

**64-2019**

**Amparo**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** San Salvador, a las nueve horas con treinta minutos del día siete de noviembre de dos mil veintidós.

El presente proceso de amparo ha sido promovido por el señor MESN, en calidad de presidente de la junta directiva y representante de la Asociación Azucarera de El Salvador, en contra del titular del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), por la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera.

Han intervenido en el proceso la parte actora, la autoridad demandada, la Fiscal de la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa.

*Analizado el proceso y considerando:*

**I. 1.** En síntesis, el representante de la asociación actora manifestó en su demanda que dirige su reclamo contra la denuncia del Tratado de Libre Comercio celebrado entre las Repúblicas de China (Taiwán), de El Salvador y de Honduras (en adelante, TLC), efectuada el 13 de diciembre de 2018 por el titular del MRREE, en representación del Estado de El Salvador, mediante la nota DM/n° 178/2018.

Al respecto, apuntó que dicha denuncia fue consecuencia de un memorando de entendimiento de 21 de agosto de 2018 suscrito por representantes de la República Popular China y de El Salvador, en virtud del cual este último Estado reconocía que existía “una sola China en el mundo”, que el gobierno de esta es “el único Gobierno legítimo que representa a toda China, que Taiwán forma parte inalienable de ese territorio” y asumió el compromiso de “derogar” todos los tratados y acuerdos oficiales que El Salvador había suscrito con la República de China (Taiwán), entre ellos el mencionado TLC.

Además, señaló que en la citada resolución se estipuló que, de conformidad con el art. 18.05 de dicho tratado, sus efectos cesarían el 15 de marzo de 2019 y como consecuencia de ello se dejaría de aplicar el Programa de Desgravación Arancelaria derivado de los acuerdos adoptados por El Salvador y la República de China (Taiwán) en el marco del TLC.

En ese sentido, alegó que el acto contra el cual reclama vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera en nuestro país, pues modificó la situación de estas al privarles de los beneficios que les confería el TLC sin que previo a ello se siguiera el procedimiento previsto en el art. 142 de la Cn., es decir, sin seguir el mismo trámite que se utilizó para su incorporación al ordenamiento jurídico interno. Concretamente, sostuvo que la autoridad demandada debió someter a la Asamblea Legislativa la denuncia del tratado para su respectiva ratificación y al no hacerlo infringió la citada disposición constitucional.

Aunado a ello, arguyó que la autoridad demandada cometió otras irregularidades al emitir el acto reclamado. Específicamente, señaló que la supuesta “denuncia” no fue comunicada al Estado con el que El Salvador suscribió el TLC y en su lugar esta fue notificada a la República Popular China; y que se inobservó el plazo de 180 días posteriores a la comunicación de la denuncia previsto en el TLC para la finalización de su vigencia, con lo cual se impidió que durante ese lapso los miembros del sector de la agroindustria azucarera continuaran gozando de los beneficios del programa de desgravación y se les obligó a asumir el pago de los aranceles por la exportación hacia la República de China (Taiwán) de los derivados del azúcar que producían, sin que previo a ello existiera un acto legislativo que determinara la finalización del TLC.

2. A. Mediante resolución de 12 de marzo de 2019 se admitió la demanda, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de la denuncia y ulterior terminación del TLC, materializada por el titular del MRREE mediante la nota DM/n° 178/2018, de 13 de diciembre de 2018, por la supuesta vulneración de los derechos a la seguridad jurídica –por la inobservancia del principio de legalidad– y a la propiedad de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera en nuestro país.

Ello en virtud de que, según el representante de la asociación actora, la autoridad demandada infringió el art. 142 de la Cn. al haber omitido someter a ratificación del Órgano Legislativo la denuncia en cuestión, lo cual era necesario para la terminación del TLC debido a la calidad de ley de la República que le confiere el art. 144 de la Cn., ocasionando que se modificaran las condiciones arancelarias para la azúcar y los productos derivados de esta que se exportaban hacia la República de China (Taiwán), sin que la Asamblea Legislativa deliberara sobre dicha denuncia y la ratificara.

B. En la misma resolución, como medida cautelar, se suspendieron los efectos de la denuncia del TLC y se indicó que el titular del MRREE y el resto de autoridades involucradas debían llevar a cabo las gestiones necesarias para cumplir con dicha medida. Además, se pidió a la autoridad demandada que rindiera el informe previsto en el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), la cual negó las afirmaciones de hecho de la asociación peticionaria y solicitó que se revocara la medida precautoria adoptada.

C. Asimismo, se confirió audiencia a la Fiscal de esta Corte de conformidad con el art. 23 de la LPC, pero no hizo uso de la oportunidad procesal conferida.

3. En ese estado del proceso la Asamblea Legislativa, por medio de la tercera secretaria de su junta directiva, remitió un escrito mediante el cual informó que por Acuerdo n° 211, de 13 de febrero de 2019, el pleno de dicho órgano conformó una comisión especial para investigar la denuncia del TLC y otros asuntos conexos. La aludida comisión consultó con expertos, con funcionarios del MRREE y del Ministerio de Economía, y con personas directamente interesadas en los efectos del acto reclamado sobre el procedimiento para denunciar tratados y sobre las implicaciones de la denuncia del TLC y, producto de ello, formuló recomendaciones a la Fiscalía

General de la República, a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, al MRREE, al Ministerio de Economía, a la propia Asamblea Legislativa y a esta Sala.

4. A. Por resolución de 24 de abril de 2019 se declaró sin lugar la solicitud del titular del MRREE relativa a que se revocara la medida cautelar ordenada en el auto de admisión, en virtud de que no se advirtió que se hubieran modificado los presupuestos procesales que motivaron su adopción, y se requirió a dicha autoridad que rindiera el informe justificativo al que hace referencia el art. 26 de la LPC.

B. En atención a dicho requerimiento, la autoridad demandada sostuvo que denunció el TLC con base en la facultad que le otorga el art. 32 n° 2 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) y en virtud del comunicado conjunto y del Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República Popular China sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas, ambos de 21 de agosto de 2018. Así, como consecuencia del acuerdo alcanzado con la República Popular China procedió a denunciar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de dicho Estado todos los tratados y demás instrumentos que El Salvador había suscrito con la República de China (Taiwán).

Además, afirmó que “la autorización del Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo para expresar en el ámbito internacional su consentimiento en obligar al Estado salvadoreño por ese tipo de instrumento internacional, supone la revisión y la aprobación por parte del primero de los aspectos sustantivos y procedimentales del instrumento a la luz de lo dispuesto por la Constitución, incluyendo entre ellos las disposiciones para su terminación, su denuncia, el retiro de una parte o la suspensión de su aplicación, según se hubiere previsto para su funcionamiento”. En concordancia con ello, señaló que si bien el art. 144 de la Cn. establece el mecanismo de incorporación de los tratados al sistema de fuentes, no existe ninguna disposición constitucional que prevea reglas sobre la terminación, denuncia, el retiro o la suspensión de la aplicación de un tratado, de modo que estos se rigen de conformidad con las reglas del Derecho internacional, particularmente por las contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De ahí que, “respetando (...) el orden constitucional establecido, en observancia de los principios del Derecho Internacional y con las formalidades del caso, Cancillería denunció todos los tratados y demás instrumentos firmados con Taiwán, de esa manera expresó válidamente la voluntad del Estado salvadoreño de no seguir vinculado jurídicamente a ellos, sin que exista obligación constitucional de instar o requerir la derogatoria de ningún decreto legislativo relacionado con tales instrumentos, pues estos contemplan el mecanismo indicado para ello, aprobado por la Asamblea Legislativa al momento de conocerlos y ‘ratificarlos’, es decir, su denuncia, actividad que está encomendada exclusivamente al Órgano Ejecutivo, como lo determina la Constitución (art. 168 ord. 5° Cn.) y el Reglamento Interno de ese mismo Órgano (art. 32 n° 2 RIOE)”.

Con el objeto de robustecer su argumento sobre la exclusividad de la competencia del Órgano Ejecutivo para poner fin a tratados internacionales, citó un antecedente en el que tampoco

se requirió a la Asamblea Legislativa que ratificara la denuncia de un tratado. Concretamente, hizo alusión a que el 24 de noviembre de 1973 el titular del MRREE denunció ante el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o “Pacto de Bogotá” –lo cual, según indicó, consta en la página *web* de dicha organización–, “sin que la Asamblea Legislativa haya intervenido de ninguna forma en esa decisión”.

Agregó que, si bien este caso difiere de la pretensión de inconstitucionalidad que fue declarada improcedente por esta Sala –auto de 22 de marzo de 2019, inconstitucionalidad 29-2019–, los argumentos con base en los cuales se rechazó aquella son aplicables al presente amparo, pues la denuncia se efectuó “conforme a las previsiones del propio tratado”, no de reglas previstas en la Constitución para tal efecto.

En adición a ello, justificó su proceder con base en razones de conveniencia; específicamente sostuvo que “para consolidar las relaciones con la República Popular de China es necesario dejar sin efecto todos los tratados y demás instrumentos firmados con Taiwán, posición que se confirma con la lectura de la Carta Pública de la Embajada de la República Popular de China en seguimiento a la denuncia por El Salvador al TLC con Taiwán, de fecha 13 de marzo [de 2019]”. Según dicho instrumento es necesario que el Estado de El Salvador se adhiera al reconocimiento de una única China, ya que, a juicio de la representación de dicho Estado, El Salvador “tiene la ineludible responsabilidad política y jurídica de anular todos los documentos oficiales firmados con Taiwán”.

En virtud de lo expuesto, solicitó que se revocara la suspensión de los efectos del acto reclamado, que se sobreseyera el presente amparo y que, en aplicación del principio de eventualidad procesal, en caso de que se rechazara dicha petición, se omitiera el plazo probatorio y se emitiera sentencia desestimatoria.

5. Mediante auto de 5 de junio de 2019 se declararon sin lugar las solicitudes de la autoridad demandada relativas a que se revocara la medida cautelar emitida en este proceso, debido a que los presupuestos que motivaron su adopción aún se mantenían, y a que se sobreseyera el presente amparo, pues las razones alegadas se referían a cuestiones sobre el objeto del proceso que debían ser decididas en la respectiva sentencia. Además, se previno a la nueva titular del MRREE que acreditara en debida forma su personería a efecto de dar continuidad al proceso. Finalmente, se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la LPC, respectivamente, *a la Fiscal de esta Corte*, quien opinó que la autoridad demandada vulneró los derechos alegados en la demanda al haber denunciado el TLC sin seguir el procedimiento previsto en el art. 142 de la Cn., el cual debe entenderse como una autorización previa por parte de la Asamblea Legislativa para que se proceda a denunciar un tratado internacional; y *a la parte actora*, quien reiteró los argumentos que consignó en su demanda y solicitó que se omitiera la fase probatoria.

6. A. Por resolución de 8 de noviembre de 2019 se tuvo a la señora Juana Alexandra Hill Tinoco como titular del MRREE; se declaró sin lugar la petición de dicha autoridad relativa a que se notificaran las resoluciones posteriores emitidas en este proceso al señor Carlos Alfredo Castaneda Magaña, quien ocupaba dicho cargo con anterioridad a ella; se previno al representante de la asociación peticionaria que presentara la documentación necesaria para acreditar su personería, debido a que el plazo para el que fue designado ya había finalizado; y se abrió a pruebas el presente proceso por el plazo de ocho días de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la LPC.

B. En ese lapso el representante de la parte actora propuso como prueba la documentación que ya había sido aportada al proceso y evacuó la prevención que le fue formulada mediante una certificación notarial del acta de nombramiento de junta directiva debidamente inscrita en el registro respectivo.

7. A. Por resolución de 16 de diciembre de 2019 se confirieron los traslados que ordena el art. 30 de la LPC, respectivamente, *a la Fiscal de esta Corte*, quien ratificó la postura que sostuvo en su intervención previa; *a la parte actora*, quien reiteró los argumentos que esgrimió con anterioridad en el transcurso del proceso; y *a la autoridad demandada*, quien ratificó los argumentos de defensa consignados en los informes previos y solicitó que se declarara sin lugar el amparo requerido por la asociación pretensora.

B. En ese estado del proceso, el abogado Gerardo Alfredo Rosa González solicitó que se admitiera su intervención como apoderado de la Asociación de Productores de Caña de Azúcar de El Salvador (ASPROCAÑA) y que se reconociera a dicha asociación la calidad de “tercera coadyuvante de la parte demandada”, por tener un interés legítimo en que el acto reclamado conserve sus efectos, ya que, contrario a lo afirmado por la asociación demandante, este ha generado beneficios para el colectivo que representa porque “[l]as exportaciones del sector de agroindustria azucarera han ampliado su mercado con la apertura de relaciones diplomáticas y comerciales con la [República Popular China]”.

8. A. Posteriormente, mediante la resolución de 1 de septiembre de 2021 se previno al abogado Gerardo Alfredo Rosa González que presentara la documentación idónea con la cual acreditara la calidad de apoderado de la ASPROCAÑA, de conformidad con los arts. 68 y 69 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), de aplicación supletoria en los procesos de amparo. En esa misma resolución también se ordenó traer el proceso para sentencia.

B. Con el objeto de atender la aludida prevención, el abogado Rosa González presentó el escrito de 29 de octubre de 2021, en el cual expuso que el poder con el que pretende actuar en este proceso le fue otorgado por el señor LEBC, en calidad de presidente de la junta directiva y representante legal de la ASPROCAÑA, pero “a la luz de la documentación presentada” su periodo como presidente de la aludida junta ha concluido, “mas no la de representante legal de la referida asociación”, ya que al momento no se ha instalado la asamblea de asociados para elegir a

una nueva junta directiva y, por ello, para el Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro el citado señor es el representante legal de la ASPROCAÑA.

C. a. Al respecto, se advierte que, tal como se mencionó en la resolución de 1 de septiembre de 2021, en la credencial de elección de miembros de la junta directiva de la ASPROCAÑA, expedida el 18 de agosto de 2020 por la Directora General del Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, consta que dicha junta fue electa para un período de dos años que inició el 19 de noviembre de 2016 y finalizó el 18 de noviembre de 2018, por lo que el lapso de funciones de la persona que otorgó el poder en cuestión como representante de esa asociación ha concluido.

En ese orden, es preciso señalar que, si bien en el amparo no es obligatoria la comparecencia por medio de apoderado, cuando cualquiera de las partes u otros sujetos que pretenden intervenir en el proceso en virtud de un interés legítimo decide no comparecer personalmente debe cumplir con el presupuesto previsto en el art. 68 del CPCM, es decir, debe otorgar poder a favor de un abogado para que procure en su representación. En el caso de las personas jurídicas de derecho privado este poder debe ser otorgado por la persona que, conforme a la ley y a la normativa interna que acredita su existencia legal, su organización y su forma de operar en el tráfico jurídico, posea su representación. Ello condiciona la validez de los actos que en nombre de la persona jurídica se emitan, la cual está condicionada por los límites de tiempo, forma y otras condiciones que la ley y esa normativa establecen.

Precisamente, para que los actos del representante legal sean válidos deben ser emitidos dentro del marco de límites que la normativa aplicable establezca, entre ellos los relativos al período durante el cual están autorizados para ejercer dicha representación (arts. 4 y 27 de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro).

b. En el caso que nos ocupa, se observa que la calidad de presidente de la junta directiva de la ASPROCAÑA que ostentó el señor LEBC expiró el 18 de noviembre de 2018, de modo que hasta esta fecha han transcurrido más de tres años desde que el mencionado señor cesó del cargo de presidente y representante legal de la aludida asociación. Contrario a lo señalado por el abogado Rosa González en su escrito, con el cese de la calidad de presidente de junta directiva de la asociación también finaliza la calidad de representante legal. En consecuencia, *el poder con el que el mencionado abogado pretende intervenir no ha sido otorgado conforme a las formalidades legales y, por consiguiente, es preciso rechazar su intervención en el presente proceso de amparo.*

**II.** El orden con el que se estructurará esta resolución es el siguiente: en primer lugar, se determinará el objeto de la presente controversia (*III*); en segundo lugar, se hará una breve referencia al contenido de los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y a la propiedad que se alegan vulnerados (*IV*); en tercer lugar, se expondrán algunas consideraciones sobre el tratado como principal fuente del derecho internacional contemporáneo (*V.1*), la forma en que este se incorpora y la posición que ocupa en nuestro ordenamiento jurídico (*V.2*) las funciones del

órgano ejecutivo; (VI) análisis de las vulneraciones de los derechos constitucionales de la asociación actora; y (VII) los efectos de la presente sentencia.

**III.** El objeto de la controversia en el presente caso consiste en determinar si la denuncia del TLC, aparentemente materializada por el titular del MRREE mediante la nota DM/n° 178/2018 de 13 de diciembre de 2018, vulneró los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera en El Salvador, al haber contravenido lo prescrito en el 142 de la Cn. y omitido someter a la ratificación del Órgano Legislativo la denuncia del TLC, lo que conllevó a la modificación de las condiciones arancelarias que favorecían la exportación de los productos derivados del azúcar hacia la República de China (Taiwán), sin que previo a ello existiera la debida deliberación de la Asamblea Legislativa.

**IV. 1.** En cuanto al *derecho a la seguridad jurídica* (art. 2 inc. 1° de la Cn.), en las sentencias de fecha 26 de agosto de 2011, amparos 253-2009 y 548-2009, se reconsideró lo que se entendía por tal derecho, estableciéndose con mayor exactitud las facultades de sus titulares, las cuales pueden ser tuteladas por la vía del proceso de amparo según el art. 247 de la Cn.

Así, se precisó que la certeza del Derecho, a la cual la jurisprudencia constitucional venía haciendo alusión para determinar el contenido del citado derecho fundamental, deriva principalmente de que los órganos estatales y entes públicos realicen sus atribuciones con plena observancia de los principios constitucionales, *v. gr.*, de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes o de supremacía constitucional (arts. 15, 17, 21 y 246 de la Cn.).

Por lo anterior, cuando se requiera la tutela de la seguridad jurídica por la vía del proceso de amparo, no debe invocarse aquella como valor o principio, sino que debe alegarse una vulneración relacionada con una actuación de una autoridad emitida con la inobservancia de un principio constitucional y que resulte determinante para establecer la existencia de un agravio de naturaleza jurídica a un individuo. Ello siempre que dicha transgresión no tenga asidero en la afectación al contenido de un derecho fundamental más específico.

2. El *derecho a la propiedad* (art. 2 inc. 1° de la Cn.) consiste en la facultad que posee una persona para: (i) *usar libremente los bienes*, lo que implica la potestad del propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir; (ii) *gozar libremente los bienes*, que se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación; y (iii) *disponer libremente de los bienes*, que se traduce en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.

Las modalidades del libre uso, goce y disposición de los bienes del derecho a la propiedad se efectúan sin ninguna limitación que no sea generada o establecida por la Constitución o la ley, siendo una de estas limitaciones el objeto natural al cual se debe: la función social.

Finalmente, cabe aclarar que el derecho a la propiedad previsto en el art. 2 de la Cn. no se limita a la tutela del derecho real de dominio que regula la legislación civil, *sino que, además,*

*abarca la protección de los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas consolidadas por un sujeto determinado y sobre los cuales este alega su legítima titularidad.*

V. I. A. a. La consolidación del Estado-nación que se produjo hace ya algunos siglos generó importantes consecuencias en diversas esferas de la humanidad y, particularmente, en el contexto de las relaciones internacionales. El reconocimiento de los Estados como sujetos autónomos con capacidad para ejercer derechos y asumir obligaciones, que actúan frente a sus pares con base en el principio de igualdad soberana, fue propicio para el desarrollo y consolidación del derecho internacional y de algunos de sus principios más emblemáticos, como el de no intervención en los asuntos internos de los Estados, el de prohibición del uso de la fuerza y el de autodeterminación de los pueblos.

Al inicio las relaciones entre Estados se regían principalmente por la costumbre; sin embargo, de manera paulatina, esta cedió paso al tratado como fuente moderna por excelencia del derecho internacional. Así, se produjo un proceso de codificación, pues de manera progresiva los Estados optaron por hacer constar sus obligaciones en instrumentos jurídicos vinculantes, inclusive las prácticas que habían asumido consuetudinariamente con otros Estados para contraer obligaciones. Este proceso se agudizó con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial cuando se produjeron importantes transformaciones debido a la consolidación de las organizaciones internacionales, a los procesos de integración regional y a la especialización que sufrió el derecho internacional con el surgimiento de importantes derivaciones como el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional, entre otros.

En definitiva, como se afirmó en la sentencia de 29 de mayo de 2015, inconstitucionalidad 7-2006, actualmente el normal funcionamiento de las relaciones internacionales se formaliza mediante los tratados y acuerdos internacionales. El tratado es un cuerpo normativo esencial de la vida internacional y un instrumento de su estabilidad, por lo que, hoy en día, es la fuente del derecho internacional por excelencia.

Un tratado es un acuerdo entre sujetos de derecho internacional destinado a producir efectos jurídicos, consistiendo estos en crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas. En otras palabras, el tratado establece relaciones jurídicas entre miembros de la comunidad internacional, de las cuales surgen derechos y obligaciones al determinar las reglas o pautas de conducta que deben adoptar en la regulación de un asunto concreto.

Según el derecho internacional, “tratado” es todo instrumento internacional destinado a producir efectos jurídicos independientemente de su denominación. En consonancia con ello, cuando la Constitución utiliza los términos “tratado”, “convenio” y “convención”, se está refiriendo a instrumentos de una misma especie: los tratados.

Ahora bien, aun cuando el tratado y la costumbre son las principales fuentes del derecho internacional, estas se complementan con los principios generales del derecho, la jurisprudencia y



la doctrina de los internacionalistas como sus fuentes auxiliares –art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia–.

*b.* A raíz de la progresiva asunción de obligaciones por parte de los Estados frente a otros sujetos de derecho internacional, materializadas en tratados, se generó consenso sobre el carácter vinculante de estos y de la obligación de los Estados de cumplir de buena fe los compromisos adquiridos en ellos. De ahí que cobraron especial importancia los principios *pacta sunt servanda* –lo pactado entre las partes es ley para estas– y de buena fe, reforzados con reglas de interpretación favorables a la eficacia de los tratados, como la que nos indica que, entre diversas interpretaciones posibles, se debe preferir aquella que garantice su efecto útil –la regla del “*effet utile*”–. Algunas de estas reglas –ahora contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT) de 1969– constituyen normas imperativas de derecho internacional general, es decir, normas de *ius cogens*.

*B.* Tal como se indicó en la citada sentencia de inconstitucionalidad 7-2006, el derecho internacional contemporáneo se inserta en un contexto complejo, en el que debe tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

*a.* Por diversas razones los Estados se ubican en un plano de mayor interacción con otros Estados y con otros sujetos de derecho internacional que de manera progresiva han ganado protagonismo, en particular debido a las relaciones multilaterales. Producto de la consolidación de las organizaciones internacionales se admite que los tratados pueden ser otorgados no solo por Estados, sino también por dichas organizaciones –con otras de igual tipo o con Estados–, de manera que la titularidad o no de soberanía no es el elemento definitorio de la capacidad para suscribir tratados.

Precisamente, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986 –que pretende actualizar el contenido de la CVDT de 1969, pero que aún no se encuentra vigente en el plano internacional– reconoce a las organizaciones internacionales la capacidad para suscribir tratados. Ello no es más que un intento de codificación de diversas prácticas surgidas a raíz del reconocimiento de la personalidad jurídica de los organismos internacionales, que les permite ejercer derechos y contraer obligaciones.

*b.* El derecho internacional ya no se limita a los Estados y a las organizaciones internacionales, sino que, además, se extiende a los individuos (es el caso, por ejemplo, del derecho penal internacional y del derecho internacional de los derechos humanos).

*c.* Organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OEA han incrementado su interés en los asuntos concernientes al orden interno de los Estados, como guerras civiles y procesos electorales. Véase, por ejemplo, las acciones que la Carta de las Naciones Unidas contempla en su Capítulo VII en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión; y las acciones previstas en la Carta Democrática Interamericana frente a posibles perturbaciones al orden democrático de los Estados miembros de la OEA.

d. El derecho internacional se ha judicializado con la creación de tribunales internacionales como, por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.

e. Los derechos humanos han dejado de considerarse un asunto de la jurisdicción interna de los Estados para pasar a ser un referente básico del derecho internacional.

f. Los procesos de integración regional, como el Sistema de Integración Centroamericana, la Unión Europea, entre otros ejemplos –algunos con mayor grado de concreción que otros–, han generado importantes transformaciones en los planos político, económico y, por supuesto, jurídico.

Particularmente, en lo concerniente al ámbito jurídico, los Estados que participan en este tipo de procesos se vinculan progresivamente por normas de *derecho comunitario originario*, consignadas fundamentalmente en los tratados constitutivos de esas organizaciones, pero además por normas de *derecho comunitario derivado*, esto es, las que surgen del ejercicio de las competencias o atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales otorgadas a los órganos creados dentro del mismo sistema de integración –sentencia de 9 de julio de 2014, inconstitucionalidad 52-2014–.

Lo característico de estas últimas es que, aun cuando no forman parte del texto de un tratado, por ser producto del ejercicio de competencias previstas por este, son aplicables directamente en los Estados y no requieren de un procedimiento para ser incorporadas en los ordenamientos internos, es decir, de actos de ratificación o de intermediación.

g. En general, los procesos sociales, políticos y económicos se desarrollan en mayor medida fuera de los ámbitos de organización temporal y espacial propios del Estado moderno, lo cual afecta el control tradicional que los Estados tenían sobre las acciones realizadas en sus territorios (espacio *Schengen*, movilidad CA-4, tratados de libre comercio, entre otros).

En definitiva, el escenario en el que se desarrollan las interacciones entre el derecho internacional contemporáneo y los ordenamientos nacionales ha generado profundas transformaciones, incluso en estos últimos. Una consecuencia directa de ello es la relativización y reformulación de la noción tradicional de la soberanía, pues las teorías clásicas que atribuían a esta un carácter absoluto e ilimitado han sido superadas. Actualmente se puede afirmar que, si bien la soberanía se refleja en el ejercicio exclusivo de un conjunto de competencias de los Estados, no es inalterable ni absoluta. Como consecuencia de ello, el poder que ejercen los Estados no es absoluto, pues estos se insertan en una comunidad de Estados que cada vez es más interdependiente.

C. De manera correlativa a las transformaciones surgidas en el ámbito internacional, los Estados han mostrado progresivamente una mayor apertura en sus ordenamientos internos hacia el derecho internacional. Ejemplos de ello son, por un lado, la incorporación de bloques de constitucionalidad en algunos Estados –Argentina, Colombia, México, entre otros– con la finalidad de brindar una protección reforzada a los derechos reconocidos en el derecho

internacional de los derechos humanos y, por otro, la cesión de competencias propias de los Estados a entidades supraestatales, en el contexto de los procesos de integración.

2. A. Las interacciones que se producen entre los tratados y las legislaciones internas de los Estados han generado históricamente distintos debates, particularmente en torno a la prevalencia de unos frente a otros cuando entran en conflicto.

El derecho internacional no toma una postura respecto de la jerarquía de los tratados en los sistemas de fuentes del derecho de los Estados ni de su forma de incorporación a sus ordenamientos jurídicos; por el contrario, reconoce un amplio margen de acción a los Estados para que sean ellos los que desarrollen estos temas en sus normas internas. Sin embargo, con independencia de la jerarquía que los Estados reconozcan a los tratados en sus ordenamientos nacionales, el art. 27 de la CVDT indica que un Estado no puede alegar sus normas de derecho interno para incumplir las obligaciones adquiridas de buena fe en un tratado, excepto cuando existe una causal de nulidad de este en los términos previstos en el art. 46 de la referida convención, es decir, cuando el consentimiento para obligarse por medio del tratado fue manifestado en clara contravención a una regla fundamental del derecho interno.

La inobservancia de lo dispuesto en el art. 27 de la CVDT podría hacer incurrir a los Estados en responsabilidad internacional. Por esa y otras razones la CVDT prevé la posibilidad de que los Estados establezcan reservas a algunas disposiciones de los tratados que celebren. De esa manera los Estados no asumirían como propias aquellas obligaciones que podrían ser incompatibles con sus normas internas y, consecuentemente, evitarían incurrir en eventuales supuestos de responsabilidad internacional.

B. Los Estados suelen fijar posturas diversas sobre la jerarquía de los tratados en sus ordenamientos internos que atienden a su grado de apertura hacia el derecho internacional, las cuales, por regla general, se encuentran definidas en sus constituciones. Estas suelen fijar –entre otras– reglas *de incorporación, de remisión y de solución de antinomias*.

a. En el caso concreto de El Salvador, las *reglas de incorporación* al ordenamiento interno están previstas esencialmente en los arts. 168 ord. 4°, 131 ord. 7° y 144 de la Cn., aunque estas disposiciones deben ser interpretadas sistemáticamente con otros artículos de la Constitución que prevén requisitos formales necesarios para la validez de los tratados en el ordenamiento interno debido a su calidad de “leyes de la República” y con las reglas definidas en los propios tratados y en normas generales del derecho de los tratados referidas a las formas en que los Estados pueden prestar su consentimiento para obligarse frente a otros sujetos de derecho internacional. Al respecto, cabe señalar que si bien la CVDT no ha sido ratificada por El Salvador es innegable su calidad de fuente del derecho internacional.

En síntesis, el procedimiento para que El Salvador se obligue por medio de un tratado es el siguiente: (i) el Presidente de la República, el titular del MRREE u otro alto funcionario a quien el Presidente haya conferido plenos poderes –arts. 32 n° 2 del RIOE y 2 párrafo 1 letra c) de la CVDT– debe negociar el tratado –por ejemplo, los tratados de libre comercio, por su

naturaleza, suelen ser negociados por los titulares de las secretarías de Economía–; (ii) el Presidente de la República debe suscribir el tratado o, en su caso, delegar para ello al titular del MRREE –sentencia de 1 de agosto de 2001, inconstitucionalidad 33-2000– o conferir plenos poderes a otro alto funcionario del Órgano Ejecutivo cuando, por la materia sobre la que versa el tratado, sea el funcionario idóneo para ello; (iii) al efectuar la suscripción del tratado, el funcionario respectivo debe indicar que esta se efectúa “a reserva de ratificación” –art. 14 párrafo 1 letra d) de la CVDT– y, adicionalmente, puede plantear reservas por razones de conveniencia o por la incompatibilidad de algunas disposiciones del tratado con la Constitución –art. 145 de la Cn.–; (iv) el Presidente de la República, por medio del titular del MRREE u otro secretario de Estado según la materia que sea regulada por el tratado –seguridad o economía, por ejemplo–, debe presentar a la Asamblea Legislativa una iniciativa de ley mediante la cual propone a dicho órgano la ratificación del tratado; (v) la Asamblea Legislativa examina el contenido del tratado y adopta una de las tres posturas posibles: lo ratifica de manera llana, deniega su ratificación o lo ratifica con reservas en caso de que advierta una incompatibilidad entre alguna de sus disposiciones y la Constitución –arts. 131 ord. 7° y 145 de la Cn. y art. 19 de la CVDT–; (vi) en caso de que el tratado sea aprobado por dicho órgano mediante el *decreto legislativo* correspondiente, con la mayoría requerida según la Constitución –simple o calificada según el caso–, lo remite al Presidente de la República para que este lo sancione y lo mande a publicar en el Diario Oficial de conformidad con el art. 135 de la Cn., debido a su calidad de “ley de la República” –art. 144 de la Cn.–, para que surta efectos directos *desde la fecha en la que entre en vigencia*; (vii) con posterioridad a ello, el Presidente de la República o el titular del MRREE, según el caso, debe efectuar el canje, depósito o notificación del instrumento de ratificación –art. 16 de la CVDT–; y (viii) finalmente, de conformidad con el art. 102 de la Carta de las Naciones Unidas, los tratados deben ser depositados en la Secretaría General de dicha organización para que estos puedan ser invocados frente a otros Estados parte en caso de que estos incumplan sus obligaciones. Este trámite varía ligeramente cuando el Estado pretende adherirse a un tratado que ya ha adquirido vigencia en el ámbito internacional, pues en tal caso el proceso de negociación para la adopción del texto del tratado ya habría finalizado.

Ahora bien, para que el tratado entre en vigencia se requiere, además, que se cumplan las condiciones fijadas en el propio tratado, entre ellas el plazo de *vacatio legis* y, además, si se trata de un tratado multilateral, que este haya sido ratificado por el mínimo de Estados requeridos. Ello significa que aun cuando un tratado haya sido ratificado por la Asamblea Legislativa y efectuado el depósito del instrumento de ratificación, este tratado no será “ley de la República” sino hasta que se cumplan las condiciones de vigencia del propio tratado. A ello se refiere el art. 144 parte final de la Cn. cuando indica que la vigencia tiene lugar “conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución”.

En definitiva, debido al modelo de incorporación de tratados adoptado por El Salvador se requiere de la aplicación articulada de diversas reglas previstas en la Constitución, en el RIOE, en

la CVDT y en los propios tratados para que estos surtan efectos en el ordenamiento interno. Con relación a la aplicación a los tratados de las reglas de procedimiento previstas para las leyes formales cabe señalar que esta es una consecuencia lógica de la naturaleza del instrumento que define su incorporación al ordenamiento interno, esto es, del *decreto legislativo* mediante el cual se aprueba su ratificación, el cual les confiere la calidad de “leyes de la República”.

Cabe precisar que cuando el art. 144 de la Cn. indica que los tratados son “leyes de la República” no atribuye a estos la calidad de “*leyes en sentido formal*”, pues el tratado se distingue considerablemente de estas por su naturaleza, por el procedimiento que se sigue para su aprobación y vigencia –que implica una serie de trámites en el ámbito internacional– e incluso por la posición asumida por el Estado –mientras las leyes en sentido formal definen las reglas básicas de las relaciones entre los particulares y de estos con el Estado, con énfasis en los derechos y obligaciones de cada uno, en los tratados este asume la calidad de sujeto obligado, susceptible de ser declarado responsable internacionalmente por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en ellos–.

En otras palabras, *el tratado no pierde su naturaleza por el hecho de haber sido incorporado al ordenamiento interno mediante un decreto legislativo; simplemente adquiere en el sistema interno de fuentes del derecho la posición que corresponde a los instrumentos normativos aprobados mediante decreto legislativo, es decir, a las leyes en sentido formal.*

Ahora bien, dependiendo del tipo de tratado, algunos podrían ser considerados leyes en sentido material pero con fuerza y rango de ley cualificados, como si se tratase de leyes en sentido formal, mientras que otros, por tener un contenido más específico, no podrían ser considerados como leyes en sentido material pero sí tendrían el rango y la fuerza normativa de la ley en sentido formal.

Y es que, atendiendo a su naturaleza y función, los *tratados-ley* son aquellos que establecen reglas de conducta generales y abstractas, usualmente para sujetos indeterminados –sentencia de 3 de noviembre de 1997, inconstitucionalidad 6-93–. Por ello, al ser incorporados en el ordenamiento interno estos asumen cualidades propias de las leyes en sentido material, pues esencialmente contienen disposiciones creadoras de situaciones jurídicas abstractas y de observancia obligatoria. Ahora bien, por tratarse de instrumentos normativos que se incorporan al ordenamiento jurídico mediante decreto legislativo tendrían una posición privilegiada en el sistema de fuentes frente a otros tipos de instrumentos que pueden ser considerados leyes en sentido material, como las ordenanzas y los reglamentos de ejecución. El rango y la fuerza normativa de este tipo de tratados sería el de las leyes en sentido formal.

En cambio, los *tratados-contrato*, es decir, aquellos que regulan asuntos concretos y determinables –sentencia de inconstitucionalidad 6-93 ya citada–, contienen acuerdos más específicos, por lo que, atendiendo a su naturaleza, no se equiparan a las leyes en sentido material debido a que no regulan situaciones jurídicas generales como sí lo hacen estas. No obstante, este tipo de instrumentos conservan la fuerza y rango de las leyes en sentido formal. También existen

los “tratados mixtos”, que contienen disposiciones generales pero también otras más específicas, en cuyo caso habría que atender al contenido de estas para identificar su grado de abstracción o de concreción.

Entonces, de la frase contenida en el art. 144 de la Cn. que indica que los tratados son “leyes de la República” al entrar en vigencia conforme a las disposiciones del propio tratado y de la Constitución es posible extraer, entre otras, las siguientes conclusiones: (i) *solo con la intervención conjunta del Presidente de la República y la Asamblea Legislativa el Estado puede contraer obligaciones internacionales*; (ii) el procedimiento de incorporación de los tratados al ordenamiento interno conlleva una serie de *controles interorgánicos*, pues, aun cuando el Presidente de la República tiene a su cargo la dirección de las relaciones internacionales y la competencia para suscribir tratados, la Asamblea Legislativa tiene la facultad de controlar los acuerdos –tratados– que generan obligaciones internacionales para el Estado; (iii) *solo mediante decreto legislativo aprobado por la mayoría correspondiente un tratado internacional suscrito por el Presidente de la República o quien haya sido delegado por este puede ser incorporado al sistema interno de fuentes*; (iv) el consentimiento del Estado para obligarse por medio de un tratado se muestra frente a otro Estado u organización internacional en dos momentos, esto es, inicialmente con la suscripción del tratado con reserva de ratificación –art. 14 párrafo 1 letra d) de la CVDT– y posteriormente con el depósito, canje o notificación del instrumento de ratificación, es decir, del decreto legislativo correspondiente debidamente publicado en el Diario Oficial; (v) el reconocimiento del efecto directo del tratado, es decir, de su eficacia en el ordenamiento interno en los mismos términos de las leyes en sentido formal, sin que para ello sea necesario un acto adicional de intermediación –por ejemplo, una ley que desarrolle el contenido del tratado–; (vi) la posición de los tratados en el sistema interno de fuentes del derecho es equiparable al de las leyes en sentido formal, es decir, tienen frente a otras fuentes del derecho el mismo rango y fuerza activa y pasiva que las leyes en sentido formal, lo cual significa que tienen vocación para modificar el sistema de fuentes y para resistirse a cambios motivados por la aprobación de nuevas normas de inferior o igual jerarquía; y (vii) se reconoce su vinculatoriedad y, en el caso de los tratados-ley, sus efectos *erga omnes*.

b. La Constitución contiene, además, ciertas *reglas de remisión* mediante las cuales reconoce la vocación e idoneidad del tratado para regular ciertas materias, aun frente a otras normas internas. Incluso, uno de los elementos esenciales del Estado se encuentra definido –al menos parcialmente– con base en tratados: *su territorio*. Y es que, si bien la Constitución señala algunos de los límites del territorio, se remite a dos tratados –el Tratado de Límites Territoriales suscrito con la República de Guatemala el 9 de abril de 1938 y el Tratado General de Paz suscrito con la República de Honduras el 30 de octubre de 1980– para delimitar su lindero poniente, y parte del oriente y del norte –art. 84–; incluso existe una remisión a una decisión de un tribunal supranacional: la sentencia de la Corte de Justicia Centroamericana de marzo de 1917, que delimita cuál es el territorio insular de El Salvador.

La citada regla de remisión confiere a esos tratados dos características que los distinguen de otros instrumentos de la misma naturaleza: *su intangibilidad* –arts. 146, 147 y 248 de la Cn.– y su *fuerza normativa calificada*, incluso frente a otros tratados, debido a que regulan aspectos esenciales de uno de los elementos propios del Estado.

Otros ejemplos de reglas de remisión en la Constitución son las previstas en las siguientes disposiciones: (i) art. 28 inc. 2º, que indica que la extradición será regulada de acuerdo a los tratados internacionales; (ii) art. 89, que reconoce la apertura hacia los procesos de integración regional y señala que esta se puede efectuar a través de tratados; y (iii) art. 93, que señala que los tratados regularán la forma y condiciones para garantizar la doble nacionalidad a ciudadanos de países que no formaron parte de la República Federal de Centroamérica, siempre que se respete el principio de reciprocidad.

c. Las *reglas de solución de antinomias* son aquellas que establecen pautas para identificar la norma que debe ser aplicada de forma preferente cuando se advierta una incompatibilidad entre el tratado y otra fuente formal del derecho interno. Estas reglas responden, por un lado, a la forma de incorporación de los tratados a los ordenamientos nacionales y, por otro, a la posición que se asigne a aquellos en los sistemas internos de fuentes del derecho.

Precisamente, dada la multiplicidad de Estados, no existe una postura uniforme sobre ambos puntos. Más bien, es posible identificar distintos enfoques y posturas para abordar la cuestión. En la actualidad no basta afirmar de manera llana que solo existen Estados que reconocen la primacía del derecho internacional frente al derecho interno y otros que defienden la primacía de su derecho interno frente al internacional. Estas posturas son insuficientes para explicar las complejas relaciones que existen entre el derecho internacional y el interno.

Y es que las posturas monista y dualista fueron propuestas teóricas desarrolladas en el contexto del derecho internacional clásico para explicar la independencia o integración de ambos ordenamientos, a partir de su forma de incorporación a los ordenamientos internos, y en este último caso la prevalencia de uno frente al otro según las reglas adoptadas por el Estado: *reconociendo la jerarquía del derecho internacional frente al nacional o viceversa*.

Ambas teorías, que fueron pensadas con perspectivas estatistas, esto es, enfocándose en las meras relaciones entre Estados como sujetos de derecho internacional por excelencia, son insuficientes para explicar las complejas interacciones que tienen lugar entre el derecho internacional contemporáneo –desarrollado desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial– y los ordenamientos nacionales, en especial porque en ambos se regulan materias comunes: derechos humanos, paz, seguridad, comercio, entre otras. Ello explica porqué en la actualidad los Estados suelen optar por posturas intermedias o coordinadoras para armonizar las interacciones entre ordenamientos e incluso por reglas de deferencia y subsidiariedad –como ocurre, por ejemplo, con la protección supranacional de los derechos humanos, que opera con base en una regla de subsidiariedad–.

Este escenario justifica que los Estados adopten distintas posturas sobre la prevalencia de un ordenamiento frente al otro en caso de conflicto, aunque, por regla general, se suele reconocer a los tratados una posición privilegiada respecto de otras fuentes. Precisamente, en la citada sentencia de inconstitucionalidad 7-2006 se afirmó que, en el caso de El Salvador, los conflictos de normas que puedan surgir entre la Constitución y el derecho internacional no pueden resolverse con base en los principios de soberanía de los Estados o de criterios de solución de antinomias como el cronológico, sino que, en cada caso, deberá delimitarse los ámbitos competenciales respectivos y determinar cuál de ellos goza de aplicación preferente frente a los otros.

No obstante, dado que la Constitución establece las bases mediante las cuales el Estado reconoce con claridad su apertura hacia el derecho internacional y las reglas básicas para su incorporación al sistema interno de fuentes, su contenido no puede ser alterado por este último – sentencia de 23 de octubre de 2013, inconstitucionalidad 71-2012–. Esta postura fue adoptada por la Asamblea Constituyente a pesar de las implicaciones que ello podría acarrear al Estado, concretamente la eventual responsabilidad internacional por el incumplimiento de obligaciones internacionales cuando estas son incompatibles con la Constitución. Según el Informe Único del Proyecto de Constitución, “[l]a Comisión reconoce que desde el punto de vista del Derecho Internacional, el cumplimiento por parte de El Salvador de un tratado celebrado de buena fe con otra parte, y que es contrario a los preceptos constitucionales salvadoreños, da derecho a una reclamación internacional de reparación por dicho incumplimiento, en los términos aceptados por el propio Derecho Internacional que regula esta situación”.

