

COMENTARIOS
JURISPRUDENCIALES

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

Edgar CORZO SOSA*

En el presente comentario se pretende dar a conocer el proceso de inconstitucionalidad promovido por tres ciudadanos salvadoreños ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República del Salvador en contra del Decreto Legislativo del 22 de enero de 1998, publicado en el *Diario Oficial* el 28 de ese mismo mes y año, por medio del cual la Asamblea Legislativa decretó la Ley de Presupuesto para 1998 en la que se consigna el presupuesto del Órgano Judicial.

El artículo constitucional que fue motivo de interpretación por parte de la Sala Constitucional fue el 182, inciso 13, cuyo texto es el siguiente:

Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos de la administración de justicia y remitirlo al Órgano Ejecutivo para su inclusión sin modificaciones en el proyecto del presupuesto general del Estado. Los ajustes presupuestarios que la Asamblea Legislativa considere necesario hacer a dicho proyecto, se harán en consulta con la Corte Suprema de Justicia.

Cuatro son los aspectos que consideramos indispensables de comentar de esta resolución emitida el 26 de marzo de 1999. El primero de ellos tiene que ver con la situación de que sea la Sala Constitucional, en tanto integrante de la Corte Suprema de Justicia, la que decida la inconstitucionalidad del presupuesto correspondiente al Órgano Judicial. El segundo tiene que ver con lo que los actores llamaron el incumplimiento de la obligación constitucional de “conservar el equilibrio presupuestario” y la no incorporación en el proyecto de presupuesto de cantidades requeridas por el Órgano Judicial para la puesta en marcha de una nueva

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

legislación. El tercero tiene que ver con transgresiones constitucionales con relación al procedimiento presupuestario tanto del Órgano Ejecutivo como del Órgano Legislativo. El cuarto y último está referido a los efectos que en su caso tendrá la declaración de inconstitucionalidad.

I. SALA CONSTITUCIONAL COMO JUEZ Y PARTE

Fue el presidente de la república quien al presentar su informe de ley advirtió que la Sala Constitucional integraba la Corte Suprema de Justicia y que por ello quedaba situada en la circunstancia de juez y parte, independientemente de que frente a los demás órganos del gobierno disfrutaba de una situación ventajosa, por lo que afirmó que era de esperar y confiar que la sentencia a emitir fuera conforme a la Constitución.

En respuesta a lo anterior, la Sala Constitucional hizo las siguientes consideraciones con la finalidad de evidenciar su competencia constitucional y desvirtuar las afirmaciones del presidente de la república.

Comienza la Sala Constitucional recordando que en la defensa de la Constitución algunos países crearon un tribunal especial independiente del Órgano Judicial y de los demás órganos del Estado, mientras que otros decidieron crear una sala dentro de la Corte Suprema de Justicia, para subrayar que, ya sea en uno u otro sistema, lo que prevalece es la defensa del orden constitucional, independientemente del beneficio que sus resoluciones produzcan a cualquier órgano del Estado.

No obstante lo anterior, que bastaría para dar por respondida la inquietud del presidente de la república, la Sala Constitucional reafirmó su carácter de verdadero Tribunal Constitucional, en cuanto que es la competente para resolver las infracciones a la Constitución en que puedan incurrir incluso las otras salas de la Corte Suprema o la corte en pleno. Por ello, la intervención de la sala no puede entenderse como una actuación interesada, pues si interés hay, lo es en aras de la defensa constitucional. Además, se subraya que la Sala Constitucional cuenta con un estatuto jurídico en que prevalecen los principios de independencia e imparcialidad, y en caso de que al respecto surjan dudas, las partes cuentan con la posibilidad de la recusación.

Con estas premisas, la Sala Constitucional hizo a un lado las argumentaciones del presidente de la república. Sin embargo, no queremos dejar de mencionar que, frente a la creación de los Tribunales Consti-

tucionales al estilo europeo, y una primera oleada siguiendo este modelo en América Latina, recientemente diversos países han optado por la creación de una Sala Constitucional dentro del Poder Judicial, sobre todo porque se ha puesto en evidencia que cuando existe un Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial, y a cualquier otro poder, se producen una serie de fricciones debido a lo difícil que resulta marcar la frontera entre la constitucionalidad y la legalidad. Por ello, se ha pretendido resolver esta situación mediante la creación de salas constitucionales dentro de los poderes judiciales.

