

Sentencias de la Sala de lo Constitucional

Henri Fino*

Palabras clave:

Sala de lo Constitucional, sentencias, partida secreta, libertad de prensa, sistema electoral

Introducción

Desde que fue electa esta Sala de lo Constitucional, despertó expectativas. Para algunos, era una Sala de muy buen nivel; para otros, estaba suficientemente balanceada y no habría dominación ideológica o partidaria en sus resoluciones; otros opinaban que era más de lo mismo. Sin embargo, nadie, ni los partidos políticos ni la sociedad civil, pensó que estos cuatro magistrados recién electos en la Sala darían un cambio importante a la justicia constitucional en El Salvador. Las opiniones vertidas se basaron en la forma como se realizaron las negociaciones para su elección, la cual finalizó en Casa Presidencial, con el presidente como “mediador”, y que incluyó la elección del fiscal general de la República.

Hubo una primera sorpresa que, aunque no presagiaba todavía lo que está atravesando la institucionalidad en El Salvador, era para encender las alarmas, por lo menos al interior del Órgano Judicial: el presidente, recién electo, dicta disposiciones administrativas tendientes a optimizar el recurso con el que se cuenta, obteniendo como respuesta una oposición de los once magistrados que completan la Corte Suprema, mientras que los otros tres de la misma Sala apoyaron las medidas. Esta férrea oposición de los magistrados, al ver disminuidos sus privilegios o que los recursos con los que contaban no estaban directamente al servicio de su función, es el precedente de denunciar penalmente ante la FGR a los cuatro miembros de la Sala de lo Constitucional, no sin antes haber pasado por

* Coordinador de la Oficina de Procuración de Justicia (IDHUCA)

discusiones estériles e irrespetuosas que obstruyeron el trabajo que se debía desarrollar en el ente colegiado.

Pero ¿de dónde sale la Sala de lo Constitucional? Esta Sala es creada por la Constitución de 1983. En la Constitución Política de 1962, remitía a la ley secundaria la distribución en Salas de la Corte Suprema, regulaba que era compuesta por diez magistrados, uno de los cuales era el presidente (art. 82), otorgaba ese mismo cuerpo legal la facultad de resolver amparos y casaciones a la Corte Suprema de Justicia, así como que ella era la única competente para declarar la inconstitucionalidad, de manera general y obligatoria, de leyes, decretos y reglamentos.

Como se ha dicho, con la nueva Constitución aprobada en diciembre de 1983, se crea la Sala de lo Constitucional. El artículo 174 dice:

La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional a la cual corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el hábeas corpus, las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo a que se refiere el art. 138 y las causas mencionadas en la atribución 7.^a del art. 182 de esta Constitución.

La Sala de lo Constitucional estará compuesta de cinco Magistrados designados por la Asamblea Legislativa, uno de los cuales será el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien también la presidirá.

Con su creación, desde la misma Constitución, la Sala adquiere protagonismo nacional, ha sido elemento esencial en la vida institucional de El Salvador. Los constituyentes no la hicieron llegar a donde correspondía, quizás por temor o por lo novedoso que resultaba tener un tribunal especializado en materia constitucional, pues en el seno de la comisión redactora del proyecto y en el pleno de la Asamblea Constituyente hubo discusiones sobre la conveniencia o no de crear una Corte

de Constitucionalidad que estuviera fuera de la Corte Suprema y cuya atribución exclusiva fuera esa, el conocimiento de la constitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos.

En el proceso de negociación para dar por terminado el conflicto armado, el Órgano Judicial también fue sujeto a un diálogo y negociación; no era extraño, pues este Órgano, aún con la Constitución de 1983 vigente, estaba altamente politizado y, en muchas oportunidades, fue cómplice del sistema en graves violaciones a los derechos humanos, además de ser permanentemente cuestionado por su falta de capacidad, independencia y transparencia; en suma, era un Órgano corrupto e incapaz. Por dicho proceso, entre otras cosas, se reforma la Constitución en la parte referida al Órgano Judicial, particularmente sobre la Corte Suprema de Justicia y, en concreto, la forma de elección y la duración del período de los magistrados.

En junio de 2009, después de un proceso truncado, resultan electos para la Sala de lo Constitucional el Dr. Belarmino Jaimes, como presidente de la Sala, además de presidente del Órgano Judicial y presidente de la Corte Suprema de Justicia. Estos tres cargos por el período de tres años, pero como magistrado fue electo para nueve años, lo mismo que el Dr. Florentín Meléndez, el Lic. Sidney Blanco y el Lic. Rodolfo González. No hay antecedente conocido de traslado de la Sala de lo Constitucional a otra Sala de la misma Corte Suprema, aunque sí lo hay de otras Salas a la de lo Constitucional.

