



Hora: 10:09
Recibido el: 13 ENE 2022
Por: *[Firma]*

SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
TELEFONO 22718888, FAX 2281-0781

ea
San Salvador, 4 de enero de 2022.

ASUNTO: Se comunica resolución de
inconstitucionalidad referencia 226-2016.

Respetable
Asamblea Legislativa
Presente.

Oficio No. 0019

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició proceso de inconstitucionalidad clasificado con la referencia número 226-2016, por el ciudadano **Luis Javier Portillo Solano**, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad por omisión absoluta en su vertiente de regulación deficiente del artículo 115 de la Ley Orgánica Judicial, por la supuesta vulneración a los artículos 15 y 182 ordinal 12° de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió resolución a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del 6/10/2021, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

En dicha resolución, entre otros aspectos, se dispone lo siguiente:

1. *Sobreséese el presente proceso por la supuesta inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley Orgánica Judicial, por la presunta vulneración a los artículos 15 y 182 ordinal 12° de la Constitución. Las razones para esta decisión son que el actor no tomó en consideración lo regulado en los artículos 51 atribución 3ª de la precitada ley, y en los artículos 7 y 8 de la Ley de Notariado; realizó una errónea interpretación del objeto de control; y, la omisión sobre el procedimiento administrativo sancionatorio ha dejado de existir. (...)*

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

Firma:

DIOS UNIÓN LIBERTAD

[Firma]
René Aristides González Benítez
Secretario Interino de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia



Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del seis de octubre de dos mil veintiuno.

Agréganse el escrito de 22 de marzo de 2017, por medio del cual la Asamblea Legislativa rindió el informe que fue ordenado en el auto de admisión de la demanda; y el escrito de 4 de abril de 2017, por el que el Fiscal General de la República rindió la opinión que le fue requerida de acuerdo con el art. 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

El presente proceso fue iniciado por el ciudadano Luis Javier Portillo Solano, mediante el cual solicita la inconstitucionalidad por omisión parcial en su vertiente de regulación deficiente del art. 115 de la Ley Orgánica Judicial¹ (LOJ), por la supuesta vulneración a los arts. 15 y 182 ord. 12° Cn.

I. Alegaciones del demandante.

El actor aduce que el art. 115 inc. 2° LOJ es incompatible con la Constitución, ya que regula de forma deficiente las sanciones de suspensión e inhabilitación de los abogados y notarios y, el proceso administrativo para la imposición de dichas sanciones. Para justificarlo, alega que el art. 182 ord. 12° Cn. ordena que en los casos de suspensión e inhabilitación de los profesionales del Derecho se “[...] procederá en la forma que la ley establezca [...]”. A partir del texto de esa disposición, advierte la existencia de una omisión legislativa que vulnera el principio de legalidad (art. 15 Cn.). Para él, no están previstas las conductas típicas que constituyen las causales de suspensión e inhabilitación de abogados y notarios ni la determinación de los alcances de las sanciones de suspensión e inhabilitación a dichos profesionales. Asimismo, sostiene que el Legislativo no ha previsto el procedimiento legal para la imposición de las sanciones de suspensión e inhabilitación para abogados y notarios, obligación que deriva del art. 182 ord. 12° Cn., en tanto que, a su juicio, existe una orden explícita para la complementación de lo prescrito en el citado precepto constitucional.

Con base en lo anterior, sostiene que el legislador tiene la obligación de normar las conductas típicas que son sujetas a las sanciones de suspensión e inhabilitación, los criterios para su composición, agravantes y atenuantes, el procedimiento para su imposición y la forma de reincorporación al ejercicio profesional. Por ello, señaló que el mandato contenido en el art. 15 Cn. exige del Órgano Legislativo una definición clara, concreta e inequívoca de las conductas reprobables, el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones, el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad del

¹ Aprobada por el Decreto Legislativo n° 123, de 6 de junio de 1984, publicado en el Diario Oficial n° 115, tomo 283, de 20 de junio de 1984.

procesado. Añade que el art. 182 ord. 12º Cn. imputa ciertas sanciones genéricas —como suspensión e inhabilitación— a conductas de abogados y notarios, no obstante, alega que el constituyente no puede prever dentro de la Constitución todos los elementos y parámetros de la pena respecto de la investigación de la conducta de los profesionales del Derecho. Por tanto, concluye que existe una regulación deficiente, dada la excesiva indeterminación de los criterios para la imposición, alcances y proporcionalidad de la sanción de suspensión e inhabilitación por parte de la autoridad administrativa competente.

II. Orden temático de la resolución.

Para adoptar la decisión que corresponde en este caso, se seguirá el orden temático que sigue: (III) se abordará lo relativo a la aplicación del sobreseimiento en el proceso de inconstitucionalidad; posteriormente, se explicará (IV) el uso de la técnica legislativa; luego, (V) la inconstitucionalidad por omisión; y finalmente, (VI) se aplicarán esas consideraciones a este caso.

III. Sobreseimiento en el proceso de inconstitucionalidad.

En materia constitucional, el sobreseimiento implica la existencia de vicios en la pretensión —cualquiera que fuere su naturaleza— que impiden al juzgador pronunciarse sobre el fondo del asunto². Dichos vicios la afectan y producen el rechazo de la demanda cuando son detectados en la tramitación del proceso constitucional³. Ello es así porque la pretensión es el elemento condicionante del proceso en todas sus etapas: es la que determina su iniciación, continuación y finalización⁴. Este Tribunal ha señalado que, según la Ley de Procedimientos Constitucionales, son varias las causas en virtud de las cuales puede sobreseerse en un proceso constitucional de amparo. Sin embargo, dicha ley guarda silencio para los casos en los que con idéntica razón se advierta cualquiera de tales causas —u otras análogas— en los procesos de inconstitucionalidad⁵. Por ello, esta Sala ha sostenido que la regulación del sobreseimiento en la citada ley —prevista inicialmente para el proceso de amparo— puede extenderse a los otros dos procesos de los cuales conoce, vía autointegración del Derecho⁶.

En ese contexto, en los procesos constitucionales es procedente el sobreseimiento cuando en el transcurso de estos se modifican las circunstancias que provocaron su admisión, por ejemplo, debido a la cesación de los efectos de la actuación impugnada, que hagan imposible la continuación normal del proceso e impidan el pronunciamiento de la sentencia definitiva⁷. En tal sentido, “entre las circunstancias que aparecen como un óbice material para el pronunciamiento de una sentencia definitiva sobre el caso planteado ante la

² Auto de 23 de febrero de 2018, inconstitucionalidad 24-2016.

³ Sentencia de 8 de octubre de 2014, hábeas corpus 435-2014R.

⁴ Sentencia de 4 de junio de 2018, inconstitucionalidad 47-2015.

⁵ Auto de 1 de julio de 2015, inconstitucionalidad 100-2014.

⁶ Así se ha dicho desde el auto de 2 de septiembre de 1998, inconstitucionalidad 12-98.

⁷ Sobre esto, ver autos de 27 de junio de 2000 y de 9 de julio de 2001, amparos 456-98 y 9-2001, respectivamente. Asimismo, auto de 13 de septiembre de 2000, hábeas corpus, 213-2000 y auto de 30 de marzo de 2000, inconstitucionalidad 2-1999.

jurisdicción constitucional, se encuentra la desaparición del objeto litigioso, materia que la Ley de Procedimientos Constitucionales reconoce como la cesación de los efectos del acto impugnado”⁸. Lo cual tiene aplicación en el proceso de inconstitucionalidad respecto de los contrastes normativos sometidos al conocimiento de este Tribunal⁹.

Ello se debe a que, si durante la tramitación del proceso se verifica un cambio o derogación de la legislación relacionada con el proceso de inconstitucionalidad, generalmente se altera su tramitación, pues las eventuales modificaciones practicadas por el legislador sobre el objeto de control podrían incidir en la resolución del proceso¹⁰. Y es que, la tramitación de un proceso de inconstitucionalidad no detiene al Órgano Legislativo en su labor de legislar, por lo cual el alcance del litigio no se perpetúa cuando se admite una demanda de inconstitucionalidad y el proceso no es ajeno a las modificaciones que puedan surgir a partir del ejercicio de potestades legislativas¹¹.

IV. El uso de la técnica legislativa.

La jurisprudencia constitucional¹² ha diferenciado entre la decisión política de emitir una ley formal o disposiciones jurídicas formales y la técnica legislativa que debe utilizarse para su redacción. En ese sentido, la primera corresponde a la Asamblea Legislativa, pues su atribución por antonomasia es la de legislar (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.). Ello apunta al contenido de una ley que el legislador puede emitir de acuerdo con el margen de acción estructural que la Constitución delimita. La segunda, la técnica legislativa, en realidad no es necesariamente una tarea del legislador, sino del técnico y apunta a su continente, es decir, al texto que formaliza la decisión política. Entre la voluntad política del legislador al tomar esa decisión (lo que el legislador quiere aprobar) y el texto aprobado, debe existir fidelidad, por lo que la técnica legislativa entraña un acto de “traducción” de la decisión política del legislador¹³.

Esta “traducción” debe cumplir por lo menos dos requisitos. El primero es mantener la coherencia con el resto del sistema de fuentes del Derecho. Cuando el Legislativo aprueba un proyecto de ley, no lo hace para que permanezca aislado del resto de leyes (en sentido material), como si se tratara de compartimentos estancos dentro de un sistema jurídico, sino que lo hace para que forme parte de una unidad¹⁴. El segundo es ser un fiel reflejo de la decisión política que motivó al legislador. El texto normativo no debe alterar la decisión política, de tal manera que ha de expresar en términos claros cuál fue la decisión real.

En principio, la Asamblea Legislativa tiene la obligación de actualizar o cumplir los mandatos que la Constitución le impone (art. 271 Cn.). Dicho órgano no puede abstraerse

⁸ Auto de 11 de mayo de 2005, amparo 808-2003 y sentencia de 12 de octubre de 2007, amparo 636-2006.

⁹ Auto de 30 de marzo de 2000, inconstitucionalidad 2-1999.

¹⁰ Auto de 11 de mayo de 2011, inconstitucionalidad 38-2010.

¹¹ Autos de 11 de mayo de 2011, inconstitucionalidades 94-2010 y 95-2010.

¹² Sentencia de 22 de agosto de 2014, inconstitucionalidad 43-2013.

¹³ Auto de 5 de julio de 2013, inconstitucionalidad 156-2012.

¹⁴ Al respecto, véase la sentencia de 28 de mayo de 2018, amparo 557-2015.

de ese deber. Pero, esto no significa que toda la regulación que deba adoptar deba estar contenida en un único capítulo, cuerpo normativo o en una única disposición jurídica. Y ello, a pesar del reproche que se pueda hacer al Legislativo por la técnica utilizada al emitir un decreto de que se trate. La Constitución no establece un mandato o una orden al Órgano Legislativo para que una materia concreta esté regulada en un determinado precepto y solo en ese precepto. Una deficiencia en la técnica puede provocar la apariencia de que una disposición, capítulo o ley haya omitido regular una materia o estado de cosas que la Constitución impone. Sin embargo, de ello no debe inferirse que se ha incumplido un mandato constitucional. De este modo, el control de constitucionalidad no es un juicio sobre la técnica legislativa empleada, pues la regulación correspondiente puede estar contenida en otro precepto del mismo o de un distinto cuerpo normativo.

V. Sobre la inconstitucionalidad por omisión.

1. Se denomina inconstitucionalidad por omisión a la falta de cumplimiento, por los órganos con potestades normativas, de los mandatos constitucionales de desarrollo obligatorio o regulación de ciertos temas o asuntos, en la medida que ese incumplimiento exceda un plazo razonable y obstaculice la aplicación eficaz de la Constitución¹⁵. En este tipo de inconstitucionalidad es necesario argumentar la existencia de una orden concreta, específica e ineludible de producción normativa infraconstitucional de desarrollo que, como consecuencia de la estructura abierta y de la función promocional de la Constitución, es necesaria para la aplicación efectiva de ciertos preceptos constitucionales¹⁶.

