

303-2018

Amparo

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las doce horas con quince minutos del día doce de julio de dos mil dieciocho.

Analizada la demanda presentada por el señor Douglas Arquímedes Meléndez Ruiz en calidad de Fiscal General de la República y, por tanto, representante del Estado de El Salvador, junto con la documentación anexa, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

I. En síntesis, el citado funcionario encamina su demanda contra la resolución del 18-V-2018 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) mediante la cual: *i*) revocó la sentencia pronunciada el 20-III-2017 pronunciada por la Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro en el proceso declarativo común de enriquecimiento ilícito promovido por el Estado de El Salvador, representado por la Fiscalía General de la República (FGR), en contra de los señores Reynaldo Antonio López Cardoza y Alma Yaneth Gutiérrez de López; *ii*) declaró improponible la demanda interpuesta por la FGR en contra de los citados señores; y *iii*) se ordenó la liberación de los bienes que habían sido caucionados en ese proceso.

En ese orden, acota que la actuación impugnada se dio en el trámite del recurso de apelación interpuesto por la FGR con referencia 12-APC-2017 contra la sentencia emitida por la Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro el 20-III-2017. Así acota que el referido auto no resolvió los puntos de apelación formulados por la FGR respecto de las pretensiones de enriquecimiento ilícito en virtud de haber declarado la improponibilidad de la demanda interpuesta ante la Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro.

En ese sentido, señala que la autoridad demandada consideró que en ese caso no bastaba como único presupuesto tener la calidad de funcionario o empleado público sino que se necesitaba acreditar tener un ejercicio real y efectivo de sus funciones que le permitieran apropiarse de bienes pertenecientes al erario estatal.

Además expone que la Sala de lo Civil señaló que la ventaja patrimonial atribuida en la demanda recaía sobre un funcionario que no administró o manejó bienes del erario público, es decir, no ostentaba una posición institucional que le permitiera direccionar bienes estatales a su patrimonio, por lo que carecía de legitimación pasiva.

Y es que, indica que la Sala de lo Civil en la sentencia impugnada realizó una “interpretación conforme de la Constitución” y a su vez inaplicó la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (LEIFEP). “... aunque no señala de manera expresa que hace uso de la facultad de la declaratoria de

inaplicabilidad...” aparte de que ignora el contenido de esa ley respecto de las personas sujetas a la misma. En ese orden, indica que el contenido de la ley es claro en expresar el ámbito subjetivo de aplicación de la misma que abarca a todos los funcionarios cuyo nombramiento proviene de elección popular “... como los diputados de la Asamblea Legislativa...” ya que realizan una función pública.

En ese orden, con la resolución impugnada la Sala de lo Civil “... realizó una interpretación del sentido...” en que el art. 240 Cn debe entenderse, específicamente en cuanto a que la obligación de restitución que ordena la Constitución sobre el enriquecimiento ilícito de un funcionario a costa de la Hacienda Pública tiene como fundamento un juicio civil derivado estrictamente de la administración, manejo o disposición del patrimonio público por parte del funcionario.

Bajo tales argumentos la Sala de lo Civil concluyó que el juicio por enriquecimiento ilícito tiene como fundamento esencial que el funcionario o empleado público haya administrado bienes de la Hacienda Pública y que sea mediante esa administración que su patrimonio se haya incrementado de acuerdo a la fecha de toma de posesión del cargo y el cese del mismo. Por lo que se infiere que solo en los casos de administración de bienes de la Hacienda Pública o Municipal por parte del funcionario o empleado público enriquecido puede instarse y ejercerse la acción de restitución por enriquecimiento sin justa causa.

Así, acota que la actuación impugnada produce efectos jurídicos graves y lesivos para la seguridad jurídica y los intereses del Estado, “... lo que produce como consecuencia que todos los procesos de enriquecimiento ilícito sustanciados por la LEIFEP contra funcionarios que en el ejercicio de sus funciones no administren o manejen fondos públicos serían a tenor de la Sala de lo Civil contrarios al artículo 240 de la Constitución...”.

Asimismo, con la emisión del acto reclamado se “... nuga [sic] la posibilidad al Ministerio Público Fiscal a tramitar el proceso de enriquecimiento ilícito cuando los funcionarios no administren o manejen fondos públicos, criterios subjetivos que carecen de fundamento legal o constitucional...”. Así, con dicha sentencia la Sala de lo Civil pretende cambiar las reglas previstas en lo relativo a la legitimación pasiva para ser demandados en los procesos de enriquecimiento ilícito.

En consecuencia, estima vulnerados los derechos a la protección jurisdiccional, acceso a la jurisdicción, a una resolución motivada y congruente y a la seguridad jurídica del Estado de El Salvador.

II. Como punto previo, debe señalarse que los Magistrados de la Sala de lo Constitucional que conforman el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que conocieron de la etapa inicial del procedimiento de enriquecimiento ilícito en contra de los señores Reynaldo Antonio López Cardoza y Alma Yaneth Gutiérrez de López y que también han resuelto incidentes dentro de dicho trámite no tienen impedimento alguno para conocer sobre la admisibilidad o no del presente amparo planteado. Lo anterior, en virtud de que

tales pronunciamientos se realizaron en etapas del citado procedimiento en las que no se conoció del fondo del asunto y en los mismos únicamente se establecieron, por un lado, inconsistencias que debían comprobarse o desvirtuarse en el juicio correspondiente y, por otro, si existían motivos para apartar del conocimiento del proceso civil de enriquecimiento ilícito a determinados Magistrados del Pleno de la Corte; es decir, se realizaron consideraciones que únicamente determinaron la existencia de indicios y resolvieron cuestiones incidentales dentro del trámite, las cuales por sí mismas no implicaron un enjuiciamiento del tema de fondo ni aportaron elementos de prueba para establecer responsabilidad patrimonial en contra de los investigados.

En otros términos, no existen impedimentos para que los Magistrados que conforman esta Sala determinen si se reúnen los requisitos de admisibilidad y procedencia de la demanda incoada en este amparo, en virtud de que el hecho de haber participado en la fase preliminar del procedimiento de enriquecimiento ilícito o en las decisiones de los incidentes mediante los cuales se conoció de impedimentos de Magistrados del Pleno de la Corte, no implicaron un prejuzgamiento del caso concreto, al no haberse pronunciado sobre el fondo del asunto ni haber valorado prueba, por lo que no constituyen circunstancias que pongan en peligro la imparcialidad de los Magistrados que hayan conocido de tales diligencias.

III. Tomando en consideración los argumentos expuestos por la parte actora, así como en atención al principio *iura novit curia* –el Derecho es conocido para el Tribunal– y al artículo 80 de la Ley de Procedimientos Constitucionales –L.Pr.C.–, es pertinente realizar ciertas consideraciones referidas a los términos en que ha sido planteada la queja del pretensor y exteriorizar ciertos fundamentos jurisprudenciales relevantes para la resolución que se emitirá.

1. A. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica (art. 2 inc. 1° de la Cn.), en las Sentencias de fecha 26-VIII-2011, emitidas en los procesos de Amp. 253-2009 y 548-2009, se reconsideró lo que se entendía por tal derecho, estableciéndose con mayor exactitud las facultades de sus titulares, las cuales pueden ser tuteladas por la vía del proceso de amparo según el art. 247 de la Cn.

Así, se precisó que la certeza del Derecho, a la cual la jurisprudencia constitucional venía haciendo alusión para determinar el contenido del citado derecho constitucional, deriva principalmente de que los órganos estatales y entes públicos realicen sus atribuciones con plena observancia de los principios constitucionales, v. gr., de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes o de supremacía constitucional (arts. 15, 17, 21 y 246 de la Cn.).

Por lo anterior, cuando se requiera la tutela de la seguridad jurídica por la vía del proceso de amparo, no debe invocarse esta como valor o principio, sino que debe alegarse una vulneración relacionada con una actuación de una autoridad emitida con la

inobservancia de un principio constitucional y que resulte determinante para establecer la existencia de un agravio de naturaleza jurídica a un individuo. Ello siempre que dicha transgresión no tenga asidero en la afectación al contenido de un derecho constitucional más específico.

B. En general, "legalidad" significa conformidad con la ley. Por ello, se llama "principio de legalidad" a la sujeción y el respeto, por parte de las autoridades públicas o privadas, al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende la normativa constitucional y legal aplicable. La concreción de tal principio reafirma la seguridad jurídica del individuo, en lo que se refiere a que su situación no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes previamente establecidas.

2. La sentencia del 28-V-2018 emitida en la Inc. 146-2014 indicó que en El Salvador rige el principio de que nadie puede obtener provecho de su propio acto ilícito. A diferencia de los principios que forman parte de la base ideológico-valorativa del orden jurídico o de otros principios jurídicos positivos que se recogen expresamente en los textos normativos, este principio es una generalización jurídica que se forma a partir de varias disposiciones jurídicas correspondientes a las distintas ramas del derecho positivo salvadoreño.

En materia constitucional, la imposibilidad de obtener provecho de los actos ilícitos se muestra claramente en el art. 240 inc. 1° Cn., el cual estatuye que “[I]os funcionarios o empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al Municipio lo que hubieren adquirido ilegítimamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las leyes”. Esta disposición constitucional indica que quien, por razón de su cargo, se aproveche indebidamente de la Hacienda Pública o Municipal para acrecentar su patrimonio, debe restituir lo que hubiere adquirido ilegítimamente, independientemente de si se trata o no de bienes o fondos del Estado. Además, esta restitución no implica la ausencia de otra clase de responsabilidades –ej., penal o administrativa–, sino que se complementa con ellas. A eso se refiere la frase “sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido conforme a las leyes”. En tal sentido, el art. 240 Cn. contiene una norma constitucional que impide el aprovechamiento de actos antijurídicos para obtener un beneficio.

Además a partir de tal precepto se puede colegir lo siguiente: Los posibles sujetos activos del enriquecimiento ilícito son los funcionarios o empleados públicos, para lo cual no es imprescindible que administren, manejen, autoricen o custodien fondos pertenecientes a la Hacienda Pública o Municipal; lo determinante, entonces, es que se ocupe un cargo público “cuyo ejercicio pudo dar lugar a dicho enriquecimiento” (art. 240 Cn), independientemente de la forma o el medio que se utilice para tal violación constitucional.

En consecuencia, no podrá invocarse como eximente de responsabilidad civil el hecho de no administrar directamente fondos públicos.

3. En ese orden de ideas, se advierte que el peticionario alega la vulneración de los derechos a la protección jurisdiccional, acceso a la jurisdicción, a una resolución motivada y congruente y a la seguridad jurídica del Estado de El Salvador; sin embargo, al alegar que con la emisión de la actuación impugnada se imposibilitaría a los órganos competentes tramitar un proceso de enriquecimiento ilícito cuando los funcionarios o empleados públicos investigados no administren o manejen fondos públicos y que dicho criterio carece de fundamento legal o constitucional, más bien se colige una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica en virtud de la presunta inobservancia del principio de legalidad, en lo relativo a la sujeción de las autoridades públicas al ordenamiento jurídico vigente.