La Sala de lo Constitucional se impuso, como guía de su trabajo, eliminar –o por lo menos, bajar la mora que existía– demandas interpuestas desde hace casi diez años y que no estaban sentenciadas. Algunos interpretaban esta mora como política, pues las demandas pendientes de sentenciar estaban relacionadas con temas sensibles del Estado, como todas, pero que partidariamente resultaban aún más sensibles. Esto es lo que ha provocado una reacción desmedida de la clase

política ante las sentencias, pues cree que se está atacando al sistema de partidos políticos en los que, lamentablemente, se fundamenta la democracia salvadoreña. Sin embargo, de la lectura de las mismas no se puede deducir el ataque al sistema de partidos políticos, pero sí se ve la voracidad y la hegemonía que estos quieren mantener aun a costa de legislar en contra del texto y el espíritu del constituyente.

La Sala de lo Constitucional ha dictado más de mil resoluciones en el período de su mandato, entre sentencias y de otra clase; sin embargo, las que más han causado ruido al extremo de que se haya mencionado el destituir a cuatro de los cinco magistrados de la Sala o que provocó la reforma al mínimo de votos necesarios para sentenciar ciertos procesos, son las sentencias que contra los partidos políticos y el sistema electoral han dictado. Y ello no por ser más importantes que otras. Haremos algunas consideraciones de las sentencias más conocidas que esta Sala ha dictado.

I) Algunas sentencias de la Sala de lo Constitucional

1.- Sentencia que declara inconstitucional la partida secreta

Si bien es cierto que no era ese el objeto de la demanda, así se ha conocido popularmente. La demanda interpuesta por tres ciudadanos que piden se declaren inconstitucionales los artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2010, así como el artículo 45 inciso 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado por ser contraria a los artículos 86 inciso 1.º, 131 ordinal 8.º, 167 ordinal 3.º, 227 inciso 1.º, y 229, todos de la Constitución de la República.

Las disposiciones impugnadas prescriben, respecto a la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010:

Art. 2.- Facúltase al Órgano Ejecutivo para que, por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, refuerce la asignación de la Unidad

Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, con cargo a las economías obtenidas en remuneraciones y en otros rubros de agrupación, durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias correspondientes a las Unidades Primarias de Organización e Instituciones Descentralizadas no Empresariales que reciban recursos del Fondo General. Asimismo, facúltase para que, por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, autorice transferencia de recursos para las asignaciones del Presupuesto General del Estado, con cargo a la Unidad Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, a fin de cubrir necesidades prioritarias.

Art. 6.- Facúltase al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda para que, mediante Acuerdo respectivo, pueda reforzar las asignaciones presupuestarias consignadas en la parte III Gastos de la Ley de Presupuesto del ejercicio financiero fiscal del presente año, con los montos que se perciban en exceso durante cada mes, de las estimaciones de las distintas fuentes de ingresos incluidas en la parte II Ingresos de la referida Ley de Presupuesto.

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado:

Art. 45. Las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias durante la ejecución del presupuesto votado quedan reguladas de la siguiente manera: a) Las transferencias entre asignaciones de distintos ramos u organismos administrativos de la administración pública, excepto las que se declaren intransferibles, serán objeto de Decreto Legislativo a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda; b) El Órgano Ejecutivo, en el Ramo de Hacienda, autorizará las transferencias entre créditos presupuestarios de un mismo Ramo u organismo administrativo, excepto las que se declaren intransferibles. No obstante lo establecido en los incisos anteriores, en la Ley de Presupuesto General del Estado de cada ejercicio financiero fiscal, podrán ser normadas, en forma general, modificaciones presupuestarias necesarias para una gestión expedita del gasto público.

Es importante, frente a las disposiciones del presupuesto declaradas inconstitucionales, tener presente las disposiciones de la Constitución de la República. La primera es la que le otorga la facultad, a la Asamblea Legislativa, de aprobar y reformar el presupuesto; dice:

Art. 131.- Corresponde a la Asamblea Legislativa: 8.º Decretar el Presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas.

El texto es claro es cuanto a de quién es la facultad; agreguemos a esta la disposición siguiente:

Art. 229.- El Órgano Ejecutivo, con las formalidades legales, podrá efectuar transferencias entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo, excepto las que en el Presupuesto se declaren intransferibles.

Igual facultad tendrá el Órgano Judicial en lo que respecta a las partidas de su presupuesto, cumpliendo con las mismas formalidades legales.

La anterior disposición genera la facultad al Órgano Ejecutivo y Judicial para que pueda hacer las transferencias en el mismo ramo; por ejemplo, el Ministerio de Salud puede hacer transferencias dentro del mismo; sin embargo, las disposiciones declaradas inconstitucionales le daban al Ejecutivo la facultad de transferir fondos del Ministerio de Salud al de Obras Públicas, o de cualquier Ministerio sin que la Asamblea Legislativa tuviera intervención.

Las normas declaradas inconstitucionales eran de uso inveterado en la administración pública, siendo utilizado aun por la administración en la que uno de los demandantes fue vicepresidente de la República, no es que sea de invento o iniciativa de la actual administración o de esta legislatura.