En ese sentido, esta modalidad de vulneración constitucional se puede llevar a cabo de las siguientes formas: (i) como omisión absoluta, que consiste en la total ausencia de cualquier normativa que dote de eficacia a las normas constitucionales que lo requieren¹⁷; y (ii) como omisión parcial, en la cual la normativa de desarrollo existe, pero es insuficiente¹⁸. Acá, la falta de desarrollo se concibe en un sentido amplio, que abarca no solo la total ausencia de legislación en el punto conflictivo, sino también la presencia de una normativa incompleta o parcial. Las omisiones parciales comprenden el supuesto de la incompleta regulación de un instituto, capaz de originar la ineficacia del mandato constitucional. Consecuentemente, en las omisiones relativas o parciales se distinguen dos especies: las que infringen el principio de igualdad —por la exclusión arbitraria de beneficio— y las que suponen una deficiente regulación de un aspecto que le daría plenitud, es decir, completaría a la normativa constitucional¹⁹.

2. De tal forma, el objeto de control en un proceso iniciado por una aparente omisión inconstitucional es la falta de regulación de desarrollo o la deficiencia de esta. Por tanto, en ese supuesto, la finalidad del proceso es requerir al órgano pertinente, la creación de la

¹⁵ Sentencia de 26 de enero de 2011, inconstitucionalidad 37-2004.

¹⁶ Sentencia de 15-II-2012, inconstitucionalidad 66-2005.

¹⁷ Auto de 23 de febrero de 2018, inconstitucionalidad 6-2018.

¹⁸ Auto de 11 de enero de 2019, inconstitucionalidad 18-2018.

¹⁹ Sentencia de 10 de noviembre de 2017, inconstitucionalidad 8-2015 AC.

normativa faltante²⁰. Entonces, si durante la tramitación del proceso, la autoridad competente emite la normativa cuya carencia se alegaba, la omisión deja de existir, y por ende, también el objeto de control desaparece.

VI. Decisión del caso.

En el presente proceso, se alega que el art. 115 LOJ incurre en una inconstitucionalidad por omisión parcial, específicamente por la regulación deficiente de las causales, las penas, los parámetros para su determinación individual y el procedimiento para la suspensión e inhabilitación de abogados y notarios, lo que implica el incumplimiento del mandato derivado de los arts. 15 y 182 ord. 12° Cn.

1. Al respecto, este Tribunal advierte que el actor impugna el art. 115 inc. 2° LOJ, porque considera que el legislador regula de manera deficientemente las conductas constitutivas de las causales de suspensión e inhabilitación de abogados y notarios y, los parámetros para determinar del alcance de las referidas sanciones. Sin embargo, tales aspectos han sido desarrollados en los arts. 51 atribución 3ª LOJ, 7 y 8 de la Ley de Notariado. Esto indica que el objeto de control ha sido impugnado sin considerar lo regulado en las últimas disposiciones legales citadas. En consecuencia, considerando que no existe la obligación constitucional de regular toda una materia en un único capítulo, cuerpo normativo o en una única disposición jurídica —como se ha expuesto en el considerando IV de esta resolución—, y que existen tres disposiciones legales que norman el ámbito sustantivo del régimen disciplinario de profesionales del Derecho, se advierte que la materia sí ha sido regulada mediante ley en sentido formal, los argumentos del actor no permiten apreciar en qué sentido el precepto legal impugnado contiene una regulación deficiente.

2. Asimismo, el actor ha realizado una errónea interpretación del art. 115 inc. 2° LOJ. Según él, el precepto impugnado regula un “proceso” de manera deficiente. Pero, en realidad, dicha disposición contempla una atribución y una obligación del jefe de la Sección de Investigación Profesional de la CSJ. La primera consiste en que dicho funcionario está autorizado para llevar a cabo la investigación de los hechos constitutivos de las causales de suspensión o inhabilitación, pudiendo realizar las actuaciones ahí descritos. Y la segunda, implica que, una vez concluido dicho proceso investigativo, el jefe de dicha sección debe trasladar toda la información recabada al Magistrado Presidente de la CSJ, para que, si este considera que los hechos han sido investigados suficientemente, sea conocida por el Pleno de la CSJ. Ello ya ha sido explicado por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos: “[...] la Sección de Investigación Profesional de la CSJ es la que debe investigar la conducta de los abogados y notarios, sustanciar el procedimiento respectivo y dar cuenta

²⁰ Sentencia de 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 66-2005/4-2006.

al Presidente de su tramitación para que lo someta al conocimiento de la CSJ en Pleno y esta decida sobre la imposición de la suspensión o inhabilitación”²¹.

