

19-2012

Inconstitucionalidad.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador a las doce horas y treinta minutos del día diecisiete de agosto de dos mil doce.

I. *1.* Esta Sala ha tenido conocimiento, por ser un hecho público y notorio, que la Corte Centroamericana de Justicia (en lo sucesivo "CCJ") ha emitido resolución de fondo mediante la cual decidió sobre la demanda presentada por el Presidente de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, en el supuesto conflicto de Órganos entre Legislativo y Judicial, con base en el art. 22 f) del Convenio de Estatuto de la CCJ. Asimismo, *se constata que a esta fecha y hora, la Asamblea Legislativa no ha cumplido con la sentencia de 5-VI-2012, dictada en este juicio de inconstitucionalidad.*

La resolución de la CCJ se ha pronunciado en la fase de ejecución de este proceso, lo cual nos habilita como tribunal para emitir un pronunciamiento con base en la facultad de "juzgar y hacer ejecutar lo juzgado", que el art. 172 Cn. le concede a todos los tribunales de la República. *Para tal fin, no resulta indispensable disponer de una notificación o comunicación oficial de la CCJ.*

2. Según auto de las quince horas y treinta minutos del 25-VI-2012, esta Sala declaró inaplicable por inconstitucional la resolución pronunciada por la CCJ "a las seis horas y veinte minutos de la tarde" del día 21-VI-2012, pues pretendía "suspender la eficacia de la sentencia emitida en este proceso constitucional, por violación al art. 89 Cn., ya que se autoatribuyó una competencia que no respeta el orden constitucional y excede el ámbito material del Derecho de Integración; y por violación al art. 183 Cn., en tanto desconoce el carácter jurídicamente vinculante de la sentencia que esta Sala emitió en el presente proceso".

II. *1. A.* Como se dijo en la mencionada resolución de 25-VI-2012, desde el punto de vista procesal, la tramitación de un conflicto entre Órganos persigue garantizar el orden de competencias atribuidas previamente por la norma de que se trate. Cuando un sistema jurídico, como el salvadoreño, determina como su cláusula de cierre para la resolución de conflictos, la *exclusividad de la jurisdicción, no es posible aceptar que el contraste se entable entre el Órgano jurisdiccional y el resto de entes públicos o particulares o, lo que es lo mismo, entre el juez y las partes subordinadas a él* Según dicho principio constitucional, ningún otro Órgano del Gobierno

ni ente público puede aplicar el Derecho en un caso concreto juzgando de modo *irrevocable* y ejecutando lo juzgado —Sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97—.

En ese sentido, lo determinante en el principio de exclusividad de la jurisdicción no es la imposibilidad de que otros entes distintos al Judicial puedan aplicar o interpretar el Derecho, sino que debe tomarse en cuenta si las decisiones emitidas por dichos Órganos son susceptibles de revisión jurisdiccional, o si el control jurisdiccional de sus actuaciones es la última decisión jurídicamente vinculante.

B. Cuando se trata de la aplicación de la Constitución —art. 183 Cn.— existe ya un Tribunal competente con carácter exclusivo para ejercer dicha competencia con efectos generales: la Sala de lo Constitucional —Inc. 16-2011—. Así, ante las diferentes interpretaciones sobre los alcances y límites de las disposiciones constitucionales, ya existe un mecanismo de "solución" de conflictos constitucionales: el proceso de inconstitucionalidad —Inc. 14-2011—.

En los procesos de inconstitucionalidad, generalmente, las demandas se dirigen contra la Asamblea Legislativa. Tal Órgano, como parte procesal —autoridad demandada—, es sometido al juzgamiento de su actuación y de sus resoluciones por esta Sala, mediante un cauce procesal que le sitúa en igualdad de condiciones con los ciudadanos demandantes, como partes procesales. Es decir, que *la consagración constitucional de su competencia erige a esta Sala como Juez constitucional y no como una parte procesal, en conflicto contra la Asamblea.*

En efecto, el reconocimiento de la jurisdicción constitucional obedece precisamente a una atribución competencial hacia un ente con capacidad técnica y con garantías de independencia e imparcialidad para pronunciar la última interpretación jurídicamente vinculante, porque su jurisdicción es atribuida por la Constitución y no por la ley o por un tratado internacional.

