



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

Recibido el: 19 AGO 2022  
Hora: 14:06  
Por: [Firma]

D.R.  
San Salvador, 17 de agosto de 2022.

**ASUNTO:** Se comunica resolución de inconstitucionalidad referencia 9-2020.

Honorable  
Asamblea Legislativa  
Presente.-

Oficio No. 1837.-

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició el proceso de inconstitucionalidad con número de referencia 9-2020, a través de demanda presentada por el ciudadano Ricardo Antonio Mena Guerra, a fin que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 44 inciso 1º letras “c”, “d” y “e” de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, por la supuesta transgresión al artículo 15 de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió resolución a las 12:30 horas del 12/8/2022, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

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

“1. *Sobreséese* el presente proceso por la supuesta inconstitucionalidad del artículo 44 inciso 1º letras c, d y e de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, por la alegada violación al artículo 15 de la Constitución. La razón que justifica esta decisión es que se determinó que la pretensión se sustentó en una interpretación errónea sobre el parámetro y objeto de control, ya que debe entenderse que es constitucionalmente admisible que la infracción a los instrumentos regulados por la disposición impugnada, creados conforme a las leyes correspondientes (con estricto apego a ellas y sujetos al control administrativo y judicial, inclusive en el proceso mismo en donde pretendan aplicarse), generen una sanción comprendida en el marco de la ley, pues esta sería la que, en última instancia, determine cuál es el comportamiento que constituye infracción y su respectiva sanción (pues, según la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, todos los instrumentos en mención deben ser emitidos de conformidad con ella u otras leyes).

2. *Notifíquese.*”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

ASAMBLEA LEGISLATIVA  
Leído en el Pleno Legislativo el:

[Firma]  
René Arístides González Benítez  
Secretario de la Sala de lo Constitucional  
Corte Suprema de Justicia.-



Firma: \_\_\_\_\_



## Inconstitucionalidad

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las doce horas con treinta minutos del doce de agosto de dos mil veintidós.

El presente proceso fue iniciado por el ciudadano Ricardo Antonio Mena Guerra, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 44 inc. 1º letras c, d y e de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero<sup>1</sup> (LSRSF), por la supuesta infracción al art. 15 Cn.

### I. Objeto de control.

“Art. 44.- Las instituciones y personas supervisadas por la Superintendencia estarán sujetas a las sanciones previstas en el artículo anterior que, si se tratare de multas, estas podrán ser de hasta el dos por ciento del patrimonio en el caso de personas jurídicas o hasta de quinientos salarios mínimos urbanos del sector comercio en caso de personas naturales, cuando incurran en infracciones a lo siguiente:

[...]

- c) Resoluciones que deban cumplir las personas supervisadas, dictadas por el Consejo Directivo del Banco Central para tal efecto, de conformidad a esta Ley, a su Ley Orgánica y a las demás leyes que les son aplicables;
- d) Instrucciones para hacer cumplir las leyes, reglamentos, normas técnicas e instructivos que rigen a los supervisados;
- e) Regulaciones contenidas en los pactos sociales, estatutos y normas internas que los supervisados dicten en cumplimiento de la ley”.

### II. Alegaciones del demandante.

El actor señaló que el art. 44 inc. 1º letras c d y e LSRSF contraviene el principio de reserva de ley (art. 15 Cn.). Para justificarlo, indicó que las diferentes disposiciones tienen como común denominador que la “norma remitida” no es legislativa ni reglamentaria, sino actos administrativos, instrucciones y regulaciones de pactos sociales o contractuales. En ese orden, alegó que la jurisprudencia constitucional ha explicado que los alcances del principio de reserva de ley relativa no se extienden a actos administrativos individuales y concretos o a disposiciones que no son emitidas por el Estado, sino por particulares.

### III. Importancia del contraste normativo.

1. El control constitucional que realiza este Tribunal está compuesto, en cuanto a su fundamento jurídico, por el parámetro y objeto de control; y en su fundamento material, por la confrontación entre ellos. El primero es la norma constitucional potencialmente violada por el acto o disposición objeto de examen<sup>2</sup>. El segundo es la norma que se considera contraria a la

<sup>1</sup> Dicha ley fue emitida mediante el Decreto Legislativo n° 592, de 14 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial n° 23, tomo 390, de 2 de febrero de 2011.

<sup>2</sup> Auto de 4 de diciembre de 2015, inconstitucionalidad 132-2015.

Constitución<sup>3</sup>. El tercero es la argumentación tendente a evidenciar la incompatibilidad percibida entre el objeto y parámetro de control<sup>4</sup> o, en otras palabras, la infracción constitucional en que supuestamente incurre el primero. Estos elementos deben ser adecuadamente determinados por el pretensor en su planteamiento, pues así lo exige el art. 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

Ahora bien, por la importancia de tal requerimiento, en el proceso de inconstitucionalidad es procedente el sobreseimiento cuando su inicio haya sido indebido<sup>5</sup>. Esto significa que si en el transcurso del proceso se advierte que uno o varios de los puntos que fueron objeto de admisión no debieron haberlo sido, la decisión debe ser la de no continuar con su trámite y sobreseer<sup>6</sup>. De lo contrario, se incurriría en un dispendio innecesario de la actividad jurisdiccional, pues bajo la certeza de que el requerimiento del actor no es procedente, se haría que la relación procesal finalice con una sentencia desestimatoria —con lo que esto implica para las partes y para este Tribunal—.

2. Asimismo, esta Sala ya ha señalado que la Constitución es la norma suprema de todo el sistema jurídico<sup>7</sup> y de esa naturaleza tan especial se traduce, entre otros efectos, la necesidad de que toda disposición infraconstitucional sea objeto de interpretación conforme a ella. Esta se entiende como un criterio hermenéutico en virtud del cual, de entre los varios significados posibles de una disposición, debe seleccionarse el que mejor encaje con las normas constitucionales<sup>8</sup>. Por otro lado, también el principio de unidad del ordenamiento jurídico es derivación de la misma Constitución y de su rol en el sistema jurídico<sup>9</sup>. Este implica que, frente a vacíos o lagunas en la normativa infraconstitucional, estos deben solucionarse mediante la integración del sistema, prefiriendo lo que mejor se adecue a la normativa constitucional<sup>10</sup>.

#### **IV. Análisis de la interpretación del demandante sobre el objeto de control.**

1. El pretensor fundamenta la supuesta inconstitucionalidad del art. 44 inc. 1º letras c, d y e LSRSF en que establece que las infracciones a instrumentos que no tienen carácter legal ni reglamentario (resoluciones dictadas por el Consejo Directivo del Banco Central, instrucciones para hacer cumplir las leyes, reglamentos, normas técnicas e instructivos que rigen a los supervisados, regulaciones contenidas en los pactos sociales, estatutos y normas internas que los supervisados dicten en cumplimiento de la ley) acarrear la sanción que dispone el art. 43 LSRSF. Por ello, indica que se trata de una remisión contraria al principio de legalidad en su manifestación de reserva de ley.

2. A) Al respecto, este Tribunal ha sostenido que la reserva de ley, como manifestación del principio de legalidad, constituye una técnica de distribución constitucional de potestades

<sup>3</sup> Auto de 13 de mayo de 2020, inconstitucionalidad 45-2020.

<sup>4</sup> Auto de 30 de marzo de 2016, inconstitucionalidad 110-2015.

<sup>5</sup> Sobre esto, ver el auto de 31 de agosto de 2015, inconstitucionalidad 68-2013.

<sup>6</sup> Auto de 19 de febrero de 2002, inconstitucionalidad 7-98.

<sup>7</sup> Sentencia de 19 de mayo de 1999, amparo 24-R-96.

<sup>8</sup> Auto de 7 de marzo de 2018, inconstitucionalidad 69-2017.

<sup>9</sup> Sentencia de 23 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 149-2013.

<sup>10</sup> Auto de inconstitucionalidad 69-2017, antes citado.

normativas a favor de la Asamblea Legislativa, lo que significa que determinadas materias únicamente pueden ser reguladas por esta<sup>11</sup>. Se trata de una garantía de que un ámbito vital de la realidad sea normado en exclusiva por los representantes de los ciudadanos, por ser estos últimos los necesariamente involucrados<sup>12</sup>. Además, el pluralismo, la democracia, el libre debate y la publicidad constituyen los pilares que justifican que determinadas materias se reserven a dicho ente, a fin de asegurar que las normas que las regulen provengan de un debate público en el que puedan concurrir libremente los distintos representantes del pueblo<sup>13</sup>.

B) La reserva de ley puede comprenderse de dos formas: reserva de ley absoluta y reserva de ley relativa.