También debe mencionarse que si bien se marca un criterio para distinguir las anteriores dos materias, la crítica que siempre ha estado presente en este sistema ha sido la consistente en que el Poder Judicial, en todo caso, se convierte en un órgano que al mismo tiempo en que defenderá su situación constitucional, se colocará en una situación superior a los restantes órganos del Estado. Caso como el que ahora comentamos evidencia una vez más esta crítica que necesita una mayor reflexión para encontrar una correcta respuesta.

II. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y NO INCORPORACIÓN DE MÁS RECURSOS AL ÓRGANO JUDICIAL

Los actores centran su argumento en que una de las obligaciones constitucionales consiste en conservar el equilibrio del presupuesto haciéndolo compatible con el cumplimiento de los fines del Estado, como son la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común, tal y como lo establece el artículo 1o. de la Constitución de la República de El Salvador. Con base en lo anterior, argumentaron que el presupuesto contenía egresos mayores a los ingresos en más de trescientos millones de colones y en los cuales no se contenían los incrementos de los egresos propios del Órgano Judicial para poner en marcha los nuevos códigos Penal y Procesal Penal.

El presidente de la república sostuvo que el artículo 226 de la Constitución salvadoreña que hace referencia al equilibrio del presupuesto no establece indefectiblemente una prohibición en el sentido apuntado, sino que por el contrario es una posibilidad que queda abierta hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado, por lo que es inaceptable lo afirmado por los solicitantes en el entendido que even-

tualmente cabe la posibilidad de formular un presupuesto desequilibrado cuando los fines del Estado no puedan conseguirse de otra manera.

La Sala Constitucional recoge, en términos generales, la argumentación del presidente de la república y adiciona otros argumentos sosteniendo que en esta materia se presenta la necesidad de elaborar una concordancia o ponderación entre la necesidad de evitar un déficit fiscal que perjudique de forma inmediata a la hacienda pública y de forma mediata los patrimonios de los gobernados, y la necesidad de cumplir adecuadamente los fines del Estado. No obstante, esta concordancia o ponderación no corresponde a la Sala Constitucional sino al Órgano Ejecutivo.

Respecto a la no incorporación de más recursos al Órgano Judicial, el presidente de la república argumentó que el proyecto de presupuesto para 1998 se presentó desequilibrado en virtud de que el Órgano Judicial envió su presupuesto al Ministerio de Hacienda en fecha posterior a la fijada, de conformidad con la ley, por lo que fue incluido sin modificaciones, atendiendo al inciso 13 del artículo 182 constitucional. Además, para el presidente de la república los hechos desvirtuaban lo solicitado por los actores toda vez que los códigos adquirieron vigencia durante el ejercicio presupuestario de 1998, habiéndose instalado y hallándose en funcionamiento los tribunales correspondientes a la materia penal, por lo cual lo asignado al Órgano Judicial no incidió negativamente al respecto.

La Sala Constitucional hace suyo lo argumentado por el presidente de la república y adiciona un nuevo argumento al considerar que el proceso de inconstitucionalidad no persigue como objetivo emitir un juicio de perfectibilidad, por lo que si los demandantes consideran que la asignación presupuestaria para la puesta en vigor de la nueva normativa penal y procesal penal no fue la óptima, ello podría producir ciertamente problemas operativos o de insuficiencia, pero nunca acarrearía la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo.

Según nuestro entender, resulta curioso que la petición que realizan los demandantes sea exactamente la contraria a la que se espera normalmente. Esto es, una vez que se realiza el proyecto de presupuesto del Órgano Judicial y se envía al Órgano Ejecutivo, lo que se busca a toda costa es que este último no lo modifique. La situación contraria se comprendería si se advierte que el proyecto de presupuesto fue enviado

con una cantidad insuficiente. Sin embargo, el artículo 182, inciso 13, es muy claro, ya que a diferencia de nuestro país, en donde tradicionalmente se ha confiado en la buena voluntad del Poder Ejecutivo, pues no hay límite constitucional expreso que le prohíba hacer modificaciones al presupuesto del Poder Judicial, en El Salvador se cuenta con una regulación al respecto.

A pesar de lo anterior, puede sostenerse como un principio constitucional que si nuestra Constitución establece en el artículo 100 que la Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto que será remitido por el presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, significa que el Poder Ejecutivo recibe un mandato constitucional en el sentido de incluir exclusivamente el presupuesto judicial en el presupuesto general, ya que si la corte elabora su propio presupuesto es porque conoce las necesidades propias del Poder Judicial, lo que no se sostendría si no le correspondiera a ella elaborarlo. No obstante, parece deseable incluