

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las ocho horas con treinta y siete minutos del día doce de marzo de dos mil diecinueve.

Examinados la demanda de amparo y escrito de evacuación de prevención firmados por el señor Mario Ernesto Salaverría Nolasco como presidente de la junta directiva y representante de la Asociación Azucarera de El Salvador, junto con la documentación que anexa, se realizan las siguientes consideraciones:

I. De acuerdo al presidente de la citada asociación su demanda la ha presentado con el fin de proteger el interés colectivo de los miembros de la entidad que representa, así como del interés difuso "... que se extiende a todos los integrantes de la cadena de valor del sector de la agroindustria azucarera...", puesto que los estatutos de su representada la habilitan –entre otras cosas– a velar para que se dé estricto cumplimiento a los tratados internacionales sobre azúcar.

El reclamo ha sido planteado en contra del Ministro de Relaciones Exteriores (en adelante denominado el Ministro) por la denuncia y ulterior terminación por parte de la República de El Salvador del Tratado de Libre Comercio entre la República de China (Taiwán), la República de El Salvador y la República de Honduras (TLC-Taiwán), el cual fue suscrito el 7 de mayo de 2007, ratificado el 10 de agosto del mismo año según Decreto Legislativo número 383, publicado en el Diario Oficial número 155, tomo número 376 de 24 de agosto de 2007. Tal denuncia se ha materializado mediante la "resolución" DM/n° 178/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, suscrita por el referido funcionario, la cual fue proporcionada a la parte actora por el Oficial de Información del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE).

En el aludido documento, se hace referencia al Memorándum de Entendimiento de 21 de agosto de 2018 suscrito entre El Salvador y la República Popular China, en el que nuestro país reconoce a aquella como una sola China en el mundo y que su gobierno es el que la representa en su totalidad, siendo Taiwán parte inalienable de ese territorio. Además, afirma que se derogarán todos los tratados y acuerdos oficiales firmados con este último, entre estos el TLC-Taiwán. Asimismo, en el texto del acto reclamado se menciona que de conformidad al art. 18.05 del TLC-Taiwán, este cesará sus efectos jurídicos el 15 de marzo del presente año.

En ese orden, el representante de la asociación actora expresa que la denuncia y terminación del aludido tratado consiste en un hecho notorio que ha sido informado a través del comunicado de 12 de febrero de 2019 difundido por el MIRE en su sitio web oficial. En

dicho anuncio se informa sobre la finalización del TLC-Taiwán a partir del 15 de marzo del presente año, al igual que el Programa de Desgravación Arancelaria de El Salvador correspondiente al 2019 para el TLC-Taiwán.

De acuerdo al representante de la asociación interesada, el acto reclamado afecta el derecho a la seguridad jurídica, el principio de regularidad jurídica y consecuentemente lesiona el derecho de propiedad de los miembros que conforman a su representada. Al respecto, alega que la denuncia y terminación del TLC-Taiwán se ha configurado sin haber seguido el procedimiento establecido en el art. 142 de la Constitución (Cn.), pues asevera que el citado tratado es ley de la República, por lo que para su derogación es necesario observar los mismos trámites que para su formación.

En consecuencia, sostiene que previo a la denuncia del TLC-Taiwán es necesario que la Asamblea Legislativa la ratifique de conformidad al art. 142 Cn. Y es que, así como al Presidente de la República –a través de sus plenipotenciarios– le compete celebrar tratados internacionales y someterlos a la ratificación del ente legislativo, la denuncia de estos es facultad del MIRE en atención al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) previa ratificación del Órgano Legislativo.

De este modo, la parte actora señala que el MIRE no solo ha inobservado los preceptos constitucionales al omitir someter a conocimiento de la Asamblea Legislativa la aducida denuncia para su respectiva ratificación, sino que también obvió el plazo para que esta surta efecto, de acuerdo a lo estipulado en el TLC-Taiwán –art. 18.05 del tratado–, el cual es de 180 días posteriores a la comunicación escrita a la otra parte. Además, la denuncia la efectuó ante un Estado –la República Popular China– que no es parte del citado tratado.