En la demanda, y como algo elemental, los actores citaron la definición del vocablo

“reforma” según el *Diccionario de la Lengua Española* y manifestaron que la reforma del presupuesto general del Estado consiste en una “innovación” total o parcial respecto de aquel originalmente votado. Dentro de estas posibilidades, las transferencias de recursos presupuestados entre partidas de un mismo ramo pueden realizarse directamente por facultad constitucional, con observancia de las formalidades legales, pero con excepción de las partidas declaradas intransferibles, teniendo en cuenta que esa modalidad de reforma no puede afectar la unidad primaria de que se trate respecto de los fines estatales que por su medio se propone realizar. Por el contrario –apuntaron–, al tratarse de una transferencia de recursos entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública, la reforma puede afectar las disponibilidades correspondientes que fueron valoradas al momento de votarse y formularse el presupuesto y, por ende, pueden afectar la realización de los fines del Estado. Por ello, para que sea válido constitucionalmente, el intercambio de las asignaciones presupuestarias debe realizarse como está señalado, es decir, con aprobación del Consejo de Ministros y por decreto de la Asamblea Legislativa.

Se inició otro proceso en 2004, aunque referido a otras disposiciones: se postulan los mismos motivos de inconstitucionalidad y parámetros de control, habiéndose declarado que eran constitucionales. Estamos, en consecuencia, frente a dos sentencias del mismo tribunal; uno dijo que eran constitucionales y en esta se dice lo contrario. Ello generó algunas opiniones, pero en la misma sentencia argumentan los magistrados las razones de ese cambio. Además, en la doctrina constitucional, existen motivos en los que se pueden fundamentar los jueces constitucionales para cambiar precedentes (resoluciones de otros jueces en otros o en el mismo tribunal) o inclusive precedentes propios (resoluciones que los mismos jueces en el mismo tribunal han dictado). En nuestro país, en el *Manual de Derecho Constitucional*, escrito por eminentes constitucionalistas, abordan esto que para algunos es una contradicción; en él se dice

que, sobre las mismas bases y causas, pueden conocer y dictar resoluciones diferentes, sin que sea un doble control constitucional o ilegal.

Sobre esto, la Sala dice en la sentencia:

Ahora bien, el respeto a los precedentes –como manifestación específica de la seguridad jurídica y el sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico– no significa la imposibilidad de cambiarlos. Ello cobra sentido si se toma en cuenta que la Constitución no predetermina la solución a todos los conflictos que puedan derivarse en su aplicación o cuando esté llamada a solventarlos. Por ello, las anteriores consideraciones jurisprudenciales deben ser también analizadas desde otra perspectiva: el dinamismo y la interpretación actualizada de la Constitución.

En efecto, aunque el precedente (y de manera más precisa, el precedente propio) posibilita la comprensión jurídica previa de la que parte toda interpretación, la continuidad de la jurisprudencia puede flexibilizarse o ceder bajo determinados supuestos; pero, para ello, se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis prospectivo de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada.

Y es que, si bien todo precedente se construye con una pretensión de corrección, nunca puede tener efectos absolutos, en el sentido de que sea tanto definitivo como válido para todos los tiempos. No es definitivo porque la amplia variedad y el continuo cambio de la realidad social ponen constantemente a los juzgadores ante nuevas situaciones; e incluso la renovación de los juzgadores, a su vez representantes de diversas corrientes de pensamiento jurídico, también posibilita la relectura de las disposiciones jurídicas y los precedentes que han aplicado a las nuevas realidades. Tampoco puede ser válido para todos los tiempos, porque la interpretación tiene siempre una referencia de actualidad sobre el orden jurídico.

Por ello, no puede sostenerse la inmutabilidad de la jurisprudencia para siempre, y resulta de mayor conformidad con la Constitución entender que, no obstante exista un pronunciamiento desestimatorio en un proceso de inconstitucionalidad, ello no impide que esta Sala emita un criterio jurisprudencial innovador, al plantearse una pretensión similar a la desestimada, cuando circunstancias especiales y justificadas obliguen a reinterpretar la normatividad –resoluciones de improcedencia de 23-VII-2004 y de 7-VII-2005, pronunciadas respectivamente en los procesos de inc. 20-2004 y 31-2005–.

En la jurisprudencia comparada se admiten, entre otros supuestos, como circunstancias válidas para modificar un precedente o alejarse de él: estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; el cambio en la conformación subjetiva del tribunal; y que los fundamentos fácticos que lo motivaron han variado sustancialmente, al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario, con la realidad normada.

Resuelto esto por la Sala, es importante ver el fondo de las demandas, y qué es en sí la separación de poderes que la misma Constitución establece como base del sistema republicano: cada uno de los órganos del Estado ejerce un control, se provocan pesos y contrapesos, tan mencionados y enseñados en las escuelas de derecho, sin que ninguno de esos poderes pueda invadir las funciones y atribuciones de otro. Con las disposiciones impugnadas, no se puede decir que tales principios constitucionales y doctrinarios se respeten, pues el Órgano Ejecutivo, al ignorar ambos (norma constitucional y doctrina) en el ejercicio de sus funciones, ha centralizado recursos y los ha distribuido discrecionalmente, lo que implica ignorar al Órgano que constitucionalmente debe aprobar dichos cambios, a fin de mantener el control de la inversión pública y de las actuaciones de los otros Órganos.