



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

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial

Hora: 8:15
Recibido el: 10 FEB 2022
Por:

D.R.

San Salvador, 7 de febrero de 2022.



Respetable
Asamblea Legislativa
Presente.-

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

ASUNTO: Se comunica sentencia de
inconstitucionalidad referencia 172-2016.

Oficio No. 302.-

Firma: _____

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició el proceso de inconstitucionalidad con referencia 172-2016, promovido por los ciudadanos **Eduardo Salvador Escobar Castillo y Roberto Mauricio Rivera Ocampo**, a fin que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 109 inciso 1° de la Ley de Acceso a la Información Pública y, por conexión, el Decreto Ejecutivo número 136, de fecha 1/9/2011, a través del cual se emitió el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, por la supuesta vulneración al artículo 168 ordinal 14° de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las 11:10 horas del 19/1/2022, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

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

“1. *Declárase* que en el artículo 109 inciso 1° de la Ley de Acceso a la Información Pública *no existe la inconstitucionalidad alegada*, por la supuesta vulneración al artículo 168 ordinal 14° de la Constitución. La razón es que el Presidente de la República no excede su potestad reglamentaria al emitir los reglamentos de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

2. *Declárase* que en el Decreto Ejecutivo número 136, de 1 de septiembre de 2011, por medio del cual se emitió el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, *no existe la inconstitucionalidad alegada*, por la supuesta infracción al artículo 168 ordinal 14° de la Constitución, en virtud de la *conexión material* de dicho cuerpo normativo con el artículo 109 inciso 1° de la Ley de Acceso a la Información Pública. El argumento es que, al haberse alegado una inconstitucionalidad por conexión y haberse desestimado la pretensión de inconstitucionalidad principal, debe desestimarse la inconstitucionalidad por conexión.

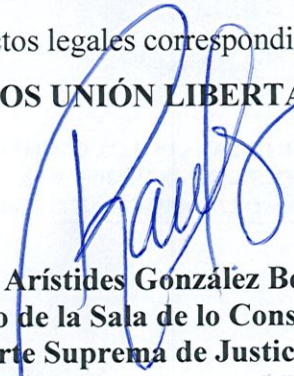
3. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada por el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo, debido a que esto carecería de sentido práctico, en tanto que mediante esta decisión se resolvió la cuestión de fondo.

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

5. *Publiquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


René Arístides González Benítez
Secretario 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 once horas con diez minutos del diecinueve de enero de dos mil veintidós.

Agréguese el escrito de 9 de septiembre de 2020, mediante el cual el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo solicita a esta Sala que pronuncie la sentencia que corresponde en este proceso y que, en el ínterin que demore en hacerlo, adopte la medida cautelar consistente en suspender la aplicación y efectos del Decreto Ejecutivo n° 34, de 26 de agosto de 2020¹, mediante el cual el Presidente de la República reformó el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

El presente proceso fue promovido por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo y Roberto Mauricio Rivera Ocampo, con el fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 109 inc. 1° de la Ley de Acceso a la Información Pública² (LAIP) y, por conexión, el Decreto Ejecutivo n° 136, de 1 de septiembre de 2011, por medio del cual se emitió el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública³ (RELAIP), por la supuesta violación del art. 168 ord. 14° Cn.

Una vez analizados los argumentos, se realizan las siguientes consideraciones:

I. Objeto de control.

Dada la extensión del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, solamente se citará el texto del art. 109 inc. 1° LAIP:

“Potestad reglamentaria.

Art. 109.- El Presidente de la República emitirá los reglamentos de aplicación de la ley a más tardar en ciento veinte días contados a partir de la vigencia de la ley”.

En el proceso han intervenido los ciudadanos demandantes, la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República y el Fiscal General de la República.

II. Argumentos de los intervinientes.

1. En lo medular, los actores aludieron a la potestad reglamentaria y explicaron que la eficacia de esta se concreta y despliega en aquellos casos en que el legislador no regula de forma completa una materia y se necesita recurrir a la colaboración normativa reglamentaria. Como producto de esta potestad se encuentran los reglamentos de ejecución, que poseen una relación de total dependencia con la ley, cumpliendo una función normativa complementaria, sin sobrepasarla. Señalaron que este tipo de reglamentos tiene límites materiales, dentro de los que está el respeto a las atribuciones y competencias conferidas al resto de órganos o entidades públicas y, además, las materias sobre las cuales puede ejercerse la competencia

¹ Dicho decreto se publicó en el Diario Oficial n° 175, tomo 428, de 31 de agosto de 2020.

² Dicha ley fue aprobada por Decreto Legislativo n° 534, de 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial n° 70, tomo 391, de 8 de abril de 2011.

³ El citado decreto ejecutivo fue publicado en el Diario Oficial n° 163, tomo 392, de 2 de septiembre de 2011.

normativa. Dijeron que del texto del art. 168 ord. 14° Cn. se desprende un límite material a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, en el sentido que este solo puede decretar reglamentos para asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde, excluyéndose aquellas leyes que no le compete implementar o poner en funcionamiento.

En relación con lo anterior, los pretensores alegan que el art. 58 LAIP determina que el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) es el ente al que corresponde velar por la correcta interpretación y aplicación de esa ley, garantizar el debido ejercicio del derecho a la información pública, evaluar el desempeño de los entes obligados sobre el cumplimiento de ese cuerpo normativo, conocer y resolver los medios de impugnación que establece y el procedimiento sancionatorio, etc. Al considerar tales atribuciones, es cuestionable lo establecido en el art. 109 inc. 1° LAIP, que le confiere al Presidente la facultad de reglamentar una ley que no ejecuta en sentido estricto. Al respecto, enfatizaron que el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública es un reglamento de ejecución, en tanto que, según su art. 1, desarrolla y asegura la aplicación de la ley y de sus objetivos, encontrándose en una relación de dependencia con esta, cumpliendo una función normativa complementaria.

Aunado a esto, indicaron que por las atribuciones que el art. 58 LAIP le confiere al IAIP, este es el ente estatal a quien le corresponde ejecutar la ley. La participación del Presidente y de otros funcionarios del Órgano Ejecutivo en la ejecución de la Ley de Acceso a la Información Pública se reduce a realizar la convocatoria para las Asambleas Generales de los sectores electores de los comisionados, presidirlas y elegir a propietarios y suplentes. Es por eso que el art. 53 LAIP reconoce la potestad reglamentaria del Presidente para emitir el reglamento de las Asambleas Generales Sectoriales para la elección de los comisionados pues le corresponde al Ejecutivo organizar dichos procesos, de modo que no es el Presidente el funcionario encargado de ejecutar la LAIP. En tal sentido, concluyeron que lo consignado en el art. 109 inc. 1° LAIP es un exceso de la potestad reglamentaria con que cuenta el Presidente de la República en los términos del art. 168 ord. 14° Cn., estando en consecuencia inhabilitado para reformar, derogar o decretar el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, debiendo declararse inconstitucional el artículo impugnado.

Asimismo, a partir del argumento antes reseñado, pidieron que se declare la inconstitucionalidad por conexión del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, al estimar que fue emitido en exceso de las facultades reglamentarias del Presidente de la República que establece el art. 168 ord. 14° Cn., es decir, por tratarse de un reglamento de una ley que no corresponde ejecutar a dicho funcionario.

2. En su informe, la Asamblea Legislativa indicó que, según el art. 110 LAIP, esta ley “se aplicará a toda la información que se encuentre en poder de los entes obligados; por tanto, quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que la contraríen”. Asimismo, transcribió el contenido del art. 7 LAIP, referido a los entes obligados por la ley, y dijo que la amplitud de sujetos obligados por esta normativa justifica que esta

haya otorgado potestad reglamentaria al Presidente de la República. Finalmente, acotó que la seguridad jurídica a favor de la población fundamenta la constitucionalidad de la norma impugnada, porque brinda certeza jurídica al administrado de que los procedimientos en todos los entes obligados serán uniformes y que estos no puedan abusar de elaborar reglamentos antojadizos que beneficien a la institución en detrimento de la población. De esta manera, el Órgano Ejecutivo cumple con su función administradora del Estado y el objetivo de la administración pública de procurar el bien general.