Pese a ello, la Constitución reconoce al tratado una posición privilegiada en el sistema interno de fuentes del derecho: la misma que confiere a la ley en sentido formal, pero con la posibilidad de prevalecer incluso frente a esta cuando haya conflicto entre ambos. La Constitución ha previsto algunas *reglas de solución de antinomias* para garantizar, por un lado, la observancia de los tratados internacionales, pero también la supremacía de la Constitución como fuente de validez formal y material del resto de fuentes del derecho. Estas reglas están definidas, esencialmente, en los arts. 144, 149 y 246 de la Cn. y se explican de la siguiente manera:

(i). En los conflictos entre la Constitución y el tratado que no pueden ser resueltos con base en el criterio de competencia –sentencia de inconstitucionalidad 7-2006 ya citada– se debe aplicar una regla de jerarquía, en virtud de la cual la Constitución prevalece frente al tratado – arts. 149 y 246 de la Cn.–.

(ii). Existe una apertura normativa de la Constitución hacia los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en virtud de la cual, aun cuando estos no adquieren la misma posición de la Constitución en el sistema de fuentes, pueden ser invocados en los procesos constitucionales como fundamento complementario de las pretensiones que se plantean ante esta Sala. Así, por ejemplo, con base en el art. 144 de la Cn. cuando una ley en sentido formal infringe una norma contenida en un tratado de derechos humanos ello habilita a esta Sala para controlar la



constitucionalidad de la ley en virtud de la transgresión “por acción refleja” a los arts. 1 y 144 de la Cn.

Como se afirmó en la sentencia de 1 de abril de 2004, inconstitucionalidad 52-2003, la proposición de tratados internacionales sobre derechos humanos en la pretensión de inconstitucionalidad puede efectuarse a título de violación a la Constitución y no al tratado considerado aisladamente. La trasgresión constitucional se entiende por acción refleja, cometida en relación con el art. 144 inc. 2° de la Cn., ante la contradicción entre la ley secundaria y un tratado internacional de derechos humanos. De ahí que, en caso de conflicto entre una ley y un tratado de derechos humanos, prevalecería este último.

(iii). En los conflictos entre el tratado y la ley media una relación de *prevalencia*, no de jerarquía. Ello significa que, en el sistema interno de fuentes del derecho, el tratado se encuentra en igual posición a la ley en sentido formal; sin embargo, *el tratado posee una fuerza pasiva cualificada, de mayor intensidad que la conferida a la ley en sentido formal que, en caso de conflicto, lo hace prevalecer frente a esta*. A ello se refiere el art. 144 inc. 2° de la Cn. cuando indica que en caso de conflicto entre la ley y el tratado prevalece este último. La citada disposición también contiene un mandato al legislador que inhibe a este de emitir normativa contraria a los tratados: “la ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador”. Esta postura fue definida con claridad en el Informe Único del Proyecto de Constitución, el cual indica que “*mediante el tratado puede derogarse la ley secundaria anterior, pero ninguna legislación secundaria podrá derogar o modificar las disposiciones de un tratado*” –resaltado suplido–.

(iv). Dado que el tratado se encuentra en igual posición que las leyes, este prevalece frente a otras fuentes del derecho con jerarquía inferior a estas.

C. De lo expuesto se infiere que el constituyente optó por una postura moderada y coordinada en cuanto a la forma de incorporación de los tratados al ordenamiento jurídico interno y a las relaciones de estos con otras fuentes del derecho. En ese sentido, del contenido de la Constitución se deduce que: (i) la incorporación de los tratados requiere de un acto legislativo de ratificación debido a la posición que la Constitución les reconoce en el sistema de fuentes, aunque fuera de eso los tratados no requieren de un acto de transformación distinto, por ejemplo, de una ley que desarrolle su contenido; y (ii) no existe una regla general sobre la prevalencia del derecho interno frente al tratado o viceversa, pues esto dependerá del tipo de fuente del derecho con el que este entre en conflicto.

3. A. En relación con el trámite específico para la denuncia de tratados internacionales, en el estudio del derecho comparado se observa que muchos Estados no contemplan reglas explícitas dentro de sus constituciones sobre la forma de terminación de aquellos. Los Estados que sí poseen reglas expresas suelen optar por seguir un procedimiento similar al previsto para la incorporación de los tratados a sus ordenamientos internos y atribuir competencias a los mismos órganos que participan en dicho procedimiento.

Así, por ejemplo, según la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (art. 76.I), el Senado tiene la facultad exclusiva de “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas de los mismos”.

Una postura similar es la prevista en el art. 91 de la Constitución del Reino de los Países Bajos, que indica que este “no quedará vinculado por tratados y estos no podrán ser denunciados sin la aprobación previa de los Estados Generales” –esto es, del Parlamento–. Esa misma disposición indica que la ley determinará los casos en que no se requiera tal aprobación.

Finalmente, en el caso de España se requiere la autorización legislativa –es decir, de las Cortes Generales– para obligarse por medio de un tratado internacional únicamente en los casos previstos en el art. 94 de la Constitución –cuando se trata de tratados de carácter político, tratados de carácter militar, tratados que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, y tratados que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución–. En lo que respecta a la denuncia, el art. 96.2 de la Constitución establece que “se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94”, lo cual significa que, en los supuestos en los que se requiere la autorización previa de las Cortes Generales para que el Estado se obligue por medio de un tratado, también debe mediar su previa autorización para que este sea denunciado.

*B. a.* En nuestro ordenamiento jurídico la Sección Tercera del Capítulo I, Título VI de la Constitución, referida a los tratados, no contiene disposiciones que expresamente definan la competencia de un órgano para denunciarlos ni el trámite que debe seguirse para ello. El art. 168 de la Cn., que atribuye al Presidente de la República la facultad de celebrar tratados, someterlos a ratificación de la Asamblea Legislativa y vigilar su cumplimiento –disposición que se ubica en el Capítulo II del título VI de la Constitución–, tampoco confiere a este expresamente la competencia para denunciarlos unilateralmente –esto es, sin la intervención de la Asamblea Legislativa–.

Como se indicó previamente, lo que se determinará en el presente amparo, es sí el titular del MRREE vulneró los derechos de la parte actora, al haber omitido someter a ratificación de la Asamblea Legislativa la denuncia del TLC; es decir, lo que se debe esclarecer, es si el órgano ejecutivo, puede o no denunciar un tratado sin autorización de la Asamblea Legislativa.

*b.* Para ello, en primer lugar, es necesario examinar si dentro del catálogo de funciones constitucionales conferidas al órgano ejecutivo constitucionalmente, es posible deducir si dicha competencia le correspondía o si por el contrario era necesario que se acudiera previamente a la Asamblea Legislativa.

De esa manera, al traer a cuenta, las funciones de órgano ejecutivo, es necesario estudiar, la denominada función ejecutiva. De conformidad, a la sentencia de 8 de abril de 2003,

inconstitucionalidad 22-99, esta se puede definir como el cumplimiento de los mandatos contenidos en las leyes –v. gr., la ejecución del presupuesto, la recaudación de tributos, el mantenimiento del orden público, etc.–, cuya característica práctica y común es la ampliación de las funciones de las mismas.

Así, junto a la función ejecutiva, ha destacado cada vez más un creciente aumento de las funciones normativas, a medida que se han mostrado las limitaciones propias del Legislativo como órgano de composición numerosa, lentitud procedimental y, consecuentemente, escasa agilidad para adaptarse a situaciones rápidamente cambiantes. Ahora bien, existe también la posibilidad que el Ejecutivo disponga de una habilitación constitucional para regular determinadas materias, sin necesidad de un encargo legislativo.

Por otra parte, se señala en esa misma sentencia, que el órgano ejecutivo es el encargado de la dirección política pues dirige la vida política estatal, incluyendo en ella el impulso para la actuación de otros órganos. Esta función de dirección política se realiza en dos ámbitos: una acción o política exterior y una acción o política interior. Dentro de estas acciones es posible advertir cierta participación del Legislativo; así, corresponde a éste ratificar los tratados o pactos celebrados por el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación (art. 131 ord. 7° Cn.); recibir el informe de labores del Ejecutivo y aprobarlo o desaprobarlo (art. 131 ord. 18° Cn.); aprobar las concesiones otorgadas por el Estado para la explotación de muelles, ferrocarriles, canales u otras obras materiales de uso público (art. 131 ord. 30° Cn.); y recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado (art. 131 ord. 37° Cn.).

c. Ahora bien, respecto del problema jurídico a resolver, se debe tener en cuenta que en el art. 2 párrafo 1 letra a) de la CVDT define al tratado como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Así, un tratado es un acuerdo entre sujetos de derecho internacional destinado a producir efectos jurídicos, consistiendo estos en crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas entre miembros de la comunidad internacional, de las cuales surgen derechos y obligaciones al determinar las reglas o pautas de conducta que los Estados o los organismos internacionales que los suscriben deben adoptar en la regulación de un asunto concreto.