Con relación al principio de regularidad jurídica reitera que mediante el acto reclamado no se aplicó el art. 142 Cn, puesto que la denuncia “... debió ser ratificad[a] previamente por la Asamblea Legislativa, ratificación que, al no haberse verificado, implica una inobservancia a la conformidad que el acto de autoridad debe guardar en cuanto a su forma...”. Asimismo, se vulneró el art. 246 Cn., “... y consecuentemente el derecho de propiedad de [su] mandante al verse obligados los exportadores de los productos derivados de la caña de azúcar, con la aducida denuncia y terminación del TLC-Taiwán, al pago de especies tributarias que habrán de aplicarse en contravención a las disposiciones constitucionales...”.

Respecto a la supuesta lesión al principio de legalidad referido a los funcionarios públicos con la consecuente afectación al principio de reserva de ley en materia tributaria y al derecho de propiedad, el presidente de la asociación demandante afirma que perdería vigencia la desgravación arancelaria ratificada por el Órgano Legislativo del 0% y automáticamente se implementarían los aranceles del 17.50% y 6.25% previstos en la

legislación taiwanesa, lo que implicaría la utilización de nuevos gravámenes arancelarios “... sin que la Asamblea Legislativa hubiese derogado la aplicación del actual arancel...”.

De igual manera, de acuerdo al representante de la asociación la aparente afectación a la libertad económica y vulneración al derecho de propiedad se manifiesta a través de la libertad de empresa, ya que mediante el acto reclamado “... se dificulta más allá de lo razonable la exportación de azúcar a través del efecto del [a]cto [r]eclamado consistente en la aplicación de gravámenes que vuelven más onerosa dicha actividad...”.

II. 1. Tomando en consideración los argumentos expuestos por el representante de la asociación peticionaria, resulta pertinente analizar si en el presente caso es posible autorizar su intervención, en carácter de tutora de derechos colectivos o difusos.

La jurisprudencia de esta Sala ha acotado que la diferencia entre intereses difusos y colectivos radica normalmente en el grado de individualización o concreción de los sujetos a los que el interés resulta referible. Cuando el interés se concreta respecto a un conjunto de personas identificable, abarcable y de contornos relativamente nítidos, es decir, más o menos organizado, estaremos en presencia de un interés colectivo. Los intereses difusos, por el contrario, no se refieren a colectividades delimitables, sino a grupos o colectividades que se encuentran en un estado fluido de contornos poco nítidos –auto de 6 de enero de 2017, amparo 20-2016–.

2. El presidente de la asociación peticionaria sostiene que su demanda no solo ha sido planteada para salvaguardar los derechos de esta, sino también para velar por el interés colectivo de los miembros que conforman dicha asociación, así como por el interés difuso de “los integrantes de la cadena de valor de la agroindustria azucarera”.

Con el propósito de legitimar su pretensión, el señor Salaverría Nolasco relaciona los estatutos de su representada, específicamente el objeto de esta, entre cuyas facultades está la resolución de problemas relativos a la producción, distribución, consumo y comercialización nacional e internacional del azúcar, mieles y otros derivados de la caña de azúcar, así como el velar por el estricto cumplimiento de los tratados y convenios, nacionales e internacionales sobre azúcar, mieles y otros derivados de la caña de azúcar.

Asimismo, es preciso acotar que, de acuerdo a sus estatutos, la parte actora es una asociación sin fines de lucro, conformada por personas naturales y jurídicas, productores de azúcar y mieles provenientes de la caña de azúcar, lo que significa que a su vez forman parte de la agroindustria azucarera.

En tal sentido, se advierte que los intereses que busca proteger la asociación solicitante están agrupados en el mencionado sector agroindustrial, siendo este una colectividad determinable y organizada –aun aquellas personas que no sean miembros de la asociación demandante– que debido a las actividades comerciales que realizan pueden converger en un interés común.

En virtud de lo expuesto, la intervención de la Asociación Azucarera de El Salvador en defensa de los intereses colectivos del sector de la agroindustria azucarera es válida por encontrarse legitimado para representar tales intereses de conformidad a sus estatutos.

III. En consideración al relato de los hechos efectuado, es pertinente, en atención al principio *iura novit curia* –el Derecho es conocido para el Tribunal– y al art. 80 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC), realizar ciertas consideraciones referidas a los términos en que ha sido planteada la queja de la asociación demandante.

1. El señor Salaverría Nolasco invoca como derechos vulnerados la seguridad jurídica y propiedad por infracción del principio de regularidad jurídica, al no haberse observado el procedimiento dispuesto en el art. 142 Cn., así como la “categorización jerárquica” que posiciona a la Constitución sobre el resto de normas (art. 246 Cn.).

De igual manera, señala la supuesta afectación a los principios de legalidad y reserva de ley, así como al derecho de propiedad, puesto que mediante el acto reclamado el Ministro deja sin efecto las listas de desgravación arancelaria, lo que implicaría la aplicación automática de los aranceles previstos en la ley taiwanesa, sin que haya existido previamente la derogación del actual arancel.

Asimismo, alega la posible lesión al derecho de libertad económica en su manifestación de libertad de empresa y consecuente vulneración al derecho de propiedad, debido a que la denuncia y posterior terminación del TLC-Taiwán vuelve más onerosa la exportación de azúcar.

2. Respecto de los derechos y principios invocados es preciso realizar ciertas acotaciones jurisprudenciales con el propósito de dilucidar las supuestas vulneraciones que se han planteado por la parte demandante.

A. Con relación a la seguridad jurídica, la jurisprudencia constitucional ha hecho alusión a la “certeza del Derecho” para determinar el contenido de aquella, lo que deriva principalmente de que los órganos estatales y entes públicos realicen sus atribuciones con plena observancia de los principios constitucionales –como son, a título ilustrativo, el de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes y de supremacía constitucional, regulados en los arts. 15, 17, 21 y 246 Cn.–.

Por ello, cuando se requiere la tutela del referido derecho por la vía del proceso de amparo, 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 jurídico a un individuo. Ello siempre que, además, dicha transgresión no encuentre asidero en la afectación del contenido de un derecho fundamental más específico.

B. En cuanto a la reserva de ley tributaria, esta tiene como finalidad, por un lado, garantizar el derecho de propiedad frente a injerencias arbitrarias del poder público

(dimensión individual) y, por otro lado, velar por el principio de autoimposición, esto es, que los ciudadanos no paguen más contribuciones que aquellas a las que sus legítimos representantes han prestado su consentimiento (dimensión colectiva) –sentencia de 9 de julio de 2010, amparo 35-2009–.

C. Por último, la jurisprudencia de esta Sala ha establecido que el derecho de libertad de empresa se manifiesta en: *i)* la libertad de los particulares de crear empresas, es decir, de elegir y emprender las actividades económicas lícitas que deseen y de adquirir, utilizar, destinar o afectar los bienes y servicios necesarios para el real y efectivo ejercicio de esa actividad; *ii)* la libertad de realizar la gestión de la empresa –v.gr. el establecimiento de los objetivos propios de la empresa, su planificación, dirección, organización y administración–; y *iii)* la libertad de cesar el ejercicio de dicha actividad –sentencia de 29 de noviembre de 2013, amparo 351-2011–.

3. En virtud de lo expuesto, se advierte que el representante de la parte actora centra sus argumentos en la aparente inobservancia del procedimiento establecido en la Constitución para denunciar el TLC-Taiwán, puesto que la autoridad demandada no requirió previamente la ratificación por parte del Órgano Legislativo. De conformidad a sus argumentos, tal actuación traería consecuencias negativas en la manera en que, hasta la fecha, se efectúan las exportaciones de azúcar y sus derivados hacia el referido país, lo que afecta –a su juicio– el derecho de propiedad del sector agroindustrial azucarero.

En tal sentido, aun cuando expresa leves matices que tratan de evidenciar la posible vulneración a la libertad económica en su manifestación de libertad de empresa y al principio de reserva de ley, dichos alegatos en realidad reiteran la supuesta omisión del procedimiento constitucional para la denuncia y ulterior terminación del tratado y, como consecuencia, la presunta afectación al derecho de propiedad del citado sector agroindustrial.

En ese orden, se concluye que los argumentos del presidente de la asociación peticionaria pueden reconducirse a la presunta vulneración de los derechos de propiedad y a la seguridad jurídica por inobservancia al principio de legalidad, por lo que así se conocerá en el presente proceso.

IV. Aclarado lo anterior y habiéndose constatado que la demanda cumple con los requisitos mínimos de admisibilidad y procedencia previstos por la legislación procesal y la jurisprudencia aplicable, el presente amparo se admitirá para controlar la denuncia y ulterior terminación del TLC-Taiwán, –aparentemente– materializada mediante la nota DM/nº 178/2018 de 13 de diciembre de 2018 suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Tal admisión se debe a que, según sostiene el representante de la asociación interesada, al sector agroindustrial azucarero, con el acto cuestionado, se le vulneran los

derechos de propiedad y seguridad jurídica por inobservancia al principio de legalidad, puesto que la autoridad demandada omitió cumplir con lo establecido en el art. 142 Cn., en cuanto que debió someter a la ratificación del Órgano Legislativo la denuncia del referido tratado por ser esta ley de la República, lo que implicaría la modificación de las condiciones arancelarias establecidas por aquel sin que haya existido la debida deliberación en la Asamblea Legislativa.

V. 1. Expuesto lo anterior, 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 frenar la realización de actos 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 relación con ello, es necesario indicar que para la adopción de 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–*.

2. De los alegatos esgrimidos en la demanda, se infiere la apariencia de buen derecho en virtud de la invocación de una presunta vulneración a derechos constitucionales de la colectividad agrupada en el sector agroindustrial azucarero y la exposición de circunstancias fácticas y jurídicas en las que se hace descansar aquella, puesto que para denunciar el TLC-Taiwán *–presuntamente–* la autoridad demandada debió cumplir lo estipulado en el art. 142 Cn. por tratarse de una ley de la República, lo que posiblemente generaría una afectación en la esfera jurídica de la parte interesada.

Por otro lado, se advierte de la documentación anexa a la demanda y de lo expuesto por el presidente de la asociación pretensora que la posible terminación del referido tratado está señalada para el 15 de marzo del presente año, lo que implicaría el inminente cese de los beneficios arancelarios que aquel representa para las exportaciones del sector agroindustrial azucarero.

De este modo, se cumplen con los dos presupuestos indispensables *–* apariencia de buen derecho y peligro en la demora*–* que se requieren para emitir una medida cautelar.

3. Ahora bien, es preciso acotar que la adopción de una medida precautoria en este amparo no implica una invasión a las funciones que por mandato constitucional le corresponden al Presidente de la República a través del MIRE, entre estas, la conducción de las relaciones diplomáticas con los gobiernos de otros países, la dirección de la política

exterior, así como la formulación y dirección de las políticas y estrategias de desarrollo del comercio exterior –arts. 168 n° 5 Cn., 32 n° 1 y 15 del RIOE–.

En tal sentido, la medida preventiva tampoco supone un pronunciamiento sobre el contenido del Memorando de Entendimiento firmado el 21 de agosto de 2018 entre nuestro país y la República Popular de China sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas, bajo el entendido que dicho documento ha sido suscrito dentro de las potestades constitucionales del Órgano Ejecutivo.

En ese orden, el otorgamiento de la medida cautelar procura la eficacia de una posible sentencia estimatoria en el caso concreto planteado en este proceso; y es que, no paralizar los efectos del acto impugnado conllevaría al cese del tratado en la fecha señalada y, por ende, la finalización de los beneficios arancelarios para el sector interesado, situación que resultaría irreversible en el supuesto de una sentencia favorable, pese a que la finalidad del amparo es la protección de derechos constitucionales.

4. A. De esa misma manera, se señala que el acto reclamado consiste en la denuncia del TLC-Taiwán junto con otros dieciocho instrumentos suscritos entre nuestro país y Taiwán –presuntamente– materializada mediante la nota DM/n° 178/2018 de 13 de diciembre de 2018, suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores, en vista de presumiblemente contravenirse el procedimiento constitucionalmente establecido para la denuncia de este tipo de instrumentos –tratados– y las posibles afectaciones que en concreto acarrearía dicho acto a los derechos fundamentales de la colectividad agrupada en un sector agroindustrial determinado.

Así las cosas, la medida precautoria únicamente afectaría la denuncia aparentemente efectuada mediante la nota aludida con respecto al TLC-Taiwán. Es decir, la suspensión de los efectos de la supuesta denuncia se limitaría a impedir la incidencia de dicho comunicado en el referido tratado –enlistado en el número nueve del documento que contiene el acto reclamado–, en virtud de que la parte actora ha precisado las posibles afectaciones en su esfera jurídica por no haberse seguido –a su juicio– el procedimiento constitucionalmente configurado para su denuncia y posterior cese.

En atención a lo expuesto, los efectos de la medida cautelar ordenada no se extenderán a los otros dieciocho instrumentos enlistados en el acto reclamado y que en apariencia fueron denunciados mediante el mismo documento cuestionado, pues ellos revisten diversas naturalezas y, además, al tratarse el presente proceso de un control concreto de constitucionalidad y no estar aquellos vinculados a los argumentos expuestos por la parte actora –especialmente con relación a los supuestos efectos negativos en su esfera particular–, se vuelve imposible que la medida precautoria produzca efectos sobre el resto de los aludidos instrumentos.

B. En relación con lo anterior, debe enfatizarse que en el amparo se realiza un control concreto de constitucionalidad, lo que significa que su objeto es dar protección reforzada a los derechos constitucionales de las personas frente a actos u omisiones emitidos por autoridades públicas o particulares que vulneren su ejercicio. En ese sentido, posee—principalmente una dimensión de carácter subjetivo, por lo que los efectos de una sentencia estimatoria son *inter partes*, ya que la consecuencia inmediata que deriva de este pronunciamiento es la de reparar el daño ocasionado —sentencia de 1 de septiembre de 2016, amparo 713-2015—.

Ahora bien, es innegable que los efectos de las decisiones adoptadas por esta Sala en cualquiera de los procesos constitucionales concretos trascienden al ámbito objetivo, puesto que para emitir un pronunciamiento que dirima la controversia planteada en el plano subjetivo, se requiere interpretar los preceptos constitucionales de carácter general relacionados con el caso concreto. Así, la dimensión objetiva del amparo implica que los razonamientos que se expongan sobre dichas disposiciones orientan la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales por parte de los órganos estatales sean estos judiciales o administrativos.

En este caso específico se observa que existen, además del sector agroindustrial azucarero, otros sectores implicados en el TLC-Taiwán —v.gr. sector cafetalero, plástico, entre otros—, que se han sujetado a dicho tratado para entablar relaciones comerciales con empresas taiwanesas. En ese orden, debe tomarse en cuenta que mediante el acto que se reclama —presuntamente— se denunció la totalidad de dicho instrumento y que la parte actora aduce que existieron aspectos formales de carácter general que aparentemente se inobservaron al realizar tal denuncia y que, por ello, incidirían también de manera negativa en esos otros sectores al impedirles continuar gozando de los beneficios arancelarios pactados en el tratado.

Por consiguiente, tomando en cuenta que existirían intereses de terceros que podrían resultar afectados por las consecuencias de la actuación impugnada, la suspensión de los efectos del acto reclamado deberá abarcar a todos los sectores implicados en el TLC-Taiwán.

5. En atención a lo manifestado, es pertinente ordenar la suspensión de los efectos de la denuncia —presuntamente— materializada mediante la nota DM/n° 178/2018 de 13 de diciembre de 2018 suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores, mientras se mantenga la verosimilitud de las circunstancias fácticas y jurídicas consideradas para la adopción de esta medida.

VI. Por otra parte, con relación a la tramitación del proceso de amparo y, en particular, respecto a la forma en que deben realizarse los actos de comunicación procesal al Fiscal de la Corte como sujeto interviniente en el proceso, es procedente requerirle, tal

como este Tribunal ha ordenado en su jurisprudencia –v.gr. resoluciones de 5 y 9 de julio de 2013, amparos 195-2012 y 447-2013, respectivamente– que al contestar la audiencia que se le confiere conforme al art. 23 de la LPC, señale un lugar para oír notificaciones dentro de esta ciudad o un medio técnico para recibir los actos procesales de comunicación; caso contrario, las notificaciones deberán efectuarse por tablero.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y de conformidad con los artículos 12, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 79 inciso 2º y 80 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **RESUELVE**:

1. *Admítese* la demanda incoada por el señor Mario Ernesto Salaverría Nolasco como presidente de la junta directiva y representante de la Asociación Azucarera de El Salvador, en representación de los intereses colectivos del sector de la agroindustria azucarera, contra el Ministro de Relaciones Exteriores por la denuncia del Tratado de Libre Comercio entre la República de China (Taiwán), la República de El Salvador y la República de Honduras –presumiblemente– materializada mediante la nota DM/nº 178/2018 de 13 de diciembre de 2018 suscrita por dicho funcionario, por la supuesta vulneración a los derechos de propiedad y a la seguridad jurídica por inobservancia al principio de legalidad, en virtud de que, a juicio de la parte demandante, se debió cumplir con lo establecido en el artículo 142 de la Constitución, en cuanto a la ratificación del Órgano Legislativo de la denuncia del referido tratado por ser esta ley de la República, lo que implicaría la modificación de las condiciones arancelarias establecidas por aquel sin que haya existido la debida deliberación y derogatoria por parte de la Asamblea Legislativa.

2. *Suspéndense* inmediata y provisionalmente los efectos de la denuncia del referido tratado –presuntamente– materializada mediante la nota DM/nº 178/2018 de 13 de diciembre de 2018 suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores, mientras se mantenga la verosimilitud de las circunstancias fácticas y jurídicas consideradas para su adopción; en ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás autoridades estatales involucradas deberán llevar a cabo las gestiones necesarias y pertinentes a fin de darle cumplimiento a la presente medida precautoria.

3. *Informe* dentro de veinticuatro horas el Ministro de Relaciones Exteriores si son ciertos los hechos que se le atribuyen en la demanda.

4. *Ordénase* a la Secretaría de esta Sala que, habiéndose recibido el informe requerido a la autoridad demandada o transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere, notifique el presente auto al Fiscal de la Corte, a efecto de oírlo en la siguiente audiencia.

5. *Previénese* al Fiscal de la Corte que, al contestar la audiencia que se le confiere conforme al artículo 23 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, señale un lugar para oír notificaciones dentro de esta ciudad o un medio técnico para recibir los actos procesales de comunicación, caso contrario, las notificaciones deberán efectuarse en el tablero de esta

Sala; en virtud de lo dispuesto en los artículos 170 y 171 del Código Procesal Civil y Mercantil –de aplicación supletoria en los procesos de amparo–.

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

7. Notifíquese.

-----A. PINEDA-----A. E. CÁDER CAMILOT-----C. S. AVILÉS-----C. SÁNCHEZ ESCOBAR-----M. DE J. M. DE T.-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----