3. El Presidente de la República señaló que el objeto de control no es inconstitucional, puesto que el reglamento de la ley goza de razonabilidad técnica y coadyuva a la función legislativa. Asimismo, el art. 168 ord. 14° Cn. no restringe a la Asamblea Legislativa de facultar que el Presidente pueda emitir la reglamentación que se necesite para el desarrollo del contenido de una ley (siempre que lo haga en los ámbitos especificados por el legislador), ya que su ejecución le concierne de manera inmediata, total o parcialmente.

4. Por su parte, el Fiscal General de la República afirmó que el art. 168 ord. 14° Cn. otorga al Presidente de la República la potestad de emitir reglamentos, entre ellos los reglamentos de ejecución, que son los que se emiten para desarrollar los contenidos de la ley, pero sin contradecirla en su texto y finalidad. Expresó que, según los actores, el art. 109 inc. 1° LAIP ha vulnerado esta disposición constitucional, pues no compete al Presidente de la República reglamentar una ley que no ejecuta en sentido estricto. No obstante, a su criterio, la potestad conferida a tal funcionario es originaria y emana directamente de la Constitución. En este caso, el Presidente ha dictado un reglamento en desarrollo de una ley previa, la norma reglamentaria está sometida jerárquicamente a la ley, no la sobrepasa o contradice, no la deroga ni modifica su contenido, sino que desarrolla la forma de ejercer el derecho a la información pública. Finalmente, concluye que el precepto impugnado por los demandantes constituye una habilitación que el legislador hace de manera especial para que el Presidente de la República emita el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

III. Problema jurídico y orden temático.

El problema jurídico que debe ser resuelto en esta decisión consiste en determinar si la competencia que el art. 109 inc. 1° LAIP confiere al Presidente de la República de emitir los reglamentos de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública excede la potestad reglamentaria que el art. 168 ord. 14° Cn. le confiere. Para resolver tal cuestionamiento, es necesario hacer referencia a: (IV) la jurisprudencia constitucional sobre los reglamentos de ejecución de la ley y los límites de la potestad reglamentaria; (V) al motivo de inconstitucionalidad expuesto por los actores, y así pronunciar el fallo correspondiente.

IV. Reglamentos de ejecución de la ley y límites a la potestad reglamentaria.

1. Por aplicación del principio de separación orgánica de funciones⁴ y arts. 123 y 131 ord. 5° Cn., la emisión de leyes formales (que entre otras cosas se caracterizan por ser

⁴ Sobre este principio véase el considerando V de la sentencia de 19 de agosto de 2020, controversia 8-2020.

generales) corresponde a la Asamblea Legislativa y no al Órgano Ejecutivo, menos aún a sus órganos dependientes dentro de la administración central. Por ello, la competencia del Ejecutivo de dictar reglamentos debe entenderse siempre con reservas⁵. No se trata de una competencia que le pertenece como principio, sino como excepción. Sin embargo, la ley necesita con frecuencia de colaboración reglamentaria⁶. En ese sentido, la potestad reglamentaria ha sido reconocida como un medio indispensable para el cumplimiento de los fines de la Administración y como una exigencia inevitable ante la complejidad creciente de la dinámica social, a la que se responde mejor con la habitualidad, rapidez y continuidad de la producción reglamentaria. Por ello, dicha potestad es un poder de producción normativa, es decir, un poder para producir o crear disposiciones jurídicas abstractas y generales que vinculan a sus destinatarios y que tienen como fin el desarrollo de leyes o la creación de la estructura interna de un órgano estatal o un ente público⁷.

2. Dentro de sus distintas manifestaciones, es pertinente referirse al *reglamento de ejecución*, que se dicta para detallar los aspectos accesorios y los medios técnicos que posibilitan la aplicación de una ley⁸. Este tipo de reglamento puede y debe desarrollar los contenidos de la ley mediante disposiciones acordes con ella, siempre que no contradigan su texto ni su finalidad. Es decir, cumple una función normativa complementaria, al interpretar el alcance o precisar las formas de aplicación de las disposiciones legales; derivar o constatar la habilitación legal de competencias inherentes o implícitas⁹; disciplinar cuestiones técnicas o intensamente variables; definir medidas de escasa o nula incidencia en la esfera jurídica de los ciudadanos¹⁰; o concretar principios generales del derecho, entre otros contenidos posibles, ya que las formas que adopta la colaboración normativa entre la ley y el reglamento son múltiples y heterogéneas¹¹.