Cuando los Estados suscriben un tratado bilateral –como es el TLC– que tiene como objetivo principal la creación de una zona de libre comercio, crean relaciones jurídicas de las que se derivan derechos y obligaciones respecto a la forma en que esos Estados regularán el intercambio comercial de mercancías y servicios producidos en sus mercados bajo condiciones arancelarias preferenciales, con lo cual pretenden obtener un beneficio mutuo y equitativo que optimice el crecimiento de sus sectores productivos nacionales y, en última instancia, que repercuta en mejorar los niveles de vida de sus poblaciones.

De lo anterior, es posible realizar las siguientes afirmaciones: i) corresponde al órgano ejecutivo como director de las políticas de estado la celebración de los tratados internacionales; y ii) que es en ese papel de dirección de los asuntos de Estado (económica, política exterior, educación, etc) que debe también determinar tanto la conveniencia o no de suscribir un convenio con otro u otros estados, como la de mantener en vigencia los tratados ya existente en las distintas materias relacionadas con su función ejecutiva.

Relacionado a lo anterior, se debe tener en cuenta, que la dinámica de las relaciones entre estados, se dan en un contexto actual de un mundo globalizado a nivel económico, social y cultural, por lo que es un proceso de naturaleza compleja que afecta los distintos sectores de los países, por lo que no debe perderse de vista que la suscripción y cancelación de este tipo de convenios se dan en el contexto de un mundo cada vez más dinámico, cambiante y sobre todo en el que se requiere respuestas inmediatas a los problemas de cada país.

Al analizar la naturaleza de la función ejecutiva, así como la rápida capacidad de respuesta que los organismos administrativos que conforman dicho órgano de Estado deben tener en el cumplimiento de sus funciones en contraposición con las limitaciones propias del Legislativo como órgano de composición numerosa, lentitud procedimental y, consecuentemente, escasa agilidad para adaptarse a situaciones rápidamente cambiantes. Ante ello, es posible concluir que cuando un tratado regule una materia propia de la función ejecutiva debe entenderse que el Presidente de la República dispone de una habilitación para denunciar un tratado sin necesidad de un aval legislativo.

C. Para este caso concreto, se trata de un TLC, que desde su Preámbulo se destaca el interés de los Estados firmantes en “crear un mercado más amplio y seguro para las mercancías y servicios producidos en sus territorios”, estableciendo “reglas claras de beneficio mutuo que rijan el intercambio comercial de sus mercancías y servicios, así como para la promoción y protección de las inversiones en sus territorios”. Por ello, en el art. 1.01 de dicho tratado se establece una zona de libre comercio que se aplicará para el comercio bilateral entre El Salvador y la República de China (Taiwán); aclarándose que esa regulación no es aplicable a las relaciones comerciales entre nuestro país y la República de Honduras.

En el art. 1.02 del TLC se detallan los objetivos que los Estados suscriptores buscan alcanzar con dicho instrumento, entre los cuales se encuentran: (i) promover la expansión y diversificación del comercio de mercancías y servicios entre las partes; (ii) eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre el territorio de las partes; (iii) promover condiciones de competencia leal entre las partes; y (iv) promover, proteger y aumentar sustancialmente las inversiones en cada parte.

Para alcanzar dichos objetivos, en el art. 3.04 del TLC los Estados partes acordaron “establecer el programa de desgravación arancelaria en el Anexo 3.04 para las mercancías originarias” y, además, se obligaron a no “incrementar un arancel aduanero existente, ni adoptar un nuevo arancel aduanero sobre mercancías originarias” y a eliminar “progresivamente sus

aranceles aduaneros sobre mercancías, de acuerdo a su programa de desgravación establecido en el Anexo 3.04 y el Anexo 3.14”.

De lo expuesto se infiere que en virtud del TLC se creó una relación jurídica de índole comercial entre los Estados parte, de la cual se derivaron derechos y obligaciones entre estos que se enmarcan principalmente en el funcionamiento de la zona de libre comercio establecida como consecuencia de dicho tratado.

Así, al tratarse de un TLC es posible afirmar lo siguiente: *i)* que, al tener una naturaleza económica, entre dentro de aquella materia propia de la función ejecutiva; y *ii)* que el mismo también forma parte de la función de dirección de la política exterior. Por ende, dentro de las funciones constitucionales de dicho órgano en el ejercicio de la denominada función ejecutiva, el Presidente, a través del funcionario que este delegue, tiene la potestad de así como celebró en su momento un tratado internacional valorando la conveniencia de su suscripción, denunciar el contenido del mismo, también valorando la conveniencia del mantenimiento de la vigencia del mismo, de conformidad a su rol de director de las políticas públicas en las distintas materias que constitucionalmente conferidas. Ello, sin necesidad de contar con aval legislativo.

Así, debe entenderse como regla general que el Presidente de la República, en su calidad de gestor de los negocios públicos y director de las distintas políticas de la administración del Estado, le corresponde dentro de sus facultades tanto la suscripción de los distintos tratados internacionales, así como su denuncia, una vez que en la precitada calidad haya evaluado la inconveniencia de mantener la vigencia de los distintos tratados o convenios para los intereses de la administración pública.

D. Ahora bien, dentro de esta regla general, por su especial naturaleza y su estrecha vinculación material con el contenido de la Constitución, a efecto de brindar una mayor garantía del respeto irrestricto a los Derechos Humanos, los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, *v.gr.* la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los de similar naturaleza, solo podrán ser denunciados con la previa aprobación de la Asamblea Legislativa.

**VI.** Corresponde en este apartado examinar si la actuación de la autoridad demandada que es objeto de control en el presente proceso vulneró los derechos que la asociación actora alegó infringidos en su demanda.

*I. A.* Las partes afirmaron en sus distintas intervenciones que mediante la nota DM/n° 178/2018 de 13 de diciembre de 2018 (folio 102), la cual se emitió como consecuencia de un comunicado conjunto y de un memorando de entendimiento suscrito el 21 de agosto de 2018 con el representante de la República Popular China, el titular del MRREE reconoció en referencia a dicho Estado que “existe una sola China en el mundo” cuyo Gobierno “es el único Gobierno legítimo que representa a toda China” y que el territorio de aquella comprende el de Taiwán, por lo que “procedía a denunciar todos los tratados y demás instrumentos firmados con Taiwán”,

entre ellos el TLC y sus decisiones, e indicó que, en atención a lo previsto en el art. 18.05 de dicho tratado, este cesaría sus efectos jurídicos a partir del 15 de marzo de 2019.

De conformidad con el art. 314 n° 1 del CPCM, de aplicación supletoria al proceso de amparo, *dado que la afirmación de ese hecho fue estipulada de manera conjunta por ambas partes, se advierte que la existencia de la citada nota y que mediante esta el titular del MRREE expresó que procedía a denunciar el TLC constituye un hecho no controvertido que no requiere ser probado, por lo que debe tenerse por acreditado dentro de este proceso.*

B. El representante de la asociación peticionaria aportó como prueba instrumental diligencias notariales de traducción de un documento en el que se detallan los aranceles aplicables a productos derivados del azúcar en virtud del Programa de Desgravación de la República China (Taiwán) para la República de El Salvador.

Al respecto, se advierte que el contenido de esa impresión es uno de los anexos del TLC – anexo 3.04–, el cual de conformidad con el art. 18.04 de dicho tratado forma parte integral de este, de modo que, según el art. 144 de la Cn., constituye una norma de derecho interno y, por consiguiente, no requiere ser probada.

2. Respecto de la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, la asociación actora alegó en su demanda que para la denuncia de un tratado “se deben seguir los mismos trámites” utilizados para su incorporación al ordenamiento jurídico interno, por lo que previo a realizar la denuncia del TLC se debió someter a la consideración de la Asamblea Legislativa dicha decisión para que ese órgano la ratificara.

Ahora bien, toda vez que se ha indicado previamente que, la exigencia de la aprobación de la Asamblea Legislativa implica un gravamen que la Constitución no ha previsto para la denuncia de un tratado o convenio internacional, por ende, resulta procedente desestimar la pretensión planteada por el señor MESN, como presidente de la junta directiva y representante de la Asociación Azucarera de El Salvador, contra el titular del MREE, y por consiguiente, declarar no ha lugar el amparo solicitado por la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera.