La reserva de ley absoluta consiste en que la ley en sentido formal regula toda la materia de que se trate, dejando exenta completamente la acción reguladora del Órgano Ejecutivo y los entes autónomos y de sus productos normativos<sup>14</sup>. En cambio, la reserva de ley relativa no impide el ejercicio de las potestades normativas de otros entes y admite su colaboración en el desarrollo del contenido de la materia correspondiente<sup>15</sup>. Consecuentemente, en casos de reserva relativa la ley formal se limita a establecer lo esencial de la materia con reserva, *remitiendo los aspectos complementarios a reglamentos, acuerdos o tratados* (fuentes de derecho inferiores) a los que invita, ordena o habilita a colaborar. Sin embargo, la ley (decreto legislativo) debe contener los criterios, directrices y una delimitación precisa de su ámbito, no agotando así su contenido y habilitando a que se desarrolle por la fuente correspondiente<sup>16</sup>.

Con base en ello, esta Sala ha determinado que la reserva de ley relativa no es excluyente en materia de limitación de derechos fundamentales, en cuyo caso la norma remitente debe indicar con claridad la subordinación de la regulación reglamentaria a la ley formal. Por tanto, es prohibida la deslegalización de la materia reservada, de modo que el reglamento —de ser esa la fuente inferior o cualquier otra— únicamente podrá realizar una ordenación complementaria y subalterna a la ley<sup>17</sup>. En tal sentido, se ha indicado que la norma remitente debe cumplir los siguientes requisitos: (i) la regulación sustantiva de la materia, que deliberadamente no pretende ser exhaustiva; (ii) la determinación de instrucciones, criterios o bases que, sin llegar a ser una regulación agotada, resulten lo suficientemente expresivos como para que, a partir de ellos, pueda desarrollarse la normativa; y (iii) la habilitación, expresa o tácita, a una disposición inferior a la ley para que regule la materia sin exceder las instrucciones legales<sup>18</sup>.

Por su parte, la disposición remitida —la normativa reglamentaria o cualquier otra— debe cumplir las siguientes exigencias: (i) no se puede emitir más que para facilitar y asegurar

<sup>11</sup> Sentencia de 15 de marzo de 2002, inconstitucionalidad 30-96 AC.

<sup>12</sup> Sentencia de 7 de enero de 2022, inconstitucionalidad 58-2017.

<sup>13</sup> Inconstitucionalidad 30-96 AC, ya citada.

<sup>14</sup> Inconstitucionalidad 30-96 AC, ya citada.

<sup>15</sup> Sentencia de 4 de junio de 2018, inconstitucionalidad 82-2015.

<sup>16</sup> Inconstitucionalidad 82-2015, antes citada.

<sup>17</sup> Inconstitucionalidad 58-2017, antes citada.

<sup>18</sup> Sentencia de 13 de diciembre de 2005, inconstitucionalidad 58-2003, y sentencia de 8 de abril de 2003, inconstitucionalidad 22-99.

la aplicación de la ley; (ii) no puede entrar en contradicción con los preceptos de la ley; y (iii) no puede suplir a la ley allí donde esta no existe, es decir, no puede ocuparse de cuestiones esenciales no reguladas en la ley<sup>19</sup>.

3. A) Respecto a la pretensión planteada, este Tribunal advierte, por un lado, que ciertamente la disposición objeto de control se refiere a infracciones a instrumentos que no tienen carácter legal ni reglamentario, las cuales hacen incurrir en las sanciones estipuladas en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero. Sin embargo, lo establecido en esa norma se refiere a un comportamiento infractor de los siguientes instrumentos: resoluciones dictadas por el Consejo Directivo del Banco Central *de conformidad a la citada ley, a la Ley Orgánica y a las demás leyes que les son aplicables*; instrucciones para hacer cumplir las leyes, reglamentos, normas técnicas e instructivos que rigen a los supervisados; y regulaciones contenidas en los pactos sociales, estatutos y normas internas que los supervisados dicten *en cumplimiento de la ley*.

De modo que no se trata de una remisión en el sentido pleno de la expresión, dado que la ley no establece que en tales instrumentos se desarrollarán los aspectos relativos a la infracción, a la correspondiente sanción y al procedimiento para ello, sino que se trata de instrumentos generados de conformidad con leyes de carácter formal y material, cuya infracción habilita una posible sanción luego de seguir el procedimiento correspondiente que también dictamina la ley (arts. 55 y siguientes LSRSF y art. 139 y siguientes de la Ley de Procedimientos Administrativos).

B) Por otro lado, es de hacer notar que el art. 44 letras c, d y e LSRSF, al señalar que se incurrirá en sanción por la infracción de las resoluciones, instrucciones, pactos sociales, estatutos y normas internas, prescribe que tales instrumentos deben haberse dictado de conformidad con la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, entre otras leyes secundarias, reglamentos y normas técnicas. En tal sentido, se asume que la infracción prevista en la disposición objeto de control tiene relación con instrumentos que *son una concreción o aplicación de una ley de carácter formal y material*, los cuales, de no apegarse a tales leyes, son susceptibles de impugnación en sede contencioso-administrativa u otra que sea pertinente.