Las circunstancias señaladas revelan que el fundamento material de la pretensión planteada deficiente, lo que impide que se realice un análisis de fondo.

3. A. Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que el 13 de febrero de 2019 entró en vigencia la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), cuyo objeto es llenar el vacío normativo de las actuaciones administrativas. En ese sentido, el art. 2 inc. 2° LPA establece que dicho cuerpo normativo será aplicable al Órgano Judicial cuando este ejerza potestades sujetas al derecho administrativo. Entre estas se puede ubicar la aplicación de sanciones a abogados y notarios. Asimismo, este Tribunal nota que el art. 139 LPA regula lo concerniente a la potestad administrativa sancionadora. Además, específicamente en el art. 140 LPA se enumeran los derechos que tiene el presunto responsable en el procedimiento administrativo sancionatorio, entre los cuales se menciona, por ejemplo, ser informado de los términos de la imputación, incluyendo los hechos que se le atribuyen, las infracciones que tales hechos puedan constituir y las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer; formular alegaciones, presentar prueba de descargo y utilizar todos los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, que resulten procedentes; y, no declarar contra sí mismo. De igual modo, se establece reglas aplicables a los procedimientos sancionatorios; se desarrollan las etapas que estos han de seguir, de acuerdo a si tramita un procedimiento administrativo común o simplificado; se especifica que su inicio será mediante resolución motivada (art. 151 LPA); que existe la posibilidad de aportar todo tipo de prueba de descargo (art. 153 LPA); se instaure el deber de motivación y el principio de congruencia para la resolución del caso (art. 154); e incluso se prevé la posibilidad de recurrir de lo resuelto (art. 123 y siguientes).

B. Por tanto, la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos hace que la supuesta omisión inconstitucional planteada en este caso respecto del procedimiento administrativo sancionatorio ya no sea sostenible, pues ya se reguló un procedimiento administrativo detallado que será aplicable para la suspensión e inhabilitación de abogados y notarios, el cual contempla garantías tendentes a tutelar los derechos de los citados profesionales.

Por consiguiente, la permanencia del contraste normativo expuesto en la demanda, bajo los argumentos ahí aportados, ya no puede sostenerse, pues las disposiciones jurídicas que actualmente regulan lo concerniente a la suspensión e inhabilitación de abogados y notarios no muestran la insuficiencia regulatoria atribuida al art. 115 inc. 2° LOJ, en tanto que aquellas sí desarrollan un procedimiento sancionatorio dotado de las garantías procesales necesarias para la tutela de los derechos fundamentales de los abogados y notarios. Y debido a ello, en el caso concreto, no se cuenta con las condiciones necesarias

²¹ Sentencia de 12 de julio de 2016, amparo 57-2012.

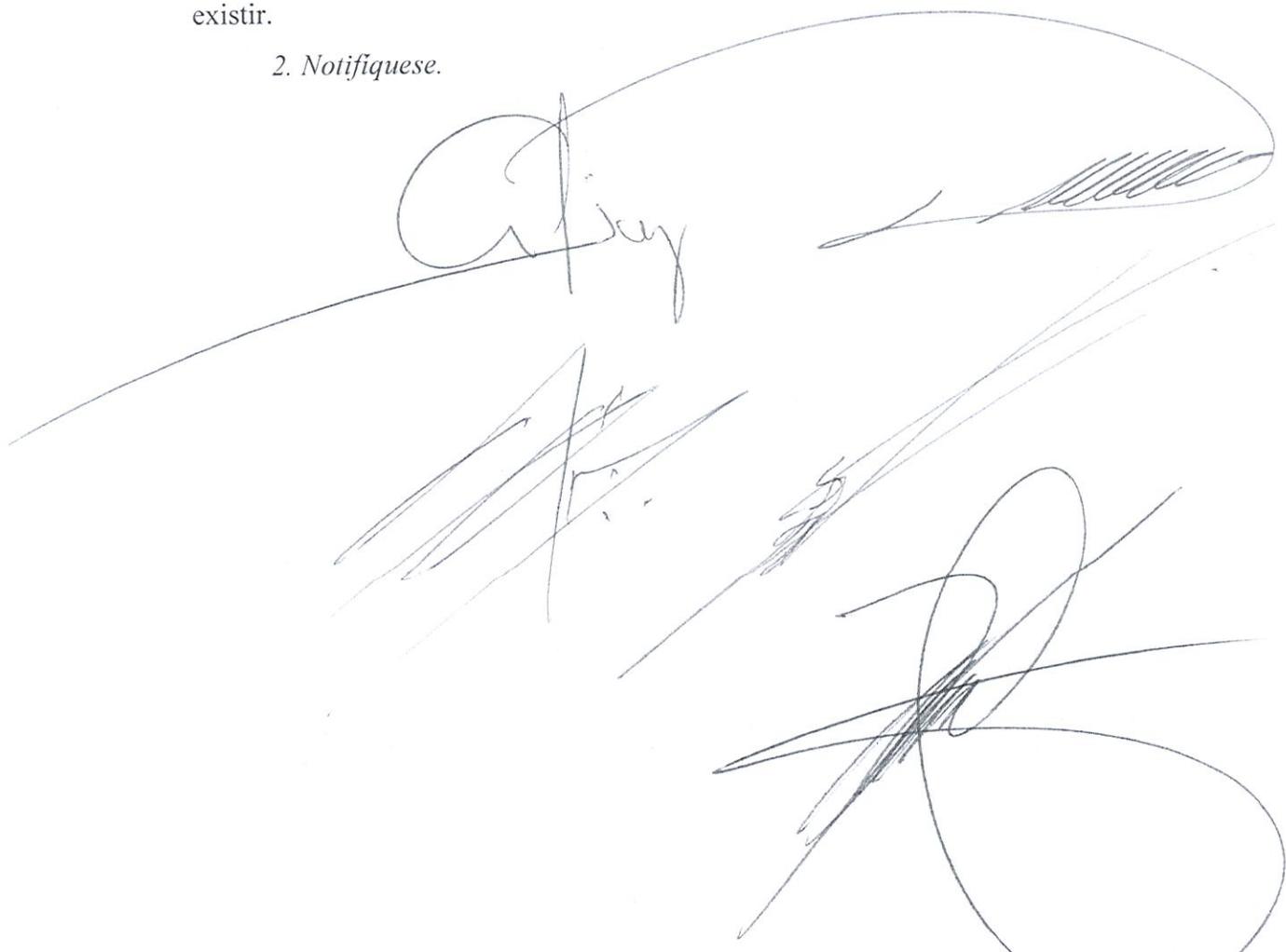
para emitir un pronunciamiento de fondo²², ya que actualmente se ha creado una normativa de desarrollo a la que no puede extenderse las objeciones formuladas por el actor, de manera que el objeto de control propuesto, que consistía en una supuesta omisión inconstitucional, ha dejado de existir, pues la supuesta omisión ya ha sido superada por la autoridad correspondiente.

4. Las circunstancias señaladas revelan vicios en la pretensión planteada e impiden su juzgamiento de fondo, por lo que *en el presente proceso debe declararse el sobreseimiento.*

Por las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y de conformidad con el artículo 31 número 3 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Sobreséese el presente proceso* por la supuesta inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley Orgánica Judicial, por la presunta vulneración a los artículos 15 y 182 ordinal 12° de la Constitución. Las razones para esta decisión son que el actor no tomó en consideración lo regulado en los artículos 51 atribución 3ª de la precitada ley, y en los artículos 7 y 8 de la Ley de Notariado; realizó una errónea interpretación del objeto de control; y, la omisión sobre el procedimiento administrativo sancionatorio ha dejado de existir.

2. *Notifíquese.*



PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

²² Auto de 11 de mayo de 2011, inconstitucionalidad 92-2010.