3. A. En cuanto a la transgresión del derecho a la propiedad alegada por la parte actora, se debe señalar que el art. 2 párrafo 1 letra a) de la CVDT define al tratado como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Tal como se señaló en el Considerando V.1 de esta sentencia, un tratado es un acuerdo entre sujetos de derecho internacional destinado a producir efectos jurídicos, consistiendo estos en crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas entre miembros de la comunidad internacional, de las cuales surgen derechos y obligaciones al determinar las reglas o pautas de conducta que los Estados o los organismos internacionales que los suscriben deben adoptar en la regulación de un asunto concreto.

Cuando los Estados suscriben un tratado bilateral –como es el TLC– que tiene como objetivo principal la creación de una zona de libre comercio, crean relaciones jurídicas de las que se derivan derechos y obligaciones respecto a la forma en que esos Estados regularán el intercambio comercial de mercancías y servicios producidos en sus mercados bajo condiciones arancelarias preferenciales, con lo cual pretenden obtener un beneficio mutuo y equitativo que optimice el crecimiento de sus sectores productivos nacionales y, en última instancia, que repercuta en mejorar los niveles de vida de sus poblaciones.

B. En el caso específico del TLC, desde su Preámbulo se destaca el interés de los Estados firmantes en “crear un mercado más amplio y seguro para las mercancías y servicios producidos en sus territorios”, estableciendo “reglas claras de beneficio mutuo que rijan el intercambio comercial de sus mercancías y servicios, así como para la promoción y protección de las inversiones en sus territorios”. Por ello, en el art. 1.01 de dicho tratado se establece una zona de libre comercio que se aplicará para el comercio bilateral entre El Salvador y la República de China (Taiwán); aclarándose que esa regulación no es aplicable a las relaciones comerciales entre nuestro país y la República de Honduras.

En el art. 1.02 del TLC se detallan los objetivos que los Estados suscriptores buscan alcanzar con dicho instrumento, entre los cuales se encuentran: *(i)* promover la expansión y diversificación del comercio de mercancías y servicios entre las partes; *(ii)* eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre el territorio de las partes; *(iii)* promover condiciones de competencia leal entre las partes; y *(iv)* promover, proteger y aumentar sustancialmente las inversiones en cada parte.

Para alcanzar dichos objetivos, en el art. 3.04 del TLC los Estados partes acordaron “establecer el programa de desgravación arancelaria en el Anexo 3.04 para las mercancías originarias” y, además, se obligaron a no “incrementar un arancel aduanero existente, ni adoptar un nuevo arancel aduanero sobre mercancías originarias” y a eliminar “progresivamente sus aranceles aduaneros sobre mercancías, de acuerdo a su programa de desgravación establecido en el Anexo 3.04 y el Anexo 3.14”.

Específicamente en relación con el azúcar, dentro del citado Anexo 3.04 del TLC se prevé que “la República de China (Taiwán) deberá aplicar una cuota libre de impuestos (0%) para azúcar originaria de la República de El Salvador”, para lo cual se “exigirá el Certificado de Origen y el Certificado de Cuota Arancelaria (CCA) emitido por la República de El Salvador”. Además, en virtud de que se adopta un sistema de cuota –lo cual supone la posibilidad de exportar una cantidad limitada de dicho producto cada año–, se estipuló que “la administración de la cuota de azúcar exigirá únicamente el Certificado de Origen y el Certificado de Cuota Arancelaria, los cuales serán proporcionados por el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA) de la República de El Salvador”.

C. De lo expuesto se infiere que en virtud del TLC se creó una relación jurídica de índole comercial entre los Estados parte, de la cual se derivaron derechos y obligaciones entre estos que

se enmarcan principalmente en el funcionamiento de la zona de libre comercio establecida como consecuencia de dicho tratado. Concretamente respecto al azúcar, el Estado de El Salvador tiene el derecho de exportar anualmente hacia el mercado de la República de China (Taiwán) una cantidad determinada de esa mercancía libre de impuestos –es decir, con un arancel preferencial de 0%–, siempre que se acredite que dicha mercancía es originaria de El Salvador.

En ese sentido, el TLC no atribuye a las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera un derecho subjetivo que sea susceptible de ser incorporado en su patrimonio, ya que, por su propia naturaleza –tratado internacional–, los derechos y las obligaciones que se originaron desde la vigencia de dicho instrumento atañen directa y exclusivamente a los Estados que lo suscribieron, no a las personas que habitan en sus territorios.

*Y es que no puede afirmarse que cada productor de azúcar de nuestro país tiene al amparo del TLC el derecho de exportar hacia la República de China (Taiwán) una cantidad específica de esa mercancía bajo un arancel preferencial, pues la cuota anual que goza de ese beneficio ha sido otorgado en su conjunto al Estado de El Salvador y, por ello, para que una exportación de ese tipo se lleve a cabo se necesita que el CONSAA proporcione al interesado los certificados de origen y de cuota arancelaria que le serán exigidos por las autoridades de aquel país.*

En todo caso, las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera únicamente tienen la expectativa de que, bajo la vigencia del TLC, pueden llegar a beneficiarse con la exportación libre de impuestos de sus productos hacia ese mercado, pero esa mera expectativa, si bien podría concretarse en un beneficio de tipo económico, no es susceptible de ser considerada en sí misma como parte del patrimonio de aquellas.

D. A partir de lo expuesto, se concluye que la nota DM/nº 178/2018 de 13 de diciembre de 2018, mediante la cual el titular del MRREE efectuó la denuncia del TLC, no es susceptible de ocasionar una afectación al patrimonio de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera en nuestro país.

En consecuencia, *no resulta procedente estimar la pretensión planteada por el señor MESN, como presidente de la junta directiva y representante de la Asociación Azucarera de El Salvador, contra el titular del MRREE por la vulneración del derecho a la propiedad de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera y, por consiguiente, debe declararse que no ha lugar al amparo solicitado en relación con dicho derecho.*

**VII.** Ahora, en este apartado corresponde determinar los efectos de la presente sentencia.

En primer lugar, es de considerar que mediante auto de 12 de marzo de 2019 se ordenó como medida cautelar en el presente proceso, la suspensión inmediata y provisional de los efectos de la denuncia del Tratado de Libre Comercio celebrado entre las Repúblicas de China (Taiwán), de El Salvador y de Honduras. Dicha medida fue confirmada por resolución de 24 de abril de 2019.



El efecto inmediato de la presente sentencia, es el *cese de los efectos* de la medida cautelar ordenada y confirmada en los autos de 12 de marzo de 2019 y de 24 de abril de 2019, respectivamente.

Ahora bien, es importante tomar en cuenta, tal y como se aseveró previamente, que de conformidad con el artículo 168 ord. 5° Cn corresponde al Presidente de la República “[d]irigir las relaciones exteriores...”.

En ese sentido, constituye un hecho notorio y público, que el 21 de agosto de 2018 la República de China y El Salvador establecieron relaciones diplomáticas sobre la base del principio de la existencia de una sola China.

De ese modo, se observa que al reconocer en su momento el estado salvadoreño la existencia de una sola República de China, por ende, al haber cesado los efectos de la referida medida cautelar, debe entenderse que el plazo de 180 días indicados en el mencionado TLC para que dicha denuncia surtiera efecto ya se ha cumplido.

En conclusión, como efecto de la presente sentencia de amparo, el proceso de denuncia del Tratado de Libre Comercio celebrado entre las Repúblicas de China (Taiwán), de El Salvador y de Honduras, se debe entender por concluido.

**POR TANTO**, con base en las razones expuestas y en los arts. 2, 131 ord. 7°, 133 ords. 1° y 2°, 135, 142, 144, 168 ords. 4° y 8°, y 245 de la Constitución, así como en los arts. 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, a nombre de la República, esta Sala **FALLA:** (a) *Declárase sin lugar* la intervención del abogado Gerardo Alfredo Rosa González como apoderado de la Asociación de Productores de Caña de Azúcar de El Salvador, en virtud de no haber acreditado debidamente la personería con la que manifestó comparecer; (b) *Declárase que no ha lugar al amparo* solicitado por el señor MESN, en calidad de presidente de la junta directiva y representante de la Asociación Azucarera de El Salvador, en contra del titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, por la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera; (c) *Declárase que no ha lugar al amparo* solicitado por el señor MESN, en calidad de presidente de la junta directiva y representante de la Asociación Azucarera de El Salvador, en contra del titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, por la transgresión del derecho a la propiedad de las personas que integran el sector de la agroindustria azucarera; (d) *Cesen los efectos* de la medida cautelar ordenada y confirmada en los autos de 12 de marzo de 2019 y de 24 de abril de 2019, respectivamente.; y (e) *Notifíquese*.

-----  
-----A. L. J. Z.----- DUEÑAS-----J. A. PÉREZ-----LUIS JAVIER SUÁREZ MAGAÑA-----H. N. G-----  
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----  
----- RENÉ ARÍSTIDES GONZÁLEZ BENÍTEZ-----SECRETARIO-----RUBRICADAS-----  
-----