Por supuesto, junto con sus alcances, el reglamento de ejecución tiene límites, entre los cuales se encuentra uno común a todo tipo de reglamento, pues deriva de la distribución de poderes normativos que realiza la propia Constitución. Se trata de la reserva de ley, como garantía institucional y como técnica de distribución de potestades reguladoras a favor de la Asamblea Legislativa, en relación con ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos¹². Esta preferencia hacia la ley surge de los principios que rigen la integración y el funcionamiento de dicho órgano, es decir, la democracia, el pluralismo, la contradicción, el libre debate y la publicidad, que le proporcionan una legitimación reforzada respecto de los demás órganos estatales y entes públicos con potestades normativas¹³. En una

⁵ Véase la sentencia de 19 de enero de 2021, controversia 10-2020.

⁶ Sentencia de 31 de julio de 2009, inconstitucionalidad 78-2006.

⁷ Al respecto, véase como ejemplo la sentencia de 25 de junio de 2009, inconstitucionalidad 26-2008.

⁸ Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2005, inconstitucionalidad 58-2003.

⁹ Sentencia de 15 de julio de 2015, inconstitucionalidad 84-2011.

¹⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 84-2011, ya citada.

¹¹ Véase de nuevo la citada sentencia de inconstitucionalidad 26-2008.

¹² Sentencia de 5 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 13-2012.

¹³ Sobre el tema: sentencia de 22 de agosto de 2014, inconstitucionalidad 43-2013.

manifestación más precisa, la reserva de ley implica, en principio, la prohibición de que órganos distintos a la Asamblea Legislativa produzcan normas sobre la materia reservada¹⁴.

Al respecto, cabe señalar que la jurisprudencia constitucional ha sostenido reiteradamente que una de esas materias vedadas al reglamento es la limitación o restricción de los derechos fundamentales, y por ello se ha aclarado que los reglamentos solo pueden regular derechos fundamentales, mientras que una limitación o restricción a derechos solo puede efectuarse por una ley en sentido formal¹⁵. Por lo anterior, debe señalarse que toda ley que afecte de manera negativa a una norma o una posición que pueda adscribirse al ámbito de protección inicial de un derecho fundamental debe ser considerada como una limitación a ese derecho. En el concepto de limitación encaja toda clase de desventajas que una norma pueda producir en un derecho (ej., suprimir, eliminar, impedir o dificultar su ejercicio)¹⁶.

Además, debe señalarse que también existen otros límites que la jurisprudencia ha derivado de la subordinación —técnica y jerárquica— del reglamento de ejecución a la ley, en el sentido de que: (i) el reglamento no se puede emitir más que para facilitar y asegurar la aplicación de la ley¹⁷; (ii) dicho reglamento no puede entrar en contradicción con los preceptos de la ley¹⁸, (iii) el reglamento no puede suplir a la ley allí donde esta no existe, aunque el Presidente de la República considere necesario regular un contenido¹⁹. Esto último, en armonía con la función de colaboración normativa antes expuesta, solo impide la creación reglamentaria de contenidos carentes de alguna cobertura legal o cuya necesidad no pueda fundarse, así sea implícitamente, en la función de facilitación de la ley que se desarrolla.

Lo anterior significa que, además de la reserva de ley, cuando se trata de reglamentos de ejecución la potestad reglamentaria está limitada por la vinculación instrumental o técnica del reglamento a la ley. La razonabilidad técnica del reglamento ejecutivo, en relación con la ley, significa que debe existir una apropiada adecuación entre los fines postulados por la ley y los medios que diseña el reglamento para lograrlos, de modo que pueda aceptarse que los últimos están objetivamente dirigidos a facilitar o favorecer la consecución de los primeros²⁰. Para verificar el respeto de dicha limitación, es necesario determinar: (i) la finalidad tanto de las disposiciones legales objeto de desarrollo, como de las reglamentarias en juego; (ii) la compatibilidad entre los fines de ambas, y (iii) la medida en que el contenido de la disposición reglamentaria impugnada facilita o asegura la implementación de la finalidad de la ley que desarrolla mediante sus disposiciones.

¹⁴ Ej., sentencia de 21 de septiembre de 2012, inconstitucionalidad 60-2005 AC.

¹⁵ Ej., sentencia de 27 de marzo de 2001, inconstitucionalidad 22-97. La regulación o configuración es la dotación de contenido material a los derechos fundamentales, es decir, disposiciones que establezcan sus manifestaciones y alcances, las condiciones para su ejercicio, la organización y procedimientos que sean necesarios para hacerlos efectivos y la estructuración de sus garantías.

¹⁶ Sobre este punto, puede consultarse la sentencia de 8 de junio de 2020, inconstitucionalidad 21-2020 AC.

¹⁷ Sentencia de 15 de abril de 2016, inconstitucionalidad 35-2014.

¹⁸ Véase la sentencia de 29 de abril de 2013, inconstitucionalidad 56-2010.

¹⁹ Véase la sentencia de 16 de mayo de 2000, inconstitucionalidad 16-95.

²⁰ Sobre esta forma de entender la razonabilidad técnica, puede consultarse la sentencia de 15 de marzo de 2002, inconstitucionalidad 30-96.

V. Resolución del problema jurídico.

1. Básicamente, los demandantes alegaron que la potestad reglamentaria del Presidente de la República tiene ciertos límites materiales, dentro de los que se encuentra el respeto a las atribuciones y competencias conferidas al resto de órganos o entidades públicas y las materias sobre las cuales puede ejercerse la competencia normativa. Para ellos, de la literalidad del art. 168 ord. 14° Cn. se desprende un límite material a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, en el sentido de que este solo puede decretar reglamentos para asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde, excluyéndose de dicha facultad aquellas leyes que no le compete implementar o poner en funcionamiento.

Agregaron que el art. 58 LAIP determina que el IAIP es el ente al que corresponde velar por la correcta interpretación y aplicación de esa ley, garantizar el debido ejercicio del derecho a la información pública, evaluar el desempeño de los entes obligados sobre el cumplimiento de ese cuerpo normativo, conocer y resolver los medios de impugnación que establece y el procedimiento sancionatorio, entre otros aspectos. Al considerar tales atribuciones, estimaron que resulta cuestionable lo previsto en el art. 109 inc. 1° LAIP, que le confiere al Presidente la facultad de reglamentar una ley que no ejecuta en sentido estricto, el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, que es un reglamento de ejecución (art. 1 RELAIP) que se encuentra en una relación de dependencia con la Ley de Acceso a la Información Pública, cumpliendo una función normativa complementaria.

2. A) Ahora bien, el art. 168 ord. 14° Cn. establece que son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: “Decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde”. Los actores basan sus alegatos en una interpretación literal de dicha disposición, para concluir que la ejecución de leyes por vía reglamentaria solo corresponde al Presidente de la República en materias relativas a las competencias del Órgano Ejecutivo, pero no exponen argumentos para justificar por qué, ante los términos de dicha disposición, tal facultad no debe entenderse de forma contraria, es decir, considerar a la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República en sentido amplio.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Sala ha indicado que los cánones tradicionales de la interpretación jurídica, entre los que se encuentra el gramatical, cumplen un papel complementario en la interpretación de las disposiciones constitucionales y que su utilización, aunque en ocasiones permitida, debe matizarse, principalmente por motivo de las funciones que cumple la Constitución en el ordenamiento jurídico, el carácter abierto y concentrado de sus disposiciones y el carácter axiológico y político de algunos de sus contenidos²¹. Un excesivo literalismo que sostenga que “lo que establezca el enunciado constitucional es lo que debe tenerse como norma” confunde de modo manifiesto la

²¹ Ej., sentencia de 14 de octubre de 2013, inconstitucionalidad 77-2013 AC.

distinción entre disposición constitucional y norma constitucional²². Las normas son productos interpretativos y su formulación no se logra con una simple lectura o un mero cotejo de enunciados lingüísticos²³.