2. A. Atendiendo a un criterio objetivo, la atribución que el art. 89 Cn. le confiere a un organismo supranacional para resolver "conflictos entre órganos", está condicionada por una protección objetiva del ordenamiento de integración regional originario o derivado, tomando en consideración la diversidad interpretativa que otros organismos del sistema de integración o los Órganos de los Estados Parte pudieran generar.

Sin duda, la eficacia pretendida por el Derecho de Integración impone a los Estados Parte que sus ordenamientos jurídicos internos se complementen por dicho régimen jurídico. No obstante, competencialmente, no puede soslayarse que las materias que por ahora se atribuyen al

sistema de integración regional, *no se refieren a aspectos internos relacionados con el reparto de competencias del control jurídico de constitucionalidad de los productos legislativos.*

La existencia y el reparto de atribuciones que la estructura constitucional delimita para el Estado salvadoreño, y específicamente el control constitucional de leyes y actos concretos, no puede entenderse "cedido" a un ente supranacional mediante un tratado internacional, ya que, de admitirlo, habría una manifiesta invasión a lo prescrito en los arts. 89y 183 Cn.

B. Por ello, la pretensión de la CCJ de autoerigirse como un "Tribunal Supranacional Constitucional", con competencia para poder "revisar" las sentencias de inconstitucionalidad emitidas por esta Sala, no puede aceptarse, ya que constituye una flagrante violación al ordenamiento constitucional de El Salvador.

En relación con lo apuntado, debe recordarse que es línea jurisprudencial consolidada de esta Sala la idea de que la interpretación literal y aislada de las disposiciones constitucionales no es la más apropiada —v. gr., Sentencia de 7-X-2011, Inc. 20-2006—. De ahí que la interpretación del art. 89 Cn. —que la CCJ cita para fundamentar su fallo— debe tomar en consideración lo establecido en los arts. 174 y 183 Cn.

Los dos últimos preceptos constitucionales determinan *una competencia por razón de la materia* consistente en que sólo este Tribunal es quien está habilitado para invalidar, con carácter general y obligatorio, las disposiciones jurídicas o actos de aplicación directa de la Constitución, cuando cualquiera de esos supuestos produzca una infracción de trascendencia constitucional.

De ahí que exista una *cláusula de cierre del sistema pluralista de interpretación de la Constitución*. En efecto, a partir de la conexión del art. 183 Cn. con el art. 172 inc. 1° frase 2ª Cn., puede afirmarse que, ante la existencia de una "sociedad abierta de intérpretes", la Sala de lo Constitucional es quien tiene la última palabra con respecto a la interpretación de la Constitución salvadoreña —Resolución y Sentencia de 7-X-2011, Incs. 14-2011 y 20-2006, respectivamente-.

De acuerdo con lo anterior, *la expresión "único tribunal competente" que establece el art. 183 Cn., excluye cualquier posibilidad de que exista un organismo nacional o supranacional que detente competencia para "revisar" las sentencias de inconstitucionalidad que emite esta Sala.*

Admitir lo contrario conlleva que, mediante un tratado de Derecho de Integración, se transfiera a un organismo supranacional competencias que la Constitución ha reservado únicamente a la Sala de lo Constitucional: el control de constitucionalidad de las leyes generales y abstractas y actos de aplicación directa de la Constitución. Por lo tanto, la Constitución, que es

parte integrante del Derecho Público salvadoreño, ha debido ser tomada en consideración por la CCJ para emitir sus decisiones, según el art. 63 de su "Ordenanza de Procedimientos".

De esta forma, *el art. 89 Cn. no habilita a la CCJ se arrogue el carácter de "Tribunal Supranacional Constitucional", pues la transferencia de competencia que dicha disposición permite está delimitada únicamente por el aseguramiento y unidad de la interpretación y aplicación del Derecho de Integración de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana. Cualquier interpretación en contra es un abuso del Derecho, con consecuencias antijurídicas.*

Dicha transferencia está condicionada a que no se viole el ámbito competencial de este Tribunal, que se concreta básicamente en el *principio de atribución de competencias* y al respeto de la identidad constitucional de El Salvador. Por ello, *si esta Sala es quien ostenta competencia para examinar la constitucionalidad de los actos públicos subjetivos emitidos por la CCJ, es absurdo afirmar que esta entidad pueda autoatribuirse el carácter de "Tribunal Supranacional Constitucional" habilitado para "revisar" las decisiones de la Sala de lo Constitucional.*