C) Por último, es necesario precisar que este Tribunal ha sostenido, respecto al sistema normativo de supervisión bancaria, que este debe contener estándares mínimos que los bancos deben cumplir y que den suficiente flexibilidad al supervisor para fijar administrativamente, “conforme sea necesario, reglas prudenciales para alcanzar los objetivos deseados, así como para utilizar juicios cualitativos que provea poderes para recolectar información y verificarla de manera independiente; y que otorgue poder al supervisor para ejecutar una variedad de sanciones que sean aplicables cuando no se cumpla con los requerimientos prudenciales”<sup>20</sup>. En ese orden, la legislación financiera puede establecer la facultad de los órganos de supervisión

---

<sup>19</sup> Inconstitucionalidades 58-2003 y 22-99, ya citadas.

<sup>20</sup> Auto de 7 de enero de 2019, inconstitucionalidad 21-2018.

bancaria para realizar funciones de supervisión y de sanción, las cuales incluyen la potestad de emitir normas técnicas cuyo incumplimiento haría peligrar al sistema financiero<sup>21</sup>.

En esa misma línea, se ha establecido la flexibilización del concepto de principio de legalidad en su manifestación de tipicidad cuando se trate del Derecho Administrativo Sancionador vinculado con el ámbito bancario, bursátil o financiero. Esto se debe a la necesidad del constante ajuste de las normas de Derecho Bancario a las variables necesidades de los mercados financieros interno e internacional, de tal modo que el principio de legalidad que opera de manera estricta en materia penal debe ser más flexible en el ámbito de las sanciones administrativas en el sistema financiero, en el sentido que posibilite que una “ley establezca una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a reglamentos, instructivos y normas técnicas la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter infralegal complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa determinada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador”<sup>22</sup>.

Con base en ello, este Tribunal ha afirmado la flexibilidad de la aplicación del principio de legalidad en las normas del sistema financiero, dentro de las cuales se encuentra la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero. De ahí que es viable sostener una interpretación del objeto de control que sea acorde con dicho postulado, que permita considerar que es constitucionalmente admisible que la infracción a los instrumentos regulados en este, creados conforme a las leyes correspondientes (con estricto apego a ellas y sujetos al control administrativo y judicial, inclusive en el proceso mismo en donde pretendan aplicarse), generen una sanción comprendida en el marco de la ley, pues esta sería la que, en última instancia, determine cuál es el comportamiento que constituye infracción y su respectiva sanción (pues se reitera que, según la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, todos los instrumentos en mención deben ser emitidos de conformidad con ella u otras leyes).

Así, al tratarse de una remisión en los términos admisibles desde la óptica de la reserva de ley relativa y tomando en cuenta que la interpretación jurídica debe considerar todas las disposiciones relevantes al caso<sup>23</sup> y la jurisprudencia constitucional pertinente (en este supuesto, la flexibilidad sostenida sobre la aplicación del principio de legalidad en materia de Derecho Administrativo Sancionador respecto del sistema normativo financiero), esta Sala considera que la pretensión se sustenta en una interpretación errónea del objeto y parámetro de control. Por tanto, *el presente proceso deberá ser sobreseído*.

Por las razones expuestas, 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 44 inciso 1° letras c, d y e de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, por la

<sup>21</sup> Inconstitucionalidad 21-2018, ya citada.

<sup>22</sup> Auto de 7 de enero de 2019, inconstitucionalidad 27-2018.

<sup>23</sup> Sentencia de 18 de enero de 2016, inconstitucionalidad 126-2013.

alegada violación al artículo 15 de la Constitución. La razón que justifica esta decisión es que se determinó que la pretensión se sustentó en una interpretación errónea sobre el parámetro y objeto de control, ya que debe entenderse que es constitucionalmente admisible que la infracción a los instrumentos regulados por la disposición impugnada, creados conforme a las leyes correspondientes (con estricto apego a ellas y sujetos al control administrativo y judicial, inclusive en el proceso mismo en donde pretendan aplicarse), generen una sanción comprendida en el marco de la ley, pues esta sería la que, en última instancia, determine cuál es el comportamiento que constituye infracción y su respectiva sanción (pues, según la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, todos los instrumentos en mención deben ser emitidos de conformidad con ella u otras leyes).

2. Notifíquese.



PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN