

44-2013

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las trece horas y cincuenta minutos del veinte de septiembre de dos mil trece.

Se tiene por recibido el escrito presentado por José Benjamín Cuéllar Martínez, Pedro Antonio Martínez González e Ima Rocía Guirola, de 11-VI-2013, en el que responden a las prevenciones efectuadas por esta Sala en su resolución de 22-V-2013, notificada el 6-VI-2013. En vista de que los demás ciudadanos que presentaron la demanda no contestaron tales prevenciones, dicha demanda se declarará *inadmisibile* en relación con ellos, de conformidad con el art. 18 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en adelante L.Pr.Cn., aplicado analógicamente.

Las disposiciones de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz (en lo que sigue LAGCP), impugnadas por motivos de fondo, prescriben:

“Art. 1.- Se concede amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos, comunes conexos con éstos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte antes del primero de enero de mil novecientos noventa y dos, ya sea que contra dichas personas se hubiere dictado sentencia, se haya iniciado o no procedimiento por los mismos delitos, concediéndose esta gracia a todas las personas que hayan participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en los hechos delictivos antes referidos. La gracia de la amnistía se extiende a las personas a las que se refiere el artículo 6 de la Ley de Reconciliación Nacional, contenida en el Decreto Legislativo Número 147, de fecha veintitrés de enero de mil novecientos noventa y dos y publicado en el Diario Oficial Número 14 Tomo 314 de la misma fecha.

Art. 2.- Para los efectos de esta Ley, además de los especificados en el artículo 151 del Código Penal, se considerarán también como delitos políticos los comprendidos en los artículos del 400 al 411 y del 460 al 479 del mismo Código, y los cometidos con motivo o como consecuencia del conflicto armado, sin que para ello se tome en consideración la condición, militancia, filiación o ideología política.

Art. 4.- La gracia de amnistía concedida por esta ley producirá los efectos siguientes:
e) La amnistía concedida por esta ley, extingue en todo caso la responsabilidad civil.”

I. 1. En la prevención referida, esta Sala requirió a los demandantes que aclararan: (i) las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (que se abreviará “DIDH”) que establecen los límites materiales a las leyes de amnistía y que habrían sido transgredidas por el art. 1 LAGCP; (ii) si también proponen como objeto de control del motivo antes mencionado, la parte final del art. 1 LAGCP; (iii) la forma en que el art. 1 LAGCP obstaculiza o impide el acceso a la protección jurisdiccional, art. 2 inc. 1° Cn.; (iv) si también proponen como objeto de control del motivo antes mencionado, la parte final del art. 1 LAGCP; (v) la forma en que el dolo y el bien jurídico específicos se derivan del art. 131 ord. 26° Cn. como rasgos de identidad de los delitos políticos o comunes conexos con delitos políticos; (vi) si también proponen como parámetro de control del motivo antes mencionado, el art. 144 inc. 2° Cn., identificando en ese caso los parámetros complementarios correspondientes; (vii) si en relación con la inconstitucionalidad del art. 4

letra e) LAGCP, también proponen como parámetro de control el art. 144 inc. 2° Cn., en relación con los arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante “CADH”; (viii) las razones que fundamentan la incompatibilidad por vicio de forma entre la LAGCP y los arts. 86 incs. 1° y 3° y 125 Cn.; y (ix) si también proponen como parámetro de control del motivo antes referido, el art. 135 Cn., argumentando en tal caso el contraste normativo correspondiente.

2. A. Los demandantes proponen los arts. 1.1 y 2 CADH, así como el art. 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como parámetros complementarios de los arts. 83 y 144 inc. 2° Cn., que habrían sido violados por el art. 1 LAGCP. Tales disposiciones implicarían que los Estados partes tienen el deber de tomar las providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial, pues los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por tales instrumentos internacionales y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado o, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

Asimismo, los demandantes proponen como parámetro de control complementario el art. 4 del Protocolo Segundo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (PVCASCI), que en todo tiempo y lugar y respecto de todas las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas” prohíbe: “a) los atentados contra la vida, la salud y la integridad física y mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal; b) los castigos colectivos; c) la toma de rehenes; d) los actos de terrorismo; e) los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor.”

Según los demandantes, el art. 1 LAGCP, al otorgar una amnistía amplia, absoluta e incondicional, no hace diferencia de los delitos a los cuales se aplica dicha gracia, genera impunidad y contraría la obligación estatal de garantizar que una persona a quien se le han violado sus derechos tenga los recursos necesarios para reclamarlos ante el sistema de justicia, lo cual no ocurre actualmente respecto de los hechos acontecidos durante la época del conflicto armado. Del art. 4 PVCASCI, los demandantes derivan que estaba prohibido para el legislador aprobar una amnistía tan amplia como la regulada en el art. 1 LAGCP, ya que este tipo de leyes no puede pasar por alto las pautas que guían el proceso transicional.

B. Los demandantes aclaran que el anterior motivo de inconstitucionalidad incluye o se aplica también a la parte final del art. 1 LAGCP, en cuanto incorpora como sujetos de la amnistía a las personas que, “independientemente del sector a que pertenecieren”, según el Informe de la Comisión de la Verdad hayan participado en “graves hechos de violencia” desde el 1° de enero de 1980. Es decir, que el contenido normativo de esta parte de la

disposición, que establece un ámbito subjetivo de aplicación extendido o ampliado, también viola los arts. 83 y 144 inc. 2° Cn., en relación con las disposiciones del DIDH ya citadas, respecto al deber del Estado salvadoreño de investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos y los crímenes contra la humanidad.

C. Los demandantes sostienen que: “Tomando en cuenta la sentencia de inconstitucionalidad de septiembre del 2000, que establece que los jueces serán los que en cada caso decidirán si es aplicable la Ley de Amnistía, se han presentado varias denuncias ante la Fiscalía General de la República de casos que la amnistía incluyó y no ha habido respuesta ni se han judicializado.” Citando el ejemplo de la “masacre de El Mozote” y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, afirman que la LAGCP ha propiciado o generado, a nivel de los órganos internos de persecución y enjuiciamiento, “una serie de obstáculos fácticos que han impedido la investigación efectiva, juzgamiento y, en su caso, sanción de los responsables.”

D. Los demandantes aclaran que el anterior motivo de inconstitucionalidad (violación del art. 2 inc. 1° Cn.) se incluye o se aplica también a la parte final del art. 1 LAGCP, en cuanto incorpora como sujetos de la amnistía a las personas que, “independientemente del sector a que pertenecieren”, según el Informe de la Comisión de la Verdad, hayan participado en “graves hechos de violencia”, desde el 1° de enero de 1980. Es decir, que el contenido normativo de esta parte de la disposición, que establece un ámbito subjetivo de aplicación extendido o ampliado, también viola el art. 2 inc. 1° Cn., al afectar u obstaculizar la protección constitucional de los derechos y garantías de todas las personas.

E. Los demandantes afirman que la supuesta contradicción de los arts. 1 y 2 LAGCP con el art. 131 ord. 26° Cn., se determina al relacionar este parámetro con el art. 12 Cn., en lo que se refiere a la presunción de inocencia y al principio de culpabilidad. Así, cuando el art. 131 ord. 26° Cn. “habla de delitos *cometidos*” implica que “se tenga certeza de la comisión (autoría y participación por parte de los beneficiados con la amnistía), pero si contra ellos no existe una sentencia condenatoria que establezca como verdad formal esos extremos, y esto sea resultado de un proceso de construcción jurídica de su culpabilidad, los individuos, en tanto imputados y no imputados, son inocentes y es un contrasentido jurídico concederles amnistía a personas legalmente inocentes”.

En otras palabras, “el vicio de fondo consistiría entonces en el exceso del legislador secundario en otorgar amnistía más allá de los supuestos que la Constitución prevé, que es exclusiva para personas declaradas culpables” de los delitos mencionados en el art. 131 ord. 26° Cn., y no se puede incluir dentro de estos “aquellas acciones en las cuales no se haya considerado la dirección de la voluntad de sus autores, para saber si existió dolo o culpa”. Agregaron que: “Al limitar la amnistía solo para tres tipos específicos de delitos, el Constituyente considera que en esos tres casos particularísimos, ciertos bienes jurídicos,

por fines políticos, pueden ser relativizados para beneficio de sus transgresores. En ningún otro caso la Constitución permite la amnistía, si los bienes jurídicos que han sido dañados no son aquellos [...] que afectan el sistema constitucional y la existencia, seguridad y organización del Estado”.

F. Los demandantes aclaran que también proponen como parámetro de control del motivo anterior los arts. 144 inc. 2º Cn.; 1, 2, 3, 4 PVCASCI; 1.1 y 2 CADH; y 2 PIDCP, “que establecen la obligación del Estado salvadoreño de respetar sus obligaciones internacionales y esta obligación incluye la no aprobación de leyes que violenten los derechos fundamentales de la persona.”

G. Sobre el art. 4 letra e) LAGCP, los demandantes expresan que también consideran como parámetro de control el art. 144 inc. 2º Cn., en relación con los arts. 1 y 2 CADH, que establecen el deber de “respetar y garantizar” el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, así como el de adoptar las medidas “legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos”. El contraste normativo radicaría en que la disposición impugnada “violenta esta obligación del Estado de garantizar que toda persona pueda acudir a los tribunales a reclamar sus derechos, lo cual violenta la Constitución de la República al establecer en su artículo 144 inc. 2º que una ley no puede contradecir lo establecido en los tratados internacionales”.

H. Los demandantes sostienen que la LAGCP viola los arts. 86 incs. 1º y 3º y 125 Cn., porque: a) “no tuvo ninguna acción, previa ni posterior, pública o privada [...] que pudiera significar una manifestación inequívoca de voluntad emanada del pueblo y por delegación de esa voluntad”, sino que se formó “en una evidente y probada actuación apresurada, superficial, atropellada, a espaldas y contraria a la voluntad popular”; b) “no deviene del ejercicio independiente de poderes”, sino que “fue impulsada, promovida y fraguada desde el Órgano Ejecutivo [...] bajo una absoluta injerencia y violación a la independencia de actuación del Órgano Legislativo”; y c) “no deviene del ejercicio del poder público representando al pueblo entero”, sino “del ejercicio del poder público ligado a mandato imperativo [...] producto de acuerdos entre grupos de poder con la intencionalidad clara de generar impunidad y no reconciliación”, como “la respuesta más clara y contundente al sometimiento y subordinación a los altos círculos del poder político y militar”.

I. Los demandantes aclaran que también proponen como parámetro de control del vicio de forma el art. 135 Cn., que establece “la obligación de que todo proyecto de ley debe ser discutido para luego ser aprobado”, porque “la LAGCP no fue discutida, ni estudiada, ni analizada”, “ni siquiera fue objeto de comentarios específicos relativos a su articulado”. Añadieron que “el único momento en el que se hizo referencia al articulado de la LAGCP en la Plenaria del 20 de marzo de 1993 fue a las 5:30 pm, cuando los diputados se dieron cuenta de que acababan de votar por la dispensa de trámite y no por la aprobación

de la misma, por lo que procedieron a darle lectura y aprobación artículo por artículo, acción que duró cinco minutos, de 5:40 a 5:45 pm.” Indicaron, además, que todo ello consta en “el expediente del Archivo Legislativo, Acta N° 101 de la Sesión Plenaria Ordinaria del sábado 20 de marzo de 1993, versión taquigráfica, N° de folios 78, VT.3-04-3 137-04-32.”

II. 1. Al analizar la respuesta de los demandantes a las prevenciones realizadas, esta Sala observa que en relación con el primer punto, los demandantes también citan como parámetros complementarios los arts. 8 y 25 CADH; 2.3 a), 4.1, 4.2, 5.2, 6.3, 7 y 15.2 PIDCP; y 1, 2, 3 y 6.5 PVCASCI, pero respecto de ellos no efectúan una auténtica labor de confrontación internormativa, sino que únicamente se invocan “en relación” con los otros parámetros ya mencionados, sin argumentar la relevancia de tales disposiciones para determinar la supuesta inconstitucionalidad, por lo que respecto de ellas deberá declararse *improcedente* la pretensión planteada.

Respecto a la adición de los arts. 144 inc. 2° Cn.; 1, 2, 3, 4 PVCASCI; 1.1 y 2 CADH; y 2 PIDCP, como parámetros de control de los arts. 1 y 2 LAGCP, en respuesta al número vi) de la prevención efectuada por esta Sala, hay que recordar que, como consta en el apartado III.2.B de la resolución del 22-V-2013, la prevención se refería a si el fundamento del dolo y los bienes jurídicos específicos, como elementos esenciales de las categorías de delitos utilizadas en el art. 131 ord. 26° Cn., se hallaba o no en normas del DIDH. Los demandantes han aclarado que derivan esos elementos de la relación entre el art. 131 ord. 26° y el art. 12 Cn., y no de las normas de DIDH invocadas; tampoco han argumentado un contraste distinto entre estas últimas y los artículos de la LAGCP objeto de control, por lo que se declarará *improcedente* este elemento de la pretensión.

Asimismo, en relación con el vicio de forma por la supuesta violación de los arts. 86 incs. 1° y 3° y 125 Cn., los argumentos de los demandantes no se refieren a la omisión de requisitos, condiciones o etapas del procedimiento de formación de la ley, sino que se basan en conjeturas o interpretaciones particulares de las circunstancias históricas y políticas en las que dicho procedimiento fue realizado. Esas consideraciones son ajenas al ámbito de control mediante este proceso constitucional y, en lo que podría ser relevante desde la perspectiva jurídica, prácticamente corresponden con la ausencia de una etapa suficiente de discusión pública del objeto de regulación, lo que ya ha sido planteado mediante otro parámetro de control más específico y así será examinado. Por estas razones se declarará *improcedente* la pretensión referida al vicio de forma por violación de los arts. 86 incs. 1° y 3° y 125 Cn.

También se observa que el planteamiento inicial de la demanda invoca el art. 83 Cn., en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 1 y 4 letra e) LAGCP, pero el contenido normativo que se atribuye a dicho parámetro se remite al deber de cumplimiento de compromisos derivados de las normas de DIDH, que impondrían límites materiales a las leyes de amnistía, como una manifestación de la soberanía externa. Dicho

contraste normativo está planteado de una manera más directa o específica al proponer como parámetro de control el art. 144 inc. 2° Cn., por lo que resulta innecesario o incompatible con el principio de economía procesal someter a discusión la compatibilidad de las disposiciones impugnadas con un precepto que solo de manera genérica o indirecta podría revelar el vicio señalado. En consecuencia, se declarará *improcedente* tal aspecto de la pretensión.

De igual manera ocurre con las referencias genéricas que la demanda hace a la dignidad humana, a la seguridad jurídica y a la justicia, arts. 1 y 2 Cn., en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 1 y 2 LAGCP. Como se dijo en la resolución anterior, esta Sala considera que respecto de esos parámetros de control no se ha argumentado de modo suficiente la manera en que tales preceptos son infringidos por las disposiciones impugnadas y el escrito posterior de los demandantes no ha cambiado esa deficiencia, por lo que también se declarará *improcedente* ese aspecto de la pretensión.

2. En los aspectos restantes, el planteamiento de la pretensión de inconstitucionalidad es suficiente para habilitar el inicio de este proceso, cuyo objeto de discusión se circunscribirá, de acuerdo con los términos expuestos por los demandantes, al análisis de la supuesta contradicción entre:

a) *el art. 1 LGACP y el art. 144 inc. 2° Cn., en relación con los arts. 1.1 y 2 CADH; 2.2 PIDCP; y 4 PVCASCI*, porque al establecer una amnistía amplia, absoluta e incondicional y al extender su ámbito de aplicación subjetiva, la disposición impugnada violaría el principio constitucional de complementariedad de la Constitución con el DIDH, en cuanto este último establece el deber estatal de respeto y garantía de los derechos reconocidos en la Convención y la prohibición de amnistiar ciertos delitos, derivable del DIDH;

b) *el art. 1 LGACP y el art. 2 inc. 1° Cn.*, porque al establecer una amnistía amplia, absoluta e incondicional, y al extender su ámbito de aplicación subjetiva, la disposición impugnada habría impedido la investigación efectiva, el juzgamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de violaciones a derechos fundamentales;

c) *los arts. 1 y 2 LAGCP y los arts. 12 y 131 ord. 26° Cn.*, porque el alcance de las disposiciones impugnadas comprendería hechos en los que no se habría determinado su correspondencia con las categorías de delitos enunciados por la Constitución como amnistiables, ni la culpabilidad o la responsabilidad penal de sus autores;

d) *el art. 4 letra e) LAGCP y los arts. 2 inc. 3° y 144 inc. 2° Cn., en relación con los arts. 1 y 2 CADH*, porque al extinguir la responsabilidad civil por los hechos a que se refiere, la disposición impugnada impediría el ejercicio del derecho a la indemnización civil por daños morales y violaría el principio constitucional de complementariedad de la Constitución con el DIDH, en cuanto este último establece el deber estatal de respeto y

garantía de los derechos reconocidos en la CADH, así como la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos; y

e) *el procedimiento de formación de la LAGCP y los arts. 85 y 135 Cn.*, porque dicho procedimiento se habría realizado sin respetar los requisitos de publicidad, contradicción, libre debate y discusión del procedimiento legislativo, lo que, como vicio de forma, afectaría la validez de toda la ley.

Los motivos de inconstitucionalidad enunciados en las letras a) y d) coinciden parcialmente con la pretensión examinada en la Sentencia de 26-IX-2000, Inc. 24-97, pero los demandantes han expuesto las razones por las que consideran que persisten las violaciones constitucionales derivadas de tales motivos. Además, esta Sala ha reiterado que, con la debida justificación, un autprecedente puede flexibilizarse o ceder bajo determinados supuestos, si sus fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados o si los datos fácticos que la motivaron cambian de manera sustancial y la hacen incoherente con la realidad normada (Sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010).

Finalmente, respecto a la petición de los demandantes en el sentido de que se “declare nulo absolutamente el Decreto Legislativo N° 486”, se aclara que “esta Sala no puede pronunciarse sobre la nulidad de los actos normativos que son objeto de impugnación, pues ello conduciría a este Tribunal a emitir pronunciamientos con efectos declarativos, es decir, que conlleve a la eliminación de todos los efectos derivados del acto normativo declarado nulo; lo que resulta incompatible con la naturaleza de la declaratoria de inconstitucionalidad, pues el resultado estimatorio de una sentencia, dictada en un proceso de contraste normativo, se circunscribe a la constatación de la disconformidad de la disposición impugnada con la Ley Suprema y su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico desde tal declaratoria.” (Sentencia de 16-VII-2004, Inc. 30-2001).

III. Con base en lo antes expuesto y de conformidad con los artículos 6 n° 3, 7 y 18 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda presentada por los ciudadanos José Benjamín Cuéllar Martínez, Pedro Antonio Martínez González e Ima Rocío Guirola, mediante la cual solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz* (Decreto Legislativo n° 486, de 20-III-1993, publicado en el Diario Oficial n° 56, Tomo n° 318, del 22-III-1993): a) *por vicio de forma*, por la supuesta contradicción con los arts. 85 y 135 Cn., ya que al emitirla se habrían incumplido los requisitos constitucionales del procedimiento legislativo; y, b) *por vicio de contenido*, por la contradicción alegada entre: (i) *el art. 1 LGACP y el art. 144 inc. 2° Cn., en relación con los arts. 1.1 y 2 CADH; 2.2 PIDCP; y 4 PVCASCI*, pues la extensión del ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la amnistía violaría el deber estatal de respeto y garantía de los derechos reconocidos en dicha convención y la prohibición de amnistiar ciertos delitos, derivable del DIDH; (ii) *el art. 1 LGACP y el art. 2 inc. 1° Cn.*, ya que ese mismo ámbito

extendido de la amnistía impediría la investigación efectiva, el juzgamiento y la eventual sanción de los responsables de violaciones a derechos fundamentales; (iii) *los arts. 1 y 2 LAGCP y los arts. 12 y 131 ord. 26° Cn.*, porque esas disposiciones impugnadas comprenderían hechos ajenos a las categorías de delitos enunciados por la Constitución como amnistiabiles; (iv) *el art. 4 letra e) LAGCP y los arts. 2 inc. 3° y 144 inc. 2° Cn.*, en relación con *los arts. 1 y 2 CADH*, pues la extinción de la responsabilidad civil impediría el ejercicio del derecho a la indemnización por daños morales y violaría el deber estatal de respeto y garantía de los derechos reconocidos en la convención citada.

2. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución, mediante el cual justifique la constitucionalidad de la *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz*, respecto a los vicios de forma y de contenido planteados por los demandantes, para lo cual debe anexar a su informe la certificación del expediente legislativo correspondiente al proceso de formación de dicha ley.

3. *Declárase inadmisibile* la demanda de inconstitucionalidad contra la *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz*, únicamente en relación con los ciudadanos Lucía María Silvia Guillén, Félix Augusto Antonio Ulloa Garay, José Roberto Rugamas Morán, Alba América Guirola Zelaya y Claudia María Hernández Galindo, pues estos ciudadanos no contestaron la prevención hecha por este tribunal.

4. *Declárase improcedente* la demanda de inconstitucionalidad de la *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz*, por vicios de forma, respecto a la supuesta contradicción con los arts. 86 incs. 1° y 3° y 125 Cn.; y, por vicios de contenido, de los arts. 1, 2 y 4 letra e) LAGCP, respecto a la supuesta contradicción con los arts. 1, 2, 83, y 144 inc. 2° Cn., en relación con los arts. 8 y 25 CADH; 2.3 a), 4.1, 4.2, 5.2, 6.3, 7 y 15.2 PIDCP; y 1, 2, 3 y 6.5 PVCASCI, por argumentación insuficiente del contraste normativo con estos parámetros de control, según se ha determinado en el considerando II.1 de esta resolución.

5. *Notifíquese.*