Asimismo, ha explicado que la interpretación sistemática es aquella que intenta dotar a un enunciado de comprensión dudosa de un significado sugerido o no impedido por el sistema jurídico del que forma parte, es decir, atribuir un significado a una disposición tomando en cuenta el contenido de otras normas o su contexto jurídico, evitando percepciones aisladas, dentro de la relación dinámica en que se mueven las disposiciones entre sí en el ordenamiento jurídico²⁴. La justificación de la interpretación sistémica de la Constitución es su concepción como un sistema con una lógica interna propia, una coherencia intrínseca, armónica y objetiva que justificaría acudir a unos preceptos para aclarar el significado incierto de otros, en el sentido que las disposiciones de la Constitución están vinculadas en un complejo orgánico, lo que vincula a sus intérpretes, tanto supremos como previos, que en todo momento deberán tener presente en su actividad este carácter esencial de la Constitución²⁵.

B) Entonces, la frase “cuya ejecución le corresponde” del art. 168 ord. 14° Cn. es clave para entender el alcance de la potestad reglamentaria presidencial. Esto, desde luego, se vincula con el concepto mismo de “función ejecutiva”. Al respecto, los precedentes constitucionales han entendido que dicha función consiste en el cumplimiento de los mandatos contenidos en las leyes, y es la más relevante dentro del Órgano Ejecutivo²⁶. Por tanto, si en este caso concreto la Ley de Acceso a la Información Pública ha establecido el mandato del Presidente de la República de emitir su reglamento, esto supone que su emisión es, en principio, parte de dicha función. En consecuencia, cualquier interpretación contraria a esta debió de ser argumentada por los demandantes, porque supone ir en contra de lo que la jurisprudencia constitucional ha sostenido hasta la fecha.

El caso habría sido distinto si, por ejemplo, el problema fuera que el reglamento versa sobre una materia que la Constitución misma ordena reglamentar a otro órgano distinto del Ejecutivo (por ej., art. 131 ord. 1° Cn.). Pero, como no es así, el significado atribuido al parámetro de control debió ser argumentado racionalmente para aceptar la interpretación realizada. Esto debido a que, en el estado actual de cosas, esta presenta un problema práctico que conduce a un resultado rechazable²⁷: si se aceptara dicha interpretación, entonces tendría que emitirse un número cuantioso de reglamentos, pues el conjunto de instituciones públicas

²² Sobre esta distinción, ver la sentencia de 25 de junio de 2014, inconstitucionalidad 163-2013.

²³ Auto de 19 de diciembre de 2016, inconstitucionalidad 217-2016.

²⁴ Sentencia de 26 de julio de 2017, inconstitucionalidad 1-2017/25-2017.

²⁵ Entre otras, pueden consultarse las sentencias de 13 de mayo de 2011 y 24 de octubre de 2014, inconstitucionalidades 7-2011 y 33-2012.

²⁶ Sentencia de 8 de abril de 2003, inconstitucionalidad 22-99.

²⁷ En la sentencia de 14 de diciembre de 2020, inconstitucionalidad 159-2015 AC, se empleó un argumento de esta clase, conocido en la teoría de la argumentación jurídica como “reducción al absurdo”, cuyo propósito es excluir una opción interpretativa dadas las consecuencias nefastas que se producirían si se aceptara.

existentes (y creadas por ley) es numeroso, a la vez que también hay muchas leyes que contienen normas que solo son en parte “ejecutadas” por el Órgano Ejecutivo en el sentido en que los actores interpretan tal expresión, de modo que en esos casos tendría que haber cuanto menos dos reglamentos: el de la parte que correspondería al Ejecutivo y el de la que tocaría al órgano creado por ley. Esto conduciría a un resultado pernicioso para la seguridad jurídica conocido como hiperinflación normativa²⁸ y también generaría incerteza sobre el ente competente en casos que encajen en zonas de penumbra aplicativas.

Asimismo, llevaría a una consecuencia normativa inaceptable para el proceso de inconstitucionalidad: el parámetro de control no se conformaría únicamente por la Constitución, sino también por la ley, porque entonces tendría que analizarse cuál es el órgano legal que la “ejecuta” (nuevamente, en la acepción que los actores le dan al término). Esto conlleva lo que la jurisprudencia llama desconstitucionalización por exceso, es decir, la aceptación de que todo contenido legal es, a su vez, constitucional, lo que produciría otras consecuencias derivadas de esta idea que son plenamente rechazables (ej., bastaría con la reforma de la ley ordinaria mediante un proceso distinto del previsto en el art. 248 Cn. para cambiar un contenido constitucional)²⁹.