IV. Tomando en consideración los alegatos expuestos por el actor, se advierte que la demanda cumple con los requisitos mínimos de admisibilidad y procedencia establecidos por la jurisprudencia y la legislación procesal aplicable, por lo que su admisión se circunscribirá al control de constitucionalidad de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia de fecha 18-V-2018, mediante la que revocó en todas sus partes la sentencia emitida por la Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro en el proceso declarativo común de enriquecimiento ilícito promovido por el Estado de El Salvador en contra de los señores Reynaldo Antonio López Cardoza y Alma Yaneth Gutierrez de López, así como declaró improponible la demanda interpuesta por la FGR contra los referidos señores.

Dicha admisión se debe a que, a juicio del Fiscal General de la República, el acto impugnado vulnera el derecho a la seguridad jurídica del Estado de El Salvador por la supuesta inobservancia del principio de legalidad puesto que –a su juicio– mediante la decisión impugnada se desnaturalizan los criterios respecto de la legitimación pasiva de los funcionarios contra los cuales la FGR puede tramitar un proceso de enriquecimiento ilícito cuando los funcionarios o empleados públicos no administren o manejen fondos.

Además, argumenta que la LEIFEP determina que su ámbito subjetivo de aplicación abarca a todos los funcionarios cuyo nombramiento proviene de elección popular “... como los diputados de la Asamblea Legislativa...”, ya que realizan una función pública.

Finalmente, alega que todo lo anterior derivó, en un cambio en las reglas sustantivas y procesales de la figura del enriquecimiento ilícito establecida en la LEIFEP respecto a quienes tienen la legitimación pasiva para ser demandados e ignora de forma deliberada lo dispuesto en el art. 240 Cn.

V. 1. Ahora bien, corresponde en este apartado examinar la posibilidad de decretar una medida precautoria en el presente amparo, para lo cual resulta necesario señalar que la suspensión de los efectos del acto impugnado se enmarca dentro de la categoría de las medidas cautelares, cuya función es impedir la realización de actuaciones que, de alguna

manera, impidan o dificulten la efectiva satisfacción de la pretensión, la cual se lleva a cabo mediante una incidencia en la esfera jurídica del demandado o, incluso, de quien resulte beneficiado con el acto reclamado.

En ese sentido, la doctrina sostiene que, para decretar una medida cautelar deben concurrir al menos dos presupuestos básicos, a saber: la probable existencia de un derecho amenazado *–fumus boni iuris–* y el daño que ocasionaría el desarrollo temporal del proceso *–periculum in mora–*.

Con relación a los presupuestos antes mencionados, es preciso apuntar que, tal como se sostuvo en la resolución del 23-X-2010, pronunciada en el Amp. 304-2010, por una parte, el *fumus boni iuris* hace alusión *–en términos generales–* a la apariencia fundada del derecho y su concurrencia en el caso concreto se obtiene analizando los hechos alegados por las partes con las restantes circunstancias que configuran la causa, lo que permite formular una respuesta jurisdiccional afirmativa a la viabilidad jurídica de estimar la pretensión, sin que ello signifique adelantar opinión alguna sobre el fondo de la cuestión controvertida. Por otra parte, el *periculum in mora* *–entendido como el peligro en la demora–* importa el riesgo de que el desplazamiento temporal del proceso suponga un obstáculo real para la materialización efectiva de las consecuencias derivadas de una eventual sentencia, impidiendo de esta forma la plena actuación de la actividad jurisdiccional.

2. En el presente caso, se puede advertir que existe apariencia de buen derecho *–en virtud de la invocación de una presunta conculcación a la seguridad jurídica del Estado de El Salvador por la supuesta inobservancia del principio de legalidad–* y la exposición de circunstancias fácticas y jurídicas en las que se hace descansar aquella.

Además, se advierte la existencia de un efectivo peligro en la demora *–periculum in mora–* para el caso concreto, puesto que, el acto impugnado tiene como consecuencia la liberación de los bienes de los señores Reynaldo Cardoza y Alma Gutiérrez que fueron caucionados en el proceso civil de enriquecimiento sin causa, por lo que, de no paralizar los efectos del acto impugnado podría afectarse el patrimonio del Estado.

Por tanto, resulta pertinente establecer una medida cautelar en el sentido de suspender los efectos de la sentencia impugnada, mientras se tramite el presente amparo.

VI. Finalmente, es necesario acotar que uno de los sujetos que intervienen en el proceso de amparo es el Ministerio Público, mediante la figura del Fiscal de la Corte, de conformidad con los artículos 17, 23, 27 y 30 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.C.). Dicho representante del Ministerio Público es, en esencia, un delegado que posee una relación directa, funcional y jerárquica con el Fiscal General de la República *–según lo establece el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República–* y forma parte de las Unidades Técnicas y de Asesoría de la Dirección Superior de esa institución, de

la cual uno de sus integrantes es precisamente el referido titular, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento Especial de la Fiscalía General de la República.

Además, el Fiscal de la Corte es un *amicus curiae* –“amigo del Tribunal”– que se encarga de dar una opinión técnico jurídica en las distintas etapas en que interviene en el proceso; empero su opinión no es vinculante.

Ahora bien, se observa que, en casos como el presente, la intervención del Fiscal de la Corte devendría incompatible con la función de *amicus curiae* que desempeña con fundamento en los artículos antes citados de la L.Pr.C., puesto que su comitente –es decir, el Fiscal General de la República– es el representante de la parte demandante del presente proceso de amparo –el Estado de El Salvador–, debido a que en tal carácter promovió la presente demanda de amparo.

En consecuencia, dado que en este proceso el Fiscal General de la República interviene en la calidad antes mencionada y no como un consultor técnico del tribunal, deberá omitirse en los momentos procesales oportunos conceder la audiencia y los traslados que prevén los artículos 23, 27 y 30 de la L.Pr.C. al Fiscal de la Corte.

Por todo lo expuesto y de conformidad con lo establecido en los artículos 12, 19, 20, 21, 22, 23 y 79 inciso 2º de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE:**

1. *Admítase* la demanda firmada por el señor Douglas Arquímedes Meléndez Ruiz en calidad de Fiscal General de la República, y por tanto, representante del Estado de El Salvador, en contra de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, por la supuesta vulneración al derecho a la seguridad jurídica en relación con el principio de legalidad, derivado de la sentencia pronunciada por dicha Sala el 18-V-2018 mediante la que revocó en todas sus partes la sentencia emitida por la Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro en el proceso declarativo común de enriquecimiento ilícito promovido por el Estado de El Salvador en contra de los señores Reynaldo Antonio López Cardoza y Alma Yaneth Gutierrez de López, así como declaró improponible la demanda interpuesta por la FGR contra los referidos señores.

2. *Suspéndense inmediata y provisionalmente los efectos del acto impugnado*, medida cautelar que ha de entenderse en el sentido que, mientras se tramita este amparo, deberá suspenderse la liberación de los bienes de los señores Reynaldo Antonio López Cardoza y Alma Yaneth Gutiérrez de López que fueron caucionados en el proceso civil de enriquecimiento civil sin causa.

3. *Informe* dentro de veinticuatro horas la autoridad demandada, quien deberá expresar en su informe si son ciertos los hechos que se le atribuye en la demanda y la manera en la que se le ha dado cumplimiento a la medida cautelar.

4. *Hágase* saber la existencia de este proceso de amparo a los señores Reynaldo Antonio López Cardoza y Alma Yaneth Gutiérrez de López, a efecto de posibilitar su intervención como terceros beneficiados en el presente proceso.

5. Omítanse en los momentos procesales oportunos conceder la audiencia y los traslados que prevén los artículos 23, 27 y 30 de la L.Pr.C. al Fiscal de la Corte.

6. *Identifique* la autoridad demandada el medio técnico por el cual desea recibir los actos procesales de comunicación.

7. *Tome nota* la Secretaría de esta Sala del lugar señalado por el peticionario para recibir los actos de comunicación.

8. *Notifíquese.*