funciones atribuidas a la Comisión.

No obstante, los trabajos de una Comisión especial de investigación pueden finalizar, entre otros supuestos, con el fin del período de la legislatura en la que fue creada, cuando ésta no llegó a sus conclusiones y no elaboró el informe final.

En virtud de lo anterior, se tiene que, si bien la Asamblea Legislativa no determinó expresamente el período de duración de la Comisión, ello no vulnera su carácter extraordinario establecido en el art. 131 ord. 32° Cn., ya que debe entenderse que toda Comisión Especial de Investigación se tendrá por concluida cuando haya finalizado la legislatura en la que fue creada.

Esto es así debido a que las Comisiones Parlamentarias de Investigación no pueden establecerse en el tiempo de manera indeterminada, siendo necesario dotar de cierta seguridad jurídica a su creación, a las funciones atribuidas y a los efectos que pueden producir; y, además, porque es la conformación subjetiva del Órgano Legislativo la que, bajo determinadas situaciones económicas, políticas o sociales, considera que un asunto es de interés nacional, el cual puede no serlo o ya no existir para la siguiente conformación subjetiva de tal poder constituido, el que siempre podrá retomar el trabajo de la comisión si considera que la situación o asunto persiste.

Entonces, en virtud de la omisión del A. L. n° 1104/2010 de establecer el período de duración o realización de la finalidad de la Comisión cuestionada, debe entenderse que, por seguridad jurídica, dicha Comisión finalizará con el período de la legislatura en la que fue creada, a menos que se decida prorrogar el mandato de la Comisión con la integración de los Diputados que la nueva legislatura designe, de conformidad al art. 60 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa –el cual prescribe que: “si al término de la legislatura estuviera pendiente el informe de una comisión especial, la nueva legislatura resolverá lo que considere procedente”–

Por lo anterior, *en este punto, no existe vulneración al art. 131 ord. 32° Cn., debiendo desestimarse la pretensión.*

b. En cuanto al argumento de la parte actora referido a que el A. L. n° 1104/2010 no expresa la finalidad que tendría la Comisión cuestionada, la cual justifica su existencia, se hacen las siguientes consideraciones:

Según se expresó, el A. L. n° 1104/2010 únicamente establece que la Comisión pretende investigar “posibles abusos” de la IGPNC, sin determinar los motivos o hechos que justifican su creación y sin concretar cuáles serían, particularmente, los casos o situaciones objeto de investigación.

En virtud de ello, se concluye que el Acuerdo impugnado *no cumple con la normativa constitucional, pues, según el Acuerdo de nombramiento, la investigación no se encuentra*

delimitada a un asunto preciso, sino que está destinada a efectuar un control general sobre una competencia o actuación propia de la IGPNC.

Además, si de lo que se trata es de verificar, en general, irregularidades en el ejercicio de las atribuciones de la IGPNC, existen otras instituciones legalmente competentes, como los Tribunales Disciplinarios y de Apelaciones de la PNC, que, al tramitar los respectivos procedimientos administrativos sancionatorios, posibilitarían el esclarecimiento o corrección de cualquier posible irregularidad; incluso, es posible hacer uso de los procesos jurisdicciones pertinentes –verbigracia, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante esta Sala– con el fin de evitar ilegalidades o vulneraciones de derechos protegidos. Por ello, no estamos ante un asunto “complejo y relevante”.

Por otro lado, si se pretende verificar la existencia de irregularidades por parte de la IGPNC, producto del marco normativo que determina sus atribuciones, la Asamblea Legislativa dispone de Comisiones de trabajo permanentes, como la de Legislación y Puntos Constitucionales o la de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, con el fin de hacer propuestas legislativas o de adoptar las recomendaciones pertinentes.

Entonces, podemos sostener que, con la creación de la Comisión referida, *la Asamblea Legislativa vulneró el carácter “extraordinario” de las Comisiones Especiales establecido en el art. 131 ord 32° Cn., pues no determinó los asuntos concretos objeto de investigación y, además, se atribuyó un mecanismo de control sobre la IGPNC que la Constitución no contempla, pues existen otras instituciones de carácter administrativo o jurisdiccional que tienen competencia legal para corregir cualquier irregularidad por parte de dicha Inspectoría e, incluso, existen otras Comisiones Permanentes del Órgano Legislativo que podrían subsanar cualquier irregularidad con origen normativo.*

Por lo anterior, en este punto, *se declarará la inconstitucionalidad del A. L. n° 1104/2010 por vulneración del art. 131 ord. 32° de la Constitución.*

C. Establecido lo anterior, teniendo en cuenta los puntos planteados por el actor, debe analizarse si, tal como prescribe el art. 131 ord. 32° Cn., la Comisión Especial nombrada por la Asamblea Legislativa se limita a la investigación de un *asunto de interés nacional*, con fin de corroborar que su creación se encuentre debidamente justificada.

a. Dado que la autoridad demandada expresó que la Comisión especial sí investiga un asunto de interés nacional, debido a que las actuaciones de la IGPNC afectan a la seguridad

pública, es pertinente hacer algunas consideraciones en cuanto a la seguridad pública para dilucidar este punto.

Se ha señalado –verbigracia, en las sentencias de Inc. 33-2000 y 21-2006, de fechas 31-VIII-2001 y 5-XII-2006– que la función de *seguridad pública* encomendada a la Policía Nacional Civil comprende tres aspectos básicos, a saber: la función preventiva del delito, la función represiva e investigativa del delito y la función de asistencia a la comunidad.

Los anteriores aspectos básicos implican un conjunto de actividades materiales encaminadas a: (i) la prevención de todos aquellos actos que puedan alterar o afectar el orden y tranquilidad ciudadana; (ii) efectuar todos aquellos actos –bajo la dirección de la Fiscalía General de la República– que tengan por objeto recabar los suficientes elementos probatorios de un hecho tipificado como delito –cuyo análisis y discusión habrá de efectuarse ante autoridades competentes–; y (iii) la función social, esto es, la asistencia a la comunidad en la prevención de todos aquellos actos que puedan resultar atentatorios de la misma, la proyección de la institución y la asistencia en situaciones de extrema urgencia o necesidad.

b. Dicho lo anterior, se procederá a analizar la conformidad del A. L. n° 1104/2010, con el art. 131 ord. 32° Cn.

Según lo afirma la autoridad demandada, la Comisión cuestionada tiene por objeto investigar los indicios de actos arbitrarios y de persecución por motivos ideológicos de las altas jefaturas de la institución policial por parte de la IGPNC, lo cual afecta la seguridad pública.

A juicio de esta Sala, el objeto de la investigación de la citada Comisión, tal como ha sido planteado en el Acuerdo de creación, *no es de interés nacional*, ya que, si bien es cierto que la seguridad pública es de interés nacional, esta no resulta afectada por las supuestas irregularidades de la IGPNC. Ello, en virtud de que la investigación administrativa de determinados miembros de la PNC no atenta contra la función preventiva del delito, contra la función represiva e investigativa del delito ni contra la función de asistencia a la comunidad, pues las mismas son garantizadas por la PNC, independientemente de los miembros que la conforman.

En ese sentido, se considera que las investigaciones efectuadas por la IGPNC forman parte de las atribuciones de los órganos administrativos que, en términos generales, detentan una potestad disciplinaria sobre los agentes que se encuentran integrados en su organización, en virtud de las cuales pueden aplicárseles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones legales que el cargo les impone; y *eso se efectúa con el propósito de*

conservar la disciplina interna y garantizar el ejercicio regular de las funciones públicas –área que pertenece al ámbito de competencia del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Justicia y Seguridad Pública, y no a la Asamblea Legislativa–.

Ello implica que, contrario a lo aparentemente considerado por la Asamblea Legislativa, los procedimientos administrativos disciplinarios pretenden garantizar el cumplimiento de la función principal de la PNC: la seguridad pública, ya que constituyen medidas de autoprotección o autotutela de la administración.

Ahora bien, dado que las actuaciones de la IGPNC en relación con los miembros de esa institución se efectúan en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores de autoprotección, en los que existe una autoridad decisora y controladora de ellos, será esa autoridad –constituida por los Tribunales Disciplinarios y de Apelaciones de la PNC– la competente para depurar y garantizar los derechos procesales y materiales de los miembros policiales ante las acciones disciplinarias instadas en su contra.

Lo anterior implica que, en el ejercicio del poder disciplinario, la imposición de una sanción administrativa requiere la sustanciación del respectivo informativo, en el que el ente administrativo tiene amplios poderes para la investigación de los hechos y para la deducción de responsabilidades; por lo cual, el poder disciplinario no puede convertirse en el ejercicio de un poder arbitrario, ya que se debe reconocer la vigencia y eficacia de los derechos y garantías constitucionales a quienes aparezcan como presuntos autores de las infracciones previamente establecidas; caso contrario, podrá hacerse uso de las vías administrativas o jurisdiccionales idóneas para su protección.

c. En virtud de lo anteriormente expuesto, se concluye que los actos que pretende investigar la Asamblea Legislativa mediante la Comisión Especial –posibles abusos de la IGPNC– no atentan, en estricto sentido, contra la seguridad pública, pues no vulneran sus funciones inherentes –preventiva, represiva e investigativa de los delitos, y social, de tal institución–; por el contrario, aquellos actos son manifestaciones de la facultad de autoprotección de la Administración, la cual injustificadamente se pretende controlar o restringir de manera general (*v. gr.*, los procesos administrativos que ya han sido remitidos a la Comisión Especial y los posibles “... expedientes abiertos en contra de (...) Víctor Alabí y Mario Arístides Herrera Valle...” –según el oficio n° 4874, de fecha 14-III-2011, elaborado por el Secretario de la Comisión Especial y dirigido a la IGPNC–).

Ello significa que la Asamblea Legislativa, mediante la investigación de “posibles abusos” en determinados casos particulares, pretende justificar la existencia de un “interés nacional” por la supuesta lesión a la seguridad pública que, como ya se ha establecido, es inexistente en el presente caso, es decir, que la investigación establecida en el A. L. n° 1104/2010 se centra en los problemas que afectan a un determinado grupo de personas o que atañe a determinados casos y no la sociedad en su conjunto.

Consecuentemente, *el A. L. n° 1104/2010 ha vulnerado lo establecido en el art. 131 ord. 32° Cn., pues la “Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de [esa] institución” no ha sido nombrada para investigar un asunto de interés nacional, por lo que debe estimarse la pretensión en este punto.*

V. En virtud de haberse establecido que el A. L. n° 1104/2010 es inconstitucional porque la Comisión especial investigadora no cumple con los requisitos inherentes derivados de su carácter extraordinario y porque el asunto investigado no es de interés nacional, vulnerando así lo establecido en el art. 131 ord. 32° de la Constitución, no es necesario analizar la pretensión planteada con relación a la vulneración del principio de división de poderes –art. 86 inc. 1° Cn–.

Consecuentemente, *deberá sobreseerse en este punto la pretensión planteada.*

VI. Habiéndose determinado que el A. L. n° 1104/2010 es inconstitucional por vulnerar el art. 131 ord. 32° Cn., por las razones antes expuestas, *el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad del A. L. n° 1104/2010 es su inmediata expulsión del ordenamiento jurídico y, consecuentemente, la invalidez inmediata del nombramiento de la “Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de [esa] institución” y de sus resultantes actuaciones o diligencias.*

Por tanto:

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

Falla:

1. Declárase inconstitucional, de modo general y obligatorio, el Acuerdo Legislativo n° 1104, emitido el día 9-IX-2010 y publicado en el Diario Oficial n° 178, Tomo 388, del día 24-IX-2010, mediante el cual la Asamblea Legislativa acordó nombrar la “Comisión Especial

investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de [esa] institución”, por vulneración al art. 131 ord. 32° de la Constitución, en relación con la indeterminación del objeto de la investigación y porque ésta, además, no trata sobre un asunto de interés nacional.

2. *Declárase que no existe la inconstitucionalidad* en el Acuerdo Legislativo n° 1104, emitido el día 9-IX-2010 y publicado en el Diario Oficial n° 178, Tomo 388, del día 24-IX-2010, mediante el cual la Asamblea Legislativa acordó nombrar la “Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de [esa] institución”, por no determinar su período de duración, pues, por seguridad jurídica, debe entenderse que la Comisión finalizará con el período de la legislatura en la que fue creada, cuando no haya emitido el informe final que corresponda.

3. *Sobreséese la supuesta inconstitucionalidad* del Acuerdo Legislativo n° 1104, emitido el día 9-IX-2010 y publicado en el Diario Oficial n° 178, tomo 388, del día 24-IX-2010, mediante el cual la Asamblea Legislativa acordó nombrar la “Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, contra miembros de [esa] institución”, por vulneración al art. 86 inc. 1° Cn.

4. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

5. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial, dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del mismo.

“”””””

-----J .B. JAIME -----F. MELÉNDEZ----J. N. CASTANEDA S.-----E.
S. BLANCO R. -----R. E. GONZÁLEZ B.-----PRONUNCIADO POR LOS
SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----

-----””””””