



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

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial

Recibido el: 15 JUN 2022
Hora: 14:25
Por: [Firma]

ea
San Salvador, 9 de junio de 2022.

ASUNTO: Se comunica sentencia de
inconstitucionalidad referencia 204-2016

Respetable
Asamblea Legislativa
Presente.

Oficio No. 1387

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició el proceso de inconstitucionalidad con referencia 204-2016, promovido por los ciudadanos **Melissa Patricia Aldana Inestroza, Mónica Concepción López Tobar, Brenda Yoselyne Reyes Bonilla, Karen Vanessa Ramos Cardoza y Shafik Alexander Serrano Tobar**, a fin de que este Tribunal declarara la inconstitucionalidad por omisión parcial del artículo 8 ordinal 2° de la Ley de Notariado, por el supuesto desarrollo deficiente del mandato contenido en el art. 182 atribución 12° de la Constitución.

En el citado proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las doce horas con treinta y cinco minutos del 1/6/2022, la cual se remite íntegramente fotocopiada.

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

“1. Declárase, de un modo general y obligatorio, la inconstitucionalidad por omisión parcial del artículo 8 número 2 de la Ley de Notariado, pues constituye una regulación deficiente del mandato contenido en el artículo 182 atribución 12° de la Constitución. Esto se debe a que la medida contenida en tal disposición legal no supera esa modalidad del test de proporcionalidad al ser insuficiente, pues en la interpretación y concreción del artículo 182 atribución 12° de la Constitución, el legislador debió aplicar el criterio de unidad de la Constitución, a fin de conciliarlo con la seguridad jurídica (artículo 2 de la Constitución) y el principio de legalidad (artículo 15 de la Constitución) en sus vertientes de certeza y taxatividad en el Derecho Administrativo Sancionador.

En consecuencia, la Asamblea Legislativa deberá emitir la normativa necesaria o reformar el artículo 8 número 2 de la Ley de Notariado, para definir en qué consiste una “mala conducta profesional” o “conducta privada notoriamente inmoral” por parte de un notario o, al menos, fijar los parámetros para determinar cuándo un comportamiento encaja en alguno de esos conceptos, lo cual deberá hacerse a más tardar dentro del plazo de seis meses de notificada la presente sentencia. Además, se aclara que todos los casos pasados en que se haya suspendido a un notario por alguna de tales causales no pueden ser

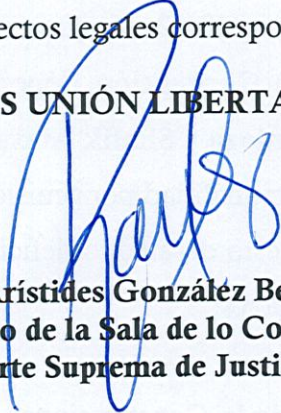
considerados automáticamente como violatorios de derechos fundamentales, debido a que los conceptos empleados en el artículo 8 número 2 de la Ley de Notariado son previstos en el artículo 182 atribución 12° de la Constitución, en tanto que tienen un fundamento constitucional, por lo que no podrán ser impugnados o revisados por la jurisdicción ordinaria o constitucional. Por último, mientras que la Asamblea Legislativa no emita la normativa respectiva, será la Corte Suprema de Justicia quien deberá argumentar suficientemente las razones por las cuales considera que un notario ha incurrido en aquellos comportamientos, en los procesos sancionatorios en trámite, debiendo seguir lo parámetros expuestos en el considerando VII de esta sentencia.

2. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes.

3. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del Diario Oficial.”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


René Aristides 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 doce horas con treinta y cinco minutos del uno de junio de dos mil veintidós.

El presente proceso de inconstitucionalidad fue promovido por los ciudadanos Melissa Patricia Aldana Inestroza, Mónica Concepción López Tobar, Brenda Yoselyne Reyes Bonilla, Karen Vanessa Ramos Cardoza y Shafik Alexander Serrano Tobar, a fin de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad por omisión parcial del art. 8 ord. 2° de la Ley de Notariado¹ (LN), por el supuesto desarrollo deficiente del mandato contenido en el art. 182 atrib. 12° Cn.

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

I. Objeto de control.

“Art. 8.- Podrán ser suspendidos en el ejercicio del notariado:

[...]

2°.- Los que observaren mala conducta profesional o privada notoriamente inmoral”.

Han intervenido en el proceso los demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

II. Alegaciones de los intervinientes.

1. Según los actores, el objeto de control incurre en una omisión parcial, debido al desarrollo deficiente del mandato contenido en el art. 182 atrib. 12° Cn². A su juicio, el Órgano Legislativo debió indicar en la Ley de Notariado en qué consistía esa mala conducta profesional o conducta privada notoriamente inmoral. Para ellos, el mandato estaría contenido en la parte final de tal disposición, que prevé que “[e]n los casos de suspensión e inhabilitación procederá en la forma que la ley establezca”. En ese sentido, afirman que la Ley de Notariado no contiene los parámetros indispensables para considerar que una conducta privada es mala o que la profesional es notoriamente inmoral, por lo que esos conceptos jurídicos indeterminados quedan a discrecionalidad del operador de justicia. Pero, tratándose de una sanción de suspensión al notario, dichos conceptos no deben ser permitidos por ser parte del Derecho Administrativo Sancionador.

2. La Asamblea Legislativa sostuvo que el objeto de control no es inconstitucional. En su opinión, aunque los conceptos de mala conducta profesional o conducta privada notoriamente inmoral son discrecionales, esto no supone que sean por sí mismos inconstitucionales, sobre todo “tratándose del derecho administrativo sancionador y de aspectos morales que deben ser

¹ Dicha ley fue emitida mediante el Decreto Legislativo n° 218, de 6 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial n° 225, tomo 197, de 7 de diciembre de 1962.

² Dicha disposición estipula: “Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: [...] Practicar recibimientos de abogados y autorizarlos para el ejercicio de su profesión; suspenderlos por [...] mala conducta profesional, o por conducta privada notoriamente inmoral [...]”.

preponderantes a la hora de instruir la inhabilitación de un abogado o notario tanto como en cualquier servidor público, los cuales tienen que ceñirse a la sociedad cambiante”. Por ello, manifestó que por ser la Corte Suprema de Justicia en Pleno —integrada por quince Magistrados— la que impone la sanción contenida en la Ley de Notariado, tiene las facultades para “discernir y sostener criterios sobre qué es la ética y moral en términos generales, en los términos de la sociedad actual en la que viven”. Afirma que hay parámetros establecidos sobre qué es lo moral y éticamente correcto.

3. El Fiscal General de la República opinó que el art. 8 ord. 2° LN es inconstitucional, porque no ha establecido lo expresado por el constituyente en la Ley Fundamental. Para él, cuando se trata de la potestad sancionadora del Estado, es necesario que hayan parámetros que delimiten con certeza en qué consiste la conducta prevista. Esta es una exigencia propia del principio de legalidad, porque, de lo contrario, el marco de posibilidades para interpretar y aplicar el Derecho supera en exceso la discrecionalidad que resulta admisible.

III. Determinación del problema jurídico y del orden temático de la sentencia.

Luego de considerar los argumentos de los intervinientes, esta Sala advierte que el problema jurídico que debe ser resuelto consiste en determinar si el art. 8 n° 2 LN viola el art. 182 atrib. 12° Cn. Esto se debería a que hay una supuesta omisión parcial por el desarrollo deficiente de los conceptos de mala conducta profesional o privada notoriamente inmoral. Para resolver tal cuestionamiento, este Tribunal seguirá el orden siguiente: (IV) se analizará la figura de la inconstitucionalidad por omisión parcial por regulación deficiente; luego, (V) se examinará el vínculo entre la técnica legislativa, los conceptos jurídicos indeterminados, la seguridad jurídica y el Derecho Administrativo Sancionador; y finalmente, (VI) se resolverá el problema jurídico planteado.

IV. Inconstitucionalidad por omisión parcial por regulación deficiente.

1. La Constitución contiene mandatos constitucionales, que se caracterizan por su estructura relativamente incompleta³. Generalmente, las disposiciones que establecen mandatos se traducen en órdenes al legislador, sin perjuicio de que puedan tener otros destinatarios. Estas normas, en principio, invocan una remisión hacia un cuerpo jurídico diferente para ser completadas, con el fin de que la circunstancia a la que se refieren pueda cobrar plena eficacia⁴. No es una exigencia que los mandatos sean expresos, pues pueden derivarse de la jurisprudencia constitucional, cuando la emisión de actos o disposiciones infraconstitucionales sea imprescindible para la eficacia plena de la norma constitucional que los contiene. De igual forma, no es imprescindible que contengan un plazo para su emisión, pues esta Sala, como órgano encargado del control de constitucionalidad, puede determinar la razonabilidad del retardo de los órganos con competencias normativas⁵.

³ Sentencia de 10 de noviembre de 2017, inconstitucionalidad 8-2015 AC.

⁴ Sentencia de 23 de enero de 2015, inconstitucionalidad 53-2012.

⁵ Sentencia de 26 de febrero de 2002, inconstitucionalidad 19-98.

Esto es así porque si se dejara a los órganos ordinarios o constituidos la opción de cumplir esos mandatos, se les colocaría en el mismo nivel del constituyente⁶. Por ello, el ordenamiento jurídico debe tener mecanismos y vías de defensa contra la violación de la Constitución por omisión, porque de otra forma esta no acarrearía consecuencia alguna y se negaría su carácter de norma jurídicamente vinculante⁷. Pero, a diferencia de otros países, la actual Ley de Procedimientos Constitucionales no prevé expresamente la inconstitucionalidad por omisión como uno de los instrumentos que garantizan la eficacia constitucional⁸. Aun así, tal instrumento es aplicable por derivación directa de las funciones de la jurisdicción constitucional y el carácter normativo de la Constitución⁹.

Se puede conceptualizar la omisión inconstitucional como la falta de desarrollo, en un plazo razonable, de los mandatos constitucionales, de forma que impida su eficaz aplicación¹⁰. No se trata de una simple negativa de hacer: significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se está constitucionalmente obligado¹¹. Esta modalidad de vulneración constitucional se puede llevar a cabo de dos formas: como omisión absoluta, que consiste en la total ausencia de cualquier normativa o acto que dote de eficacia a las normas constitucionales que lo requieren¹²; y como omisión parcial, en la cual la normativa o acto de desarrollo existe, pero es insuficiente¹³. Por ello, en las omisiones relativas se distinguen dos especies: las que infringen el principio de igualdad —exclusión arbitraria de beneficio¹⁴— y las que suponen una deficiente regulación de un aspecto que le daría plenitud¹⁵.

2. A) Para este caso resulta de interés referirse a la inconstitucionalidad por omisión parcial por regulación o protección deficiente. En primer lugar, se debe partir de que esta constituye una vertiente del examen de proporcionalidad. En los precedentes constitucionales se ha afirmado que dicho test opera como prohibición de exceso o prohibición de protección deficiente¹⁶, según se trate de medidas que afecten posiciones de derecho fundamental de defensa o de prestación, respectivamente. El presupuesto del examen es que, en cualquiera de esos dos casos, se trate de una injerencia en dichas posiciones iusfundamentales¹⁷.

Cuando se alude a posiciones de defensa o de prestación, se asume que los todos los derechos fundamentales tienen una estructura triádica: *a)* una disposición de derecho fundamental, es decir, el texto de una fuente de Derecho apta para contenerlos —la propia Constitución o la jurisprudencia constitucional¹⁸—; *b)* una norma de derecho fundamental, esto

⁶ Sentencia de inconstitucionalidad 8-2015 AC, ya citada.

⁷ Sentencia de 26 de enero de 2011, inconstitucionalidad 37-2004.

⁸ Sentencia de 20 de noviembre de 2007, inconstitucionalidad 18-98.

⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 53-2012, ya citada.

¹⁰ Véase la sentencia de 28 de abril de 2000, inconstitucionalidad 2-95.

¹¹ Sentencia de 18 de febrero de 2022, inconstitucionalidad 33-2016/195-2016.

¹² Por ejemplo, la sentencia de inconstitucionalidad 53-2012, ya citada.

¹³ Sentencia de inconstitucionalidad 8-2015 AC, ya citada.

¹⁴ Por ejemplo, la sentencia de 12 de julio de 2005, inconstitucionalidad 59-2003.

¹⁵ Sentencia de inconstitucionalidad 8-2015 AC, ya citada.

¹⁶ Sentencia de 24 de septiembre de 2010, inconstitucionalidad 91-2007.

¹⁷ Sentencia de 8 de junio de 2020, inconstitucionalidad 21-2020 AC.

¹⁸ Véase el auto de 29 de mayo de 2015, inconstitucionalidad 32-2015.

es, lo que la disposición respectiva manda, prohíbe o permite, si se tratase de una norma regulativa —de una sola disposición puede derivar más de una norma¹⁹—; y *c*) las posiciones de derecho fundamental adscritas a la norma, o como le ha denominado esta Sala, las modalidades de ejercicio del derecho, que pueden consistir en un derecho a algo, libertad, competencia o inmunidad²⁰. Un derecho a algo es una posición en la que el titular tiene un derecho a que el destinatario haga u omita algo. La libertad es un modo de ejercicio en que el titular es libre frente al destinatario para hacer u omitir algo. La competencia es una posición en la que, mediante una acción o un conjunto de acciones del titular, puede modificarse la situación jurídica del destinatario. Por último, la inmunidad o barrera significa que la situación jurídica del titular no puede ser modificada por las acciones del destinatario. En cada modo de ejercicio, el destinatario tiene un deber jurídico frente al titular —ej., hacer u omitir lo que el derecho a algo confiere al titular—.

Pues bien, como un derecho fundamental puede obligar a hacer u omitir frente al derecho a algo, libertad, competencia o inmunidad, las posiciones jurídicas pueden ser de defensa o de prestación. Las primeras serían las que vinculan al destinatario mediante una obligación de abstención o no hacer²¹; y las segundas, mediante deberes de prestación o de hacer²². El examen de proporcionalidad por regulación o protección deficiente operaría frente a las segundas, esto es, cuando no se brinde la prestación o se omita hacer lo que es obligatorio, con el fin de determinar si ello es inconstitucional atendiendo a las posibilidades fácticas y jurídicas del caso concreto²³.

Es necesario reafirmar, como ya se ha dicho en la jurisprudencia constitucional, que todos los derechos tienen una dimensión de abstención y de prestación²⁴. En ese sentido, ni los derechos civiles y políticos obligan solo a no hacer, ni los derechos sociales obligan solo a hacer, por lo que todos los derechos fundamentales son susceptibles de examinarse bajo la óptica del principio de proporcionalidad en sus dimensiones de prohibición de exceso o prohibición de regulación o protección deficiente, según sea el modo de ejercicio afectado —de defensa o dimensión de abstención o de prestación o dimensión de hacer—²⁵.

B) Hasta la fecha, la jurisprudencia constitucional ha asemejado de alguna manera los requisitos argumentativos de las dos modalidades de proporcionalidad ya mencionadas, con solo ligeros cambios²⁶. Como es sabido, en el caso de la prohibición de exceso se efectúa un test

¹⁹ Véase la sentencia de 25 de junio de 2014, inconstitucionalidad 163-2013.

²⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC, ya citada.

²¹ Sentencia de 1 de febrero de 2013, inconstitucionalidad 53-2005/55-2005.

²² Sentencia de inconstitucionalidad 53-2005/55-2005, ya citada.

²³ Esto es una necesidad que deriva de que los derechos fundamentales se conciben como normas con la estructura de un principio (aunque, por supuesto, algunos poseen la estructura de reglas). Sobre el tema, véase la sentencia de 19 de agosto de 2020, controversia 8-2020.

²⁴ Sentencia de inconstitucionalidad 53-2005/55-2005, ya citada.

²⁵ A manera de ejemplo, el derecho al sufragio obliga al Estado a no interferir en el voto ciudadano y permitir que se ejerza con total libertad —dimensión de abstención—, pero también a organizar el evento electoral, con todo lo que ello implica hacer: licitaciones, depuración del padrón electoral, campañas informativas, etc. —dimensión prestacional—.

²⁶ Véase la sentencia de inconstitucionalidad 91-2007, ya citada.

escalonado²⁷ que se estructura en tres fases sucesivas: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto —o ponderación—²⁸. Sin embargo, pese a la ligera equiparación mencionada, se advierte la necesidad de que en la prohibición de protección o regulación deficiente dichas fases sucesivas se adapten a la estructura de la dimensión prestacional de los derechos fundamentales, por lo que habría de mejorarse los precedentes en este sentido. Por ello, esta Sala considera que debe reformular el examen de acuerdo con las siguientes pautas:

a. Presupuesto. El presupuesto del examen es que haya una intervención en alguno o todos los modos de ejercicio de un derecho fundamental, siempre que incida en sus manifestaciones prestacionales²⁹. En tal sentido, será procedente si existe una limitación³⁰, suspensión o pérdida de derechos en el sentido apuntado, pero no lo será si únicamente existe una regulación, entendiendo esta como la dotación de contenido material, 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 garantías³¹.

b. Subprincipio de idoneidad³². En los casos de la prohibición de protección deficiente, la normativa será idónea solamente cuando favorezca la realización de algún fin constitucionalmente imperativo, pues la omisión de hacer algo estaría justificada en la medida en que la Constitución imponga un mandato de no hacerlo o la de hacer algo diferente. También es necesario que haya una relación medio-fin entre lo que se busca y el instrumento empleado para conseguirlo, el cual debe tener un fundamento objetivo basado en la ciencia³³, estadísticas o pronósticos sustentados en algún estudio fiable³⁴. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando la protección deficiente del derecho de prestación implica correlativamente la no injerencia en un derecho de defensa.

c. Subprincipio de suficiencia. En este caso, se entenderá que una regulación deficiente contradice el mencionado subprincipio de suficiencia si existe otra abstención u otra medida legal alternativa que favorezca la realización del fin del precepto concernido por lo menos con

²⁷ Auto de 10 de diciembre de 2018, inconstitucionalidad 23-2018.

²⁸ Sentencia de 29 de julio de 2010, inconstitucionalidad 61-2009.

²⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC, ya citada.

³⁰ La limitación de un derecho fundamental consiste en la modificación de su objeto o sujetos de forma que impide o dificulta el ejercicio de las acciones, propiedades o situaciones habilitadas por el derecho afectado. Al respecto, véase la sentencia de 5 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 13-2012.

³¹ Sentencia de inconstitucionalidad 13-2012, ya citada.

³² La fórmula tradicional de la idoneidad como estructura formal en el examen de protección deficiente deriva de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, *BVerfGE 88, 203*, caso aborto.

³³ Sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC. En este caso, la base científica que se necesitaba para determinar si la suspensión de derechos fundamentales era idónea consistía en la existencia de algún grado relevante de contagios por COVID-19 o de un alto peligro de contagio colectivo.

³⁴ En el Derecho Comparado, véanse los siguientes casos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina: *Reynoso, Nilda Noemí vs. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*; *Parraga Alfredo vs. INSSJ y P (ex PAMI) s/amparo* y *Papa Estela Ángela vs. INSSJ y P. s/amparo*. Todas las sentencias son de 16 de mayo de 2006, y el caso es más o menos el siguiente: había un reclamo respecto de la insuficiente entrega de medicamentos al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. El Programa Médico Obligatorio únicamente preveía la cobertura de un porcentaje de los medicamentos e insumos necesarios para los pacientes. Al decidir, la Corte Suprema ordenó que los remedios reclamados debían ser provistos íntegramente. En todos los casos se había probado que los asociados no podían afrontar el costo de los fármacos e insumos y que sus enfermedades eran graves.

igual intensidad y simultáneamente favorezca más la realización del derecho fundamental cuya protección se requiere³⁵. Es decir, debe argumentarse la existencia de medidas legislativas alternas que, por un lado, favorezcan, como mínimo, en igual medida la realización del fin de la normativa objetada; y que, además, favorezcan la realización del derecho prestacional en mayor medida que el objeto de control.

d. Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto. La particularidad que muestra la alegación de este subprincipio es que una abstención legislativa o un precepto legal que no proteja un derecho fundamental de manera óptima lo infringe cuando el grado de favorecimiento del fin legislativo o derecho contrapuesto sea inferior al grado de incumplimiento del derecho fundamental prestacional³⁶.

V. Técnica legislativa, conceptos jurídicos indeterminados, seguridad jurídica y Derecho Administrativo Sancionador.

I. A) La técnica legislativa es el conjunto de reglas a las que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes³⁷. Por lo tanto, se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas y estilos ordenados y sistematizados que tratan a la ley durante su proceso. Esta se divide en interna y externa. Al primer ámbito pertenecen los instrumentos que se utilizan para la elaboración de la ley: su integración formal, estructura interna y desarrollo material —estructura externa y redacción—. El segundo refiere al contexto en el que se legitima la ley: estructura, organización y funcionamiento del Órgano Legislativo, procedimientos legislativos desde la generación de la ley hasta su sanción, cobertura técnica, el rol del asesor legislativo y la capacitación legislativa.

Según los precedentes constitucionales, la técnica legislativa en realidad no es necesariamente una tarea del legislador, sino del técnico, y apunta al continente, es decir, al texto que formaliza la decisión política —el decreto respectivo, por ejemplo—. Entre la voluntad política del legislador al tomar esa decisión —lo que quiere aprobar— y el texto aprobado debe

³⁵ En el Derecho Comparado, véase la sentencia del caso *Nikolaus-Beschluss* del Tribunal Constitucional Federal de Alemania. El asunto versaba sobre si un seguro público de salud tenía la obligación de cubrir nuevos tratamientos, en estado experimental, en los casos de una enfermedad con riesgo de muerte o con un desarrollo generalmente fatal para la salud. El actor padecía de distrofia muscular de Duchenne y estaba asegurado como familiar. A pesar de que la cura tenía un pronóstico favorable, la caja de salud pública rechazó la solicitud de asumir los gastos de la terapia alternativa. Pues bien, el demandante cuestionaba que existía otra medida alternativa de mayor suficiencia para su derecho a la salud: el reembolso de gastos. De igual modo, véase el salvamento de voto del exmagistrado Carlos Bernal Pulido en la sentencia de 2 de marzo de 2020, C-089/20, pronunciada por la Corte Constitucional de Colombia. El caso se refería a la inconstitucionalidad del art. 90 del Código Civil colombiano, que establece: “La existencia legal de toda persona principia al nacer, esto es, al separarse completamente de su madre”. Para él, “la Corte Constitucional ha debido reconocer que el Legislador preconstitucional vulneró el principio de respeto a la dignidad humana y la prohibición de protección deficiente de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a no ser sometido a tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, y a la salud y a la igualdad de los niños y niñas en gestación, al no reconocerles la titularidad de estos y otros derechos desde la concepción. Esta vulneración deriva del uso legislativo, en la disposición demandada, de la ficción, según la cual, solo se es persona a partir del nacimiento. Como todas, esta ficción es arbitraria. No existen razones que hoy la fundamenten”. Por ello, el medio alterno más idóneo consistía en prever que “la existencia legal de toda persona principia desde la concepción”. Vale decir que este caso es similar a la sentencia de 15 de febrero de 2017, inconstitucionalidad 22-2011, resuelta por esta Sala.

³⁶ Tribunal Constitucional Federal de Alemania, *BVerfGE* 39, 1 (42); *BVerfG*, *NJW* 1999, 3399 (3401); *BVerfG*, *NJW* 2004, 3100 (3101); *BVerfGE* 53, 30 (65).

³⁷ Sentencia de controversia 8-2020, ya citada.

existir fidelidad, por lo que la técnica legislativa entraña un acto de “traducción” de su decisión política³⁸. Y, de conformidad con lo dicho, tal decisión sí es una tarea exclusiva del legislador, pues ella determina el contenido del producto normativo, mientras que la técnica legislativa no lo es necesariamente, debido a que podría ser tarea del técnico o asesor correspondiente.

B) Por su parte, un concepto jurídico es indeterminado cuando no hace explícito de forma exhaustiva el conjunto de significados que pueden ser atribuibles a la expresión³⁹. Dichos conceptos poseen una propiedad del lenguaje llamada “vaguedad”. Decir que un concepto es vago significa que posee tal propiedad, que, en esencia, consiste en que algunos de estos no presentan claridad respecto de sus notas características —vaguedad intencional— o del conjunto de objetos a los que resultan aplicables —vaguedad extensional—. Pero, esto no significa la imposibilidad de poder establecer nociones lo suficientemente aproximativas a ellos, aunque no exhaustivas.

C) La seguridad jurídica es la capacidad que nos proporciona el Derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta (art. 2 inc. 1° Cn.)⁴⁰. En su dimensión valorativa o axiológica (art. 1 inc. 1° Cn.) es la situación que se produce cuando el estado de cosas de previsibilidad es objeto de valoración positiva, en el sentido de que se considera bueno y deseado que se produzca dicho estado de cosas y se acepta que hay razones para procurar obtenerlo y maximizarlo⁴¹. La seguridad jurídica es esencial para la existencia del Derecho como sistema que pretende la solución de controversias o conflictos sociales mediante actos institucionales de debate y decisión.

La seguridad jurídica tiene dos manifestaciones: la primera, como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones⁴²; y la segunda, como exigencia subjetiva de certeza del Derecho en las situaciones personales, en el sentido que los particulares puedan organizar sus conductas presentes y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad⁴³. La primera manifestación incide de manera directamente proporcional en la segunda, pues en cuanto se procure que las instituciones funcionen de conformidad con el principio de legalidad y constitucionalidad y que el diseño normativo sea lo suficientemente claro y ofrezca cobertura al mayor número de actuaciones, se garantiza a su vez que todas las personas puedan poseer un sentido de confianza en el trazado y operatividad normativos.

D) La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa coinciden en reconocer un fundamento común o una sola razón que justifica el poder del Estado para sancionar ciertas conductas, ya sea mediante el Derecho Penal o por medio del Derecho Administrativo Sancionador. Es decir, las normas penales y las normas administrativas sancionadoras son

³⁸ Sentencia de 21 de agosto de 2020, controversia 4-2020.

³⁹ Sentencia de 6 de julio de 2020, controversia 3-2020.

⁴⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC, ya citada.

⁴¹ Sentencia de 6 de septiembre de 2021, inconstitucionalidad 47-2016.

⁴² Sentencia de 31 de julio de 2009, inconstitucionalidad 78-2006.

⁴³ Sentencia de 23 de diciembre de 2014, inconstitucionalidad 42-2012 AC.

manifestaciones de un mismo poder estatal: el de utilizar la fuerza pública para reprimir el comportamiento de las personas mediante la aplicación de penas o sanciones, como forma de protección de ciertos bienes jurídicos valiosos para la sociedad en cada contexto histórico. La exclusividad de ese poder punitivo o represivo del Estado es aceptada y conferida por los propios ciudadanos, mediante sus representantes, con el reconocimiento constitucional (ejemplo, arts. 14 y 172 inc. 1° Cn.) y el desarrollo legislativo de sus alcances y límites (arts. 8, 11, 15, 131 ord. 5° Cn., entre otros)⁴⁴.

Una de las consecuencias más importantes de lo anterior es que si la potestad sancionadora de la administración es una manifestación del poder punitivo del Estado, es imperioso que los principios constitutivos del Derecho Penal también sean aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, con los matices que exige la materia, de tal forma que vinculen, por un lado, al legislador al crear normas relativas a las conductas constitutivas de infracciones y sus consecuentes sanciones, y por otro lado, a las autoridades administrativas competentes al momento de aplicarlas⁴⁵. Los “matices que exige la materia” resultan de ponderar el fundamento de cada principio penal con los fines de la actividad administrativa con el fin de modularlos.

2. El nexo entre la técnica legislativa, conceptos jurídicos indeterminados, seguridad jurídica y Derecho Administrativo Sancionador se traduce en una serie de exigencias constitucionales para la formulación de textos normativos que integren a esta rama jurídica, que son expresión resultante de los principios de legalidad formal⁴⁶, reserva de ley⁴⁷ y tipicidad⁴⁸, los cuales le rigen⁴⁹. Sobre este último, se ha afirmado que impone la redacción clara, precisa e inequívoca de la conducta regulada en la infracción administrativa y de su sanción, sin que se pueda dejar al arbitrio absoluto de la autoridad sancionadora la potestad de definir qué debe entenderse como la materia de prohibición⁵⁰. Esto es conocido como las exigencias de certeza y taxatividad.

Aunque la jurisprudencia constitucional usa expresiones que podrían interpretarse como un estándar inalcanzable en la práctica por el legislador —como la exigencia de términos “unívocos”, con los que cada persona entienda “perfectamente a qué atenerse⁵¹”—, en realidad, la precisión de las leyes penales y administrativo sancionadoras es una cuestión de grado, y lo que exige el mandato de determinación es una precisión relativa⁵². Esto supone que un concepto jurídico indeterminado no es por sí mismo inconstitucional, pues solo lo será si la deficiente técnica legislativa empleada o las propiedades vagas de este suponen una desproporcionada inseguridad jurídica, en detrimento de la certeza y taxatividad. De modo que la aspiración de

⁴⁴ Sentencia de 24 de agosto de 2015, inconstitucionalidad 53-2013 AC.

⁴⁵ Sentencias de 13 de julio de 2011 y 15 de diciembre de 2014, amparos 16-2009 AC y 358-2012, por su orden.

⁴⁶ Sentencia de 28 de septiembre de 2015, inconstitucionalidad 64-2013.

⁴⁷ Sentencia de 21 de junio de 2002, inconstitucionalidad 3-99.

⁴⁸ Sentencia de 1 de febrero de 2013, inconstitucionalidad 127-2007.

⁴⁹ Sentencia de inconstitucionalidad 18-2008, ya citada.

⁵⁰ Sentencia de inconstitucionalidad 53-2013AC, ya citada.

⁵¹ Auto de 23 de abril de 2014, inconstitucionalidad 170-2013.

⁵² Sentencia de 8 de julio de 2015, inconstitucionalidad 105-2012.

absoluta precisión, rigor total o exactitud terminológica en dichas leyes es irrealizable. En otras palabras, el requisito de taxatividad implica que las disposiciones legales que contienen los presupuestos, condiciones o elementos para considerar que una conducta es delito o infracción administrativa deben formular, describir, establecer o definir dichas conductas mediante términos, conceptos o expresiones que tengan la mayor precisión posible o una determinación suficiente, de acuerdo con el contexto de regulación⁵³.

Un concepto o un término es absolutamente preciso cuando se sabe, de manera exhaustiva o total, qué casos, objetos, supuestos o situaciones están comprendidos dentro de su ámbito de aplicación. Es decir, cuando el conjunto de los objetos a los que la expresión se aplica o se refiere es cerrado, o puede ser determinado en su totalidad. Por el contrario, cuando existen o pueden surgir desacuerdos o dificultades para saber si el concepto se aplica o no a uno o varios casos, actuales o posibles, entonces se dice que dicho concepto es impreciso, indeterminado o de textura abierta —lo que incluye la vaguedad o indefinición de casos referidos, y la ambigüedad o posibilidad de más de un significado—. En estas circunstancias, falta información sobre los criterios de uso del término en los casos marginales y la precisión alcanzable en la realidad solo puede ser relativa, ya que la división o clasificación de objetos o casos producida por el concepto utilizado no es completa, sino que conserva un grupo de supuestos a los que es discutible su aplicación⁵⁴. Dentro de este espectro encajarían los conceptos jurídicos indeterminados.

Hay que recordar que la precisión —y sus contrarios: imprecisión, indeterminación o textura abierta— del lenguaje utilizado en las disposiciones penales y administrativo sancionadoras influye en el mayor o menor margen de discrecionalidad interpretativa de los jueces y de la administración pública. La limitación de esta discrecionalidad, como un poder de elección entre alternativas, es por ello un complemento necesario de los mandatos de certeza y taxatividad. En tal sentido, una mayor indeterminación o contenido valorativo de los términos, conceptos o expresiones legales exige del aplicador una labor de justificación más intensa o detenida sobre por qué tales términos deben considerarse suficientemente precisos para guiar la conducta de sus destinatarios. Además, al aplicarlos a los casos concretos, el campo de juego de la actividad interpretativa sobre los términos utilizados por el legislador en ningún caso debe sobrepasar su significado literal posible, de acuerdo con las convenciones lingüísticas vigentes —o los usos del lenguaje generalmente aceptados— en la comunidad jurídica y social del tiempo del hecho enjuiciado. Fuera de dicho límite, no sería el legislador quien estaría decidiendo lo que constituye delito o infracción⁵⁵.

VI. Resolución del problema jurídico.

⁵³ Sentencias de 17 de enero de 2020 y 23 de diciembre de 2010, inconstitucionalidades 28-2015 AC y 5-2001 AC, por su orden.

⁵⁴ Sentencia de inconstitucionalidad 105-2012, ya citada.

⁵⁵ Sentencia de 16 de abril de 2018, amparo 20-2016.

1. A) Ahora corresponde determinar si el art. 8 ord. 2° LN viola el art. 182 atrib. 12° Cn., que prevé la atribución de la Corte Suprema de Justicia suspender abogados y notarios por *mala conducta profesional* o por *conducta privada notoriamente inmoral*. Esto se debería a que hay una supuesta omisión parcial por el desarrollo deficiente de los conceptos en ambas causales.

Al respecto, debe iniciarse por afirmar que las expresiones “mala conducta profesional” y “conducta privada notoriamente inmoral” son conceptos jurídicos indeterminados. Pero, poseen una particularidad de interés para este caso: ambos conceptos están previstos en el art. 182 atrib. 12ª Cn., por lo que tienen un anclaje normativo directo en nuestra norma fundamental. En ese sentido, el objeto de control es el mismo que establece un mandato constitucional dirigido al legislador, consistente en emitir las leyes necesarias para que esas causas de suspensión del ejercicio de la abogacía y notariado sean efectivas. En el estado actual de la normativa salvadoreña, y respecto de los notarios —que es lo que se impugna—, esto se realiza mediante la Ley de Notariado.

B) Como se infiere de las alegaciones de los actores, lo que se cuestiona no es que se haya emitido la Ley de Notariado o que en ella figuren dichos conceptos. Lo impugnado —y que deberá ser resuelto— es que la misma disposición que manda que se regulen (art. 182 atrib. 12ª Cn.) también mandaría que se desarrollen de modo que no exista una discrecionalidad excesiva por el ente aplicador⁵⁶. En ese orden, la inconstitucionalidad por omisión, en cualquiera de sus modalidades, se debe examinar: a) si en el texto constitucional existe el mandato; b) si hay una omisión de cumplirlo; c) si el comportamiento omiso ha sido excesivo e injustificadamente dilatado; y d) fijar las consecuencias derivadas de este test⁵⁷. Por tal razón, en lo que sigue se analizarán estos cuatro aspectos, con el fin de concluir si efectivamente hay una regulación deficiente en el art. 8 n° 2 LN.

2. A) En primer lugar, se analizará si en el texto constitucional existe el mandato que alegan los demandantes. En este punto debe recordarse que, como se expuso, las expresiones “mala conducta profesional” y “conducta privada notoriamente inmoral” son conceptos jurídicos indeterminados. Pero, ambos conceptos están previstos en el art. 182 atrib. 12ª Cn., por lo que tienen un anclaje normativo directo en nuestra norma fundamental, que es la que requeriría que se reflejen en la ley, de manera que el legislador no tendría a su disposición el elegir si estas causales de suspensión de notarios pueden constituir un fundamento para sancionarles de ese modo. La Constitución misma es la que le impone que así sea. El aspecto cuestionable para los actores es que dichos conceptos jurídicos indeterminados no se hayan desarrollado suficientemente para que no exista una discrecionalidad excesiva por el ente aplicador, en detrimento de la seguridad jurídica.

⁵⁶ Según el art. 11 LN, en caso de una hipotética mala conducta profesional o conducta privada notoriamente inmoral por parte de un notario o de un aspirante a serlo, la Corte Suprema de Justicia, a pedimento de parte interesada o de oficio, denegará la autorización para el ejercicio del notariado que se le haya pedido o declarará la suspensión de quien ya hubiere sido autorizado.

⁵⁷ Véase la sentencia de inconstitucionalidad 8-2015 AC, ya citada.

Como se dijo con anterioridad, un concepto jurídico indeterminado no es por sí mismo inconstitucional. Únicamente lo es cuando la deficiente técnica legislativa empleada o sus propiedades vagas supongan una desproporcionada inseguridad jurídica, en detrimento de los mandatos de certeza y taxatividad que exige el principio de legalidad. Pues bien, dado que el art. 182 atrib. 12ª Cn. prescribe que la Corte Suprema de Justicia suspenderá o inhabilitará a abogados y notarios por las causas determinadas en tal disposición y por “[otros] motivos que establezca la ley”, y que “[e]n los casos de suspensión e inhabilitación procederá en la forma que la ley establezca [...]”, es razonable sostener que, además de ser una norma de aplicación directa⁵⁸, dicho artículo establece un deber de desarrollo legal que se concretó en el art. 8 ord. 2º LN.

Bajo ese contexto, al hacer dicha concreción, cualquier legislador debería tener en cuenta que: a) es un intérprete de la Constitución⁵⁹; b) al interpretar las disposiciones que esta contiene, es necesario tomar en cuenta el criterio de “unidad de la Constitución”, según el cual debe considerar a cada precepto como parte integrante de un todo sistemático y coherente, y dotarle de un contenido que se construye desde sus interconexiones con el resto de disposiciones⁶⁰; c) de modo que, al retomar los conceptos de “mala conducta profesional” y “conducta privada notoriamente inmoral” en el desarrollo legislativo, también debe tomar en consideración las exigencias de seguridad jurídica y del principio de legalidad (arts. 2 y 15 Cn.), particularmente la certeza y taxatividad en el Derecho Administrativo Sancionador, por ser aquellos indeterminados. Por tanto, es posible afirmar que existe un mandato genérico de desarrollo legislativo del art. 182 atrib. 12ª Cn., el cual debe ser compatible con los mandatos de certeza y taxatividad.

B) En segundo lugar, una vez que se ha establecido la existencia del mandato, es necesario dilucidar si existe una omisión de cumplir con él. En este punto, debe partirse de que la versión “absoluta” de dicho mandato sí ha sido cumplida: se ha emitido el art. 8 ord. 2º LN y el resto de disposiciones de la Ley de Notariado que le complementan y que desarrollan legislativamente el art. 182 atrib. 12ª Cn. Pero, el aspecto controversial es si se ha cumplido con su versión “relativa”, en tanto que existiría una posible regulación deficiente por no haberse armonizado con las exigencias derivadas de la seguridad jurídica y el principio de legalidad (arts. 2 y 15 Cn.), concretamente, los mandatos de certeza y taxatividad. Por ello, es necesario efectuar un examen de proporcionalidad en su vertiente de regulación deficiente, para concluir si hay una concreción legal desproporcionada.

a) El presupuesto del test es que haya una intervención en algún modo de ejercicio prestacional de un derecho fundamental o principio constitucional. En este caso, dicha exigencia se ha cumplido, toda vez que si existe el mandato de tomar en consideración las exigencias de seguridad jurídica y del principio de legalidad (arts. 2 y 15 Cn.) en el desarrollo legislativo del

⁵⁸ Sobre la aplicación directa de la Constitución, véase la sentencia de 27 de febrero de 1998, amparo 17-A-95.

⁵⁹ Auto de 7 de octubre de 2011, inconstitucionalidad 14-2011.

⁶⁰ Sentencia de 13 de mayo de 2011, inconstitucionalidad 7-2011.

art. 182 atrib. 12ª Cn., particularmente la certeza y taxatividad en el Derecho Administrativo Sancionador, esto debió implicar algo más que una simple transcripción de los conceptos jurídicos indeterminados de “mala conducta profesional” y “conducta privada notoriamente inmoral”, pues debieron haberse definido o, al menos, fijado los parámetros para acotar la excesiva discrecionalidad del ente aplicador.

b) En cuanto a la idoneidad, la medida debe favorecer la realización de un fin constitucionalmente imperativo y ser adecuada para ello. En principio, la emisión del art. 8 ord. 2º LN y del resto de disposiciones de la Ley de Notariado que le complementan pretende ser una concreción del mandato derivado del art. 182 atrib. 12ª Cn. El legislador no tenía margen de acción estructural para elegir prever la “mala conducta profesional” y “conducta privada notoriamente inmoral” como causas de suspensión de notarios⁶¹.

c) En torno de la suficiencia de la medida, debe analizarse si existen medidas legislativas alternas que, por un lado, favorezcan, como mínimo, en igual medida la realización del fin de la normativa objetada; y que, además, favorezcan la realización del derecho o principio prestacional en mayor medida que el objeto de control. Al respecto, el art. 8 ord. 2º LN no supera este escaño del examen. La razón es que, pese a ser un modo de cumplir con el mandato constitucional previsto en el art. 182 atrib. 12ª Cn. —favorece dicho fin constitucional—, había otra medida también idónea, pero que procuraba una mejor realización de la seguridad jurídica y del principio de legalidad (arts. 2 y 15 Cn.) en sus vertientes de certeza y taxatividad en el Derecho Administrativo Sancionador al cumplir con dicho mandato: definir los conceptos o al menos fijar los parámetros para acotar la excesiva discrecionalidad del ente aplicador en casos de “mala conducta profesional” y “conducta privada notoriamente inmoral” por parte de notarios.

Y es que, en efecto, esta Sala ha desarrollado en su jurisprudencia diversas pautas que el legislador debe atender para crear un delito, falta o infracción administrativa. Primero, seleccionar elementos descriptivos —palabras, frases, términos— de significado accesible, claro o comprensible para la generalidad de las personas sin mayor esfuerzo. Segundo, cuando dichos elementos sean insuficientes, aceptar excepcionalmente la referencia a elementos valorativos o subjetivos por la naturaleza del objeto de regulación o por el fin de protección de la norma. Tercero, ante la existencia de conceptos o términos ajenos al acervo conceptual de los destinatarios, la ley puede definirlos con la finalidad de reducir los márgenes de la indeterminación generados por su empleo. Cuarto, al enunciar la infracción, cuando sea estrictamente necesario acudir a un concepto abierto, debe contener el núcleo del comportamiento prohibido, para evitar que el operador jurídico utilice su opinión personal o recurra a la discrecionalidad con el fin de determinar qué conductas se adecuan a tal supuesto de hecho y son merecedoras de sanción. Por último, ante el uso de conceptos valorativos o

⁶¹ Tal como se apuntó en la sentencia de 7 de octubre de 2011, inconstitucionalidad 20-2006, hay aspectos que son constitucionalmente ordenados o mandados, que postula los aspectos de la realidad que son constitucionalmente necesarios. El art. 182 atribución 12ª Cn. prescribe uno de dichos aspectos.

abiertos, el mandato de certeza requiere que el significado sea determinable mediante criterios, pautas o argumentos controlables de tipo contextual, sociocultural, semántico, teleológico, técnico, dogmático o jurisprudencial, por citar algunos, pero en todo caso se prohíbe la aplicación extensiva del precepto y la interpretación en perjuicio del posible afectado⁶².

En este caso en particular, dichos requisitos son sensiblemente importantes, porque las expresiones “*mala conducta profesional*” y “*conducta privada notoriamente inmoral*” (itálicas propias) reconducen a conceptos morales. El uso de los conceptos morales no es en sí mismo prohibido. No obstante, ha sido reconocida la necesidad de que sean excepcionales y que se interpreten de manera restrictiva, para evitar que las impresiones subjetivas de un operador jurídico restrinjan indebidamente los derechos fundamentales⁶³. Por ejemplo, en las orientaciones jurídicas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha expresado que “[t]oda vez que el concepto de moralidad pública varía según las épocas y las culturas, el Estado que invoque la moralidad pública como objetivo para limitar los derechos humanos, si bien dispone de un cierto margen de discreción, deberá demostrar que la limitación de que se trate es esencial para mantener el respeto de los valores fundamentales de la comunidad”⁶⁴. Por tanto, el art. 8 ord. 2° LN es desproporcionado por regulación deficiente, al no haber superado el subprincipio de suficiencia del test de proporcionalidad que corresponde a esta vertiente, ya que como se señaló previamente, otra medida idónea pero que procuraba una mejor realización de la seguridad jurídica y del principio de legalidad, era definir los conceptos o, al menos, fijar los parámetros para determinarlos.

C) En tercer lugar, es necesario evaluar si la omisión parcial constatada es excesiva e injustificadamente dilatada. En cuanto a este punto, tal y como se ha dicho en otros precedentes constitucionales, esto es incuestionable, en tanto que han transcurrido más de treinta y ocho años desde que la Constitución de la República entró en vigencia sin que se le haya dado cumplimiento al mandato. Durante todo este tiempo, el art. 182 atrib. 12ª Cn. ha carecido de un marco regulatorio que clarifique los parámetros para determinar que existe una “mala conducta profesional” o “conducta privada notoriamente inmoral” por parte de un notario. En consecuencia, *deberá declararse la inconstitucionalidad por omisión parcial alegada por los actores*.

VII. Alcance de la sentencia.

Por último, es necesario aclarar las consecuencias de la declaratoria de inconstitucionalidad. Primero, debido al margen de acción de estructural del legislador⁶⁵, la Asamblea Legislativa deberá emitir la normativa necesaria o reformar el art. 8 ord. 2° LN, a fin

⁶² Sentencias de inconstitucionalidad 105-2012 y 28-2015 AC, ya citadas.

⁶³ Sentencias de 23 de marzo de 2001 y 9 de diciembre de 2009, inconstitucionalidad 8-97 AC y amparo 18-2004, por su orden.

⁶⁴ Cláusula 17 de los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados por en el 41º período de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas.

⁶⁵ Sobre dicho margen, ver la sentencia de inconstitucionalidad 20-2006, ya citada.

de que se defina en qué consiste una “mala conducta profesional” o “conducta privada notoriamente inmoral” por parte de un notario o, de que al menos, fije los parámetros para determinar cuándo un comportamiento encaja en alguno de estos conceptos, *lo cual deberá hacerse a más tardar en el plazo de seis meses después de notificada la presente sentencia.* Segundo, es necesario hacer la aclaración de que todos los casos pasados en que se haya suspendido a un notario por alguna de las causas antes apuntadas, no pueden ser considerados automáticamente como violatorios de derechos fundamentales. La razón es que los conceptos empleados en el art. 8 ord. 2° LN son previstos en el art. 182 atrib. 12ª Cn., por lo que tienen un fundamento constitucional directo. De manera que el legislador debía usarlos para prever este modo de limitación al ejercicio de la función notarial. Por lo tanto, esos casos no podrán ser revisados o impugnados por la jurisdicción ordinaria o constitucional.

Por otro lado, debido a que los conceptos de “mala conducta profesional” o “conducta privada notoriamente inmoral” devienen directamente la Constitución y mientras la Asamblea Legislativa no emita la normativa respectiva, será la Corte Suprema de Justicia quien deberá argumentar suficientemente las razones por las cuales considera que un notario ha incurrido en aquellos comportamientos, en los procesos sancionatorios en trámite. Para tal efecto, deberá tomar considerar al menos los siguientes parámetros⁶⁶:

a) En relación con el término “mala conducta profesional, la verificación de que dicha conducta deberá tener una verdadera vinculación con la función notarial, es decir “la actividad jurídico cautelar cometida al notario que consiste en dirigir imparcialmente a los particulares en la individualización de sus derechos subjetivos, con el fin de dotarlos de certeza jurídica conforme las necesidades de tráfico y de su prueba eventual”⁶⁷, en consecuencia solo podrán penalizarse aquellos comportamientos que incidan en finalidad de la función notarial, la cual es principal —pero no únicamente— la de brindar certeza jurídica.

b) Acerca de la “conducta privada notoriamente inmoral”, no podrán sancionarse los comportamientos que sean auto referentes, es decir, las conductas realizadas por los notarios en el ejercicio de su libertad que, aún y cuando sean dañosas o arriesgadas para ellos mismos, no tengan posibilidad de poner en peligro a otras personas o a la función notarial, pues ello implicaría una desmesura punitiva violatoria de los principios de proporcionalidad y lesividad⁶⁸, que comparten tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador.

POR TANTO, con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y los artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA**:

1. *Declárase*, de un modo general y obligatorio, *la inconstitucionalidad por omisión parcial del artículo 8 número 2 de la Ley de Notariado*, pues constituye una regulación

⁶⁶ Los parámetros que se detallan deberán ser considerados por el legislador a efectos de emitir la normativa respectiva.

⁶⁷ Sentencia de 7 de octubre de 2011, inconstitucionalidad 20-2006.

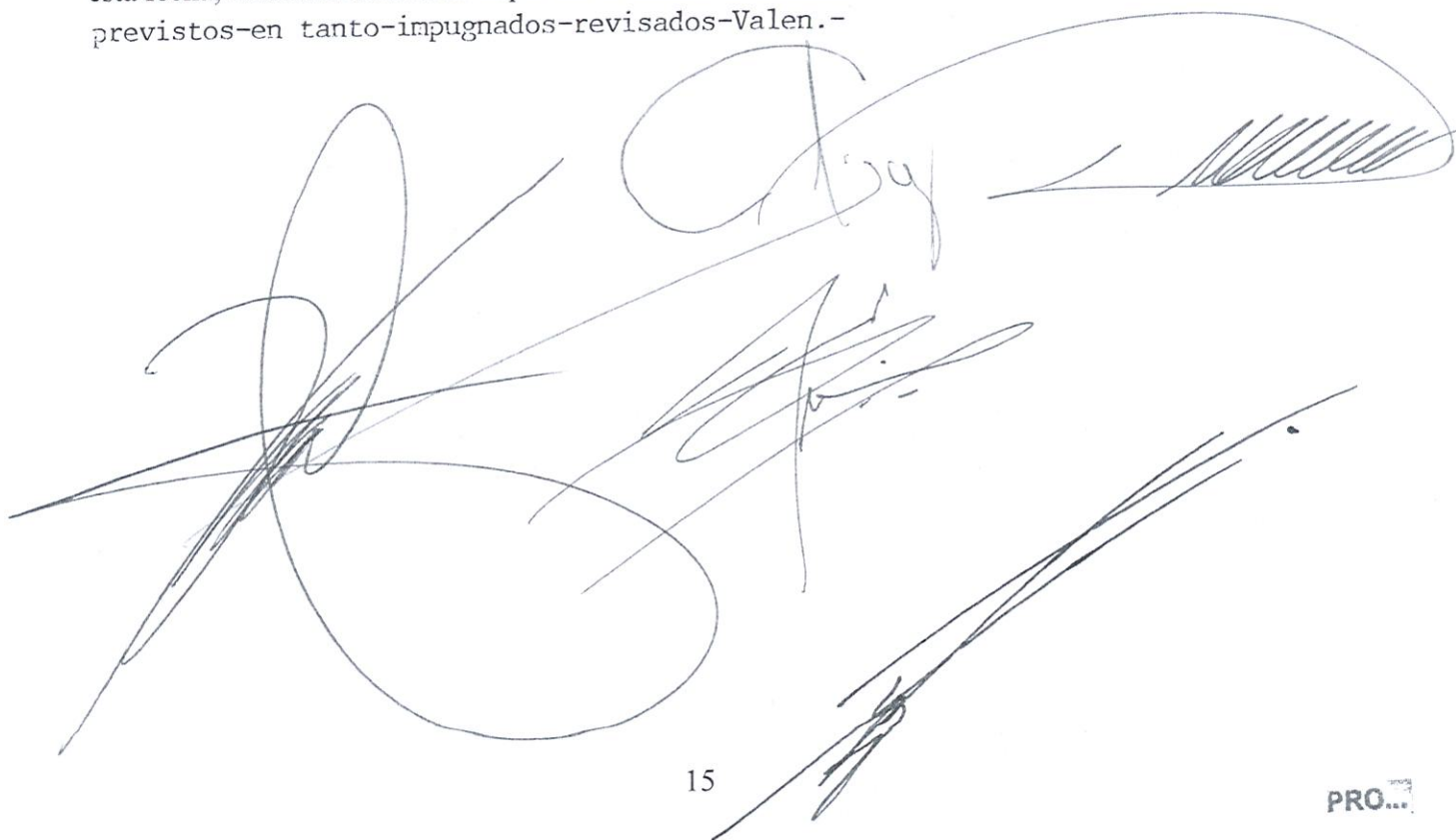
⁶⁸ Auto del 5 de julio de 2013, inconstitucionalidad 47-2012.

deficiente del mandato contenido en el artículo 182 atribución 12° de la Constitución. Esto se debe a que la medida contenida en tal disposición legal no supera esa modalidad del test de proporcionalidad al ser insuficiente, pues en la interpretación y concreción del artículo 182 atribución 12° de la Constitución, el legislador debió aplicar el criterio de unidad de la Constitución, a fin de conciliarlo con la seguridad jurídica (artículo 2 de la Constitución) y el principio de legalidad (artículo 15 de la Constitución) en sus vertientes de certeza y taxatividad en el Derecho Administrativo Sancionador.

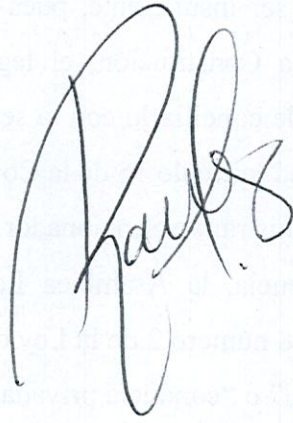
En consecuencia, la Asamblea Legislativa deberá emitir la normativa necesaria o reformar el artículo 8 número 2 de la Ley de Notariado, para definir en qué consiste una “mala conducta profesional” o “conducta privada notoriamente inmoral” por parte de un notario o, al menos, fijar los parámetros para determinar cuándo un comportamiento encaja en alguno de esos conceptos, *lo cual deberá hacerse a más tardar dentro del plazo de seis meses de notificada la presente sentencia*. Además, se aclara que todos los casos pasados en que se haya suspendido a un notario por alguna de tales causales no pueden ser considerados automáticamente como violatorios de derechos fundamentales, debido a que los conceptos empleados en el artículo 8 número 2 de la Ley de Notariado son previstos en el artículo 182 atribución 12° de la Constitución, *en tanto que tienen un fundamento constitucional, por lo que no podrán ser impugnados o revisados por la jurisdicción ordinaria o constitucional*. Por último, mientras que la Asamblea Legislativa no emita la normativa respectiva, será la Corte Suprema de Justicia quien deberá argumentar suficientemente las razones por las cuales considera que un notario ha incurrido en aquellos comportamientos, en los procesos sancionatorios en trámite, debiendo seguir los parámetros expuestos en el considerando VII de esta sentencia.

2. *Notifíquese* la presente decisión a todos los intervinientes.

3. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del Diario Oficial. Enmendados: ~~previstos-en tanto-impugnados-revisados-Valen.-~~



...NUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Paulo', written in a cursive style.