C) De igual manera, con base en un enfoque sistemático e histórico, se observa que los actores al interpretar el art. 168 ord. 14° Cn. no toman en consideración el contexto de dicho parámetro de control, esto es, su ubicación dentro del apartado constitucional relativo a las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, así como su vinculación con el principio de colaboración entre Órganos del Estado (art. 86 Cn.). Tampoco consideran la finalidad que sobre este punto trazó el constituyente. Al respecto, debe señalarse que durante la discusión de la Constitución únicamente se hizo referencia a la potestad reglamentaria del Presidente para señalar que el reglamento no puede ir más allá de las disposiciones de la ley, no puede reformarla³⁰. Además, se advierte que dicha disposición es similar a la establecida en el art. 78 ord. 15° de la Constitución de 1950, y que en los Documentos Históricos de la Asamblea Constituyente consta que la discusión únicamente se centró en advertir que “los reglamentos del Ejecutivo para asegurar la aplicación de las leyes no debe alterar el espíritu de estas con cualquier clase de excepciones, porque se cree que sobra[,] dado que es de la esencia de esta clase de reglamentos al subordinarse completamente a las leyes”.

Así, no se advierte que el Constituyente haya tenido la intención de desconcentrar o fragmentar la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República, sino que este le dio una habilitación general y amplia para emitir este tipo de reglamentos a manera

²⁸ Sobre este concepto, véase la sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC, ya citada. En esta decisión se expresó que “[p]ara lograr esta seguridad [jurídica] es necesario que, por un lado, se evite la hiperinflación normativa, pues el exceso y sobreabundancia de cuerpos normativos legislativos y ejecutivos incide negativamente en la certeza del estado de cosas normativo”.

²⁹ Auto de 23 de febrero de 2018, inconstitucionalidad 6-2018.

³⁰ Esto consta en las versiones taquigráficas que contienen la discusión y aprobación del proyecto de la Constitución de la República de 1983, tomo VII.

de equilibrio político y colaboración en la relación con el Órgano Legislativo³¹. El Constituyente no previó límites relacionados con las materias sobre las cuales el Presidente puede ejercer la competencia normativa en forma exclusiva.

En el marco de una sociedad cuyas interrelaciones son dinámicas y complejas, se requiere contar con una administración pública que asegure el mantenimiento de sus supuestos básicos, pero que además disponga de una extensa gama de facultades, una de las cuales es la emisión de reglamentos que coadyuven a la función legislativa³². Y es que frente a la solemnidad, lentitud e intermitencia del funcionamiento de los órganos legislativos en relación con las exigencias sociales, se opone la habitualidad, rapidez y continuidad de la producción reglamentaria, aunado a la complejidad técnica de muchos de estos productos normativos que no pueden emanar de parlamentos de composición política, sin conocimientos, experiencias, archivos o capacidad técnica. Ello justifica que la administración pública disponga, sin duda, de la potestad reglamentaria amplia.

D) Aunado a lo expuesto, la argumentación de los ciudadanos es parcialmente contradictoria, pues a pesar de sostener, a partir de una interpretación literal del art. 168 ord. 14° Cn., que la potestad reglamentaria del Presidente de la República opera solo en cuanto a leyes que le corresponde ejecutar, reconocen de modo contradictorio que dicho funcionario participa de su ejecución junto al IAIP, lo que implica que, en todo caso, sí corresponde a aquel decretar el reglamento aludido (esto, asumiendo la acepción de “ejecutar” empleada por ellos). Como lo indican los arts. 52 inc. 1°, 53 incs. 7° y 9° y 57 LAIP, el Presidente es el responsable de nombrar a los comisionados propietarios y suplentes del Instituto y de emitir el reglamento de las asambleas sectoriales para la elección de tales comisionados, lo cual, contrario a lo que sugieren los demandantes, sí implica la ejecución de dicho cuerpo normativo en esos aspectos concretos.