C. De igual forma, es absurdo aceptar que la CCJ haya justificado su decisión con base en un supuesto allanamiento a la demanda que hizo el abogado Ovidio Bonilla Flores, quien, para acreditar su aparente cargo de "Presidente del Órgano Judicial", presentó una copia autenticada del Diario Oficial n° 107, tomo 395, de 12-VI-2012, en el que se publicó el Decreto Legislativo n° 1073, a pesar de que *ese mismo decreto fue invalidado por esta Sala y, por tanto, fue expulsado del ordenamiento salvadoreño, perdiendo así su capacidad para producir efectos jurídicos, según la Constitución.*

Además, esta Sala declaró inaplicable la resolución de fecha 21-VI-2012, emitida por la CCJ, la cual desconoció la competencia del tribunal regional y decidió no intervenir en el proceso; por tanto, *ha sido indebida la participación del abogado Ovidio Bonilla Flores en el procedimiento desarrollado ante la CCJ, pues su intervención no estaba legitimada ni por el órgano demandado —Órgano Judicial de El Salvador— ni por esta Sala; de modo que se puede calificar como un abuso el hecho de presentarse como Presidente de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, sin estar debidamente acreditado. De ahí que la aceptación del allanamiento a los términos de la demanda, por la CCJ, al amparo de una supuesta representación procesal, constituye una grave transgresión al debido proceso, al tenerlo como parte procesal, escucharlo y dar valor a sus manifestaciones.*

Lo anterior significa que el abogado Bonilla Flores carecía del título habilitante para representar al Órgano Judicial y a la Sala de lo Constitucional, y emitir un "acto de disposición de la pretensión", en un procedimiento que no podía producir ningún efecto jurídico en El Salvador, a partir de la Resolución de Inaplicación de 25-VI-2012, también pronunciada en este proceso de inconstitucionalidad.

3. En definitiva, la competencia que la CCJ posee para dirimir conflictos entre Órganos, deriva del art. 89 Cn. y, por tanto, la actuación de dicho tribunal solo podría acomodarse a tal disposición constitucional si su objeto de conocimiento alude a la interpretación y aplicación del Derecho de Integración —originario o derivado—, relativos a la integración centroamericana, en la cual cada Estado parte conserva su Identidad Constitucional, de lo contrario, estaríamos en presencia de una cesión plena de la soberanía y la personalidad jurídica internacional del Estado —art. 83 Cn.—.

En consecuencia, la diferencia interpretativa que daría lugar a la intervención legítima de la CCJ, solo puede referirse a las competencias que el sistema regional posee para aspectos del proceso de integración, y no en aquellas materias constitucionales no relacionadas con el Derecho de Integración.

III. 1. Cuando se celebran y ratifican tratados internacionales que crean obligaciones en el marco de un proceso de integración regional, los Estados conceden simultáneamente a las instancias supranacionales el ejercicio de algunas competencias internas, aunque no la titularidad de las mismas. En el caso salvadoreño, dicha cesión se verifica con base en el art. 89 Cn. La finalidad es que los organismos supranacionales tomen las medidas necesarias para el cumplimiento de los fines integracionistas que motivan su creación, principalmente la promoción de un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas de la región, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión regional para la realización de las políticas y acciones comunes tendientes a lograr la integración humana, económica, social y cultural con las Repúblicas americanas, y especialmente con las del istmo centroamericano.

2. A. Este sistema de integración realiza sus competencias mediante entes propios con potestades supranacionales, pero dentro de campos y materias limitados por los tratados de Derecho de Integración originario, cuyo primer y superior parámetro es la Constitución de cada Estado.

Material y funcionalmente, las actuaciones de los organismos supranacionales poseen un ámbito de acción que es cedido soberanamente por los Estados para el cumplimiento de la misión del Derecho de Integración; es decir, que los Estados no les confieren atribuciones generales a esos organismos, sino las relativas a la integración regional. De acuerdo con esta acotación, *todas las competencias no atribuidas expresamente a un sistema de integración regional y a sus órganos, siguen reservadas a los Estados Partes.*

B. En el caso del Sistema de la Integración Centroamericana, el logro de sus objetivos impone la aplicación uniforme del Derecho de Integración siempre y cuando la materia que aplique verse sobre dicho objetivo. Si rebasa los límites de las competencias que por virtud del art. 89 Cn. se han concedido, se produce un exceso susceptible de ser declarado inaplicable por inconstitucional, con fundamento en los arts. 185 y 149 Cn.

En resumen, y para lo que al presente caso interesa, la competencia que la Constitución permite a un tribunal de integración regional, está delimitada por el aseguramiento y unidad de la interpretación y aplicación del Derecho de Integración en el conjunto de los Estados Miembros —ordenamiento jurídico delimitado *ratione materiae*—. *Fuera de estos ámbitos, la CCJ carece de competencia para revisar cualquier tipo de actuación o resolución, según el art. 89 Cn., particularmente si pretende revisar las sentencias que esta Sala ha emitido en el ejercicio de sus competencias establecidas en la Constitución —art. 183 Cn.—.*

3. *Por tanto, no puede admitirse la existencia de competencias ilimitadas o indefinidas en el ordenamiento jurídico de integración —art. 89 Cn.—; por la misma razón, tampoco puede admitirse una especie de habilitación indefinida de las facultades de los entes con potestades supranacionales. Cuando el exceso competencial de estos entes infringe lo constitucionalmente permitido por el mencionado artículo constitucional, no estamos en presencia de un caso regido por el Derecho de Integración.*

En ese sentido, existen límites constitucionales a los procesos de integración regional, los cuales se encuentran trazados precisamente por los ámbitos de competencia en los que el poder de integración está habilitado a actuar según nuestra Constitución: la integración humana, económica, social y cultural. De esto se sigue que los *organismos con potestades supranacionales son poderes constituidos susceptibles también de control de constitucionalidad de sus actuaciones y resoluciones, cuando transgredan el marco de habilitación cedido*

soberanamente por el Estado salvadoreño. Esto es así, porque sus actos y resoluciones son susceptibles de producir efectos jurídicos en el país, en materia de Derecho de Integración.

En consecuencia, la integración no es una réplica del poder constituyente regionalizado que pueda disponer libremente de las competencias atribuidas sobre el control de constitucionalidad de las leyes; *no existe un Tribunal Constitucional Centroamericano - cualquiera sea su denominación- al que se pueda "apelar" de las resoluciones finales emitidas por los tribunales encargados del control constitucional en los Estados Partes.* Esta atribución exclusiva desempeñada en El Salvador por la Sala de lo Constitucional, no es del tipo de competencias que, con base en el art. 89 Cn., se pueden ceder mediante tratados, como parte del proceso de integración regional.

4. Entendidos como convenios multilaterales por medio de los cuales se crea un nuevo ordenamiento jurídico —con carácter autónomo— distinto al Derecho internacional público y al Derecho interno de cada Estado, los tratados de integración regional crean los *órganos u organismos supranacionales*, por los que la comunidad de Estados busca la optimización de los objetivos propuestos en un sistema de integración regional.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los productos normativos, ejecutivos y judiciales provenientes de los mismos, para concretar algunas de sus funciones dentro de cada Estado miembro del sistema de integración, deben ser, para el caso de El Salvador, coherentes con los lineamientos de la Constitución de la República —Sentencia de 24-VI-2003, Inc. 40-2000—.

Así, los actos emitidos por un organismo de integración serán constitucionalmente válidos si respetan —entre otros aspectos—, el reparto de competencias establecido en la Constitución. Caso contrario, serán inconstitucionales, teniendo en cuenta que el Derecho de Integración está en una relación de subordinación a la Constitución, de conformidad con lo establecido en los arts. 144 y 145 Cn.

5. Todas aquellas disposiciones constitucionales de carácter organizativo —es decir, las que tienen por objeto la regulación de los entes y órganos estatales—, no pueden trasladarse automáticamente al plano de los entes supranacionales, sin incurrir al mismo tiempo en una violación al art. 89 Cn., origen, límite y parámetro constitucional salvadoreño para cualquier actuación que se produzca en un proceso de integración regional.

Desde una perspectiva procesal, la competencia es una capacidad conferida a los jueces, por la ley, para conocer determinados asuntos de acuerdo con ciertos criterios —Sentencia de 2-

III-2012, Inc. 121-2007—. A este principio responde, en primer lugar, la atribución realizada por la Ley Suprema a la Sala de lo Constitucional de ser el "único tribunal" con competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes con efectos generales y obligatorios —*esta Sala, por tanto, es el Juez natural en materia constitucional para El Salvador*—; y por el otro, a ello también responde el art. 89 Cn., cuando autoriza la cesión de potestades supranacionales en *materias determinadas*, como la integración regional en el continente o en Centroamérica.

6. El Estado puede asumir, y la Constitución lo autoriza, que el Derecho de Integración tiene una aplicación preferente en los aspectos competenciales que el sistema centroamericano debe desarrollar para lograr la integración regional. A causa de tal circunstancia, *las competencias de los entes supranacionales que desarrollen la normativa de integración deben evitar intromisiones en cuestiones eminentemente domésticas de los Estados miembros, particularmente en materia de jurisdicción constitucional, pues ello vulnera la Constitución y rompe con la especialidad material del instrumento normativo del que dependen.*

Así como el Estatuto de la CCJ debe estar supeditado a la Constitución y ser compatible con ella para ser válido, las actuaciones y resoluciones de dicho tribunal deben ser respetuosas de las competencias que tiene la Sala de lo Constitucional, las cuales no pueden cederse o delegarse por tratados internacionales a ningún ente diferente. En caso de admitirse tal posibilidad, la actuación de la CCJ representaría una invasión indebida en la jurisdicción constitucional del Estado salvadoreño y, por ello, lesiva al ordenamiento constitucional, pues se habrían ejercido competencias que no le han sido cedidas soberanamente por medio del Estatuto que la rige, con base en el art. 89 Cn.

IV. El criterio de la resolución de inaplicabilidad de 25-VI-2012, que este Tribunal mantiene, permite afirmar que, a partir de aquella declaratoria cualquier decisión emitida por el tribunal regional mencionado, no produce ningún efecto jurídico en este proceso constitucional. De tal manera, que aquel pronunciamiento judicial emitido por esta Sala está orientado a desconocer la resolución de la CCJ de fecha 21-VI-2012 y sus consecuencias, lo cual implica, en suma, rechazar absolutamente la competencia material de la CCJ sobre los fallos constitucionales emanados de este Tribunal.

En consecuencia, *todas las actuaciones procesales, tanto de la CCJ como de los que intervinieron, a partir de la mencionada declaratoria de inaplicabilidad, carecen de valor jurídico y no tienen ninguna incidencia en la sentencia de inconstitucionalidad pronunciada por*

esta Sala, mediante la cual declaró inconstitucional la elección de los Magistrados de la CSJ, efectuada por los Decretos Legislativos números 1070, 1071, 1072, 1073 y 1074, de 24-IV-2012, para el período 2012-2021.

Por tanto,

Con base en lo expuesto, jurisprudencia y disposiciones constitucionales y legales citadas, esta Sala

Resuelve:

I. *Reitérase que son inaplicables*, por contrariar los arts. 89 y 183 de la Constitución, todas las actuaciones de la CCJ en relación con este proceso a partir de su resolución de 21-VI-2012 —incluida la resolución "de las doce horas con cuarenta minutos de la tarde del quince de agosto del año dos mil doce"—, ya que dicho tribunal se ha autoatribuido una competencia no conferida por el orden constitucional salvadoreño, y excede el ámbito material del Derecho de Integración, además de desconocer el carácter jurídicamente vinculante de la sentencia que esta Sala emitió en el presente proceso.

2. *Reitérase la obligación constitucional que tiene la Asamblea Legislativa de cumplir la sentencia* de 5-VI-2012, pronunciada en este proceso de inconstitucionalidad, en el sentido que deberá elegir Magistrados de la Corte Suprema de Justicia para el período 2012-2021, en los términos establecidos en la sentencia.

3. *Hágase saber* la presente resolución a la Asamblea Legislativa, al Fiscal General de la República y al demandante; y asimismo, a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, al Tribunal Constitucional de la República Dominicana, a la Corte Suprema de Justicia de Panamá, a la Sala de lo Constitucional de Honduras, a la Sala Constitucional de Costa Rica y a la Sala de lo Constitucional de Nicaragua, para su conocimiento.

**F. MELENDEZ.-----E. S. BLANCO R.-----R. E. GONZALEZ.-----SONIA DE SEGOVIA.-----PRONUNCIADO POR LOS MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.--
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS.**