Además, como señala la Asamblea Legislativa, el art. 7 LAIP dispone que, entre otros, son entes obligados al cumplimiento de esta ley los órganos el Estado y sus dependencias, es decir, el Órgano Ejecutivo también es un sujeto que ejecuta la ley en el ámbito específico de permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos o información pública otorgados y a la función pública conferida, en su caso.

Los demandantes omiten considerar, por un lado, que el Presidente de la República posee habilitación legal expresa para dictar el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública (art. 109 inc. 1° LAIP), lo que es congruente con lo sostenido en la jurisprudencia de esta Sala que establece que cuando se trata de materia reservada a ley los reglamentos de ejecución deben partir de una habilitación normativa o remisión legal, como

³¹ Sobre este punto, véase la sentencia de inconstitucionalidad 1-2017/25-2017, ya citada. Citando a la Corte Constitucional de Colombia, se sostuvo que se ha reconocido el “principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva de los derechos de todos los residentes en el territorio nacional, siendo esa la competencia del juez constitucional en un Estado Social de Derecho respecto de derechos que tienen una clara dimensión prestacional”.

³² Ej., sentencia de 9 de mayo de 2000, inconstitucionalidad 1-95.

ocurre en el caso del art. 109 inc. 1° LAIP³³. *Por todo lo expuesto, se deberá declarar que no existe la inconstitucionalidad alegada.*

3. A) Finalmente, como efecto de lo dicho previamente, se desestimará la pretensión de declarar inconstitucional por conexión el Decreto Ejecutivo n° 136, de 1 de septiembre de 2011, por medio del cual se emitió el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, en virtud de que este no fue emitido en exceso de las facultades reglamentarias que el art. 168 ord. 14° Cn. establece en favor del Presidente de la República.

B) También se declarará sin lugar la adopción de la medida cautelar solicitada por el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo, porque mediante esta resolución se ha decidido sobre la constitucionalidad del objeto de control. En consecuencia, no tendría sentido práctico alguno pronunciarse sobre esto. Y es que, en efecto, toda medida cautelar es instrumental al proceso judicial en que debiera ser decretada, por lo que, por ejemplo, se ha sostenido que carece de toda justificación adoptarla si el proceso no ha de iniciarse por rechazo liminar³⁴. Algo similar puede predicarse en este caso.

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 183 de la Constitución y 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

1. *Declárase* que en el artículo 109 inciso 1° de la Ley de Acceso a la Información Pública *no existe la inconstitucionalidad alegada*, por la supuesta vulneración al artículo 168 ordinal 14° de la Constitución. La razón es que el Presidente de la República no excede su potestad reglamentaria al emitir los reglamentos de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

2. *Declárase* que en el Decreto Ejecutivo número 136, de 1 de septiembre de 2011, por medio del cual se emitió el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, *no existe la inconstitucionalidad alegada*, por la supuesta infracción al artículo 168 ordinal 14° de la Constitución, en virtud de la *conexión material* de dicho cuerpo normativo con el artículo 109 inciso 1° de la Ley de Acceso a la Información Pública. El argumento es que, al haberse alegado una inconstitucionalidad por conexión y haberse desestimado la pretensión de inconstitucionalidad principal, debe desestimarse la inconstitucionalidad por conexión.

3. *Sin lugar* la medida cautelar solicitada por el ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo, debido a que esto carecería de sentido práctico, en tanto que mediante esta decisión se resolvió la cuestión de fondo.

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

³³ Sobre esta habilitación normativa o remisión legal para que el Presidente de la República pueda emitir un reglamento de ejecución, véanse las sentencias de 15 de marzo de 2002 y de 11 de enero de 2013, inconstitucionalidades 30-96 y 41-2005, respectivamente.

³⁴ Auto de 2 de marzo de 2018, inconstitucionalidad 13-2018, y auto de 18 de marzo de 2020, inconstitucionalidad 22-2020.

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

A collection of handwritten signatures in blue ink, including a large, stylized signature at the top and several other distinct signatures below it.

PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

A single, large handwritten signature in blue ink, appearing to be the name 'Rau' or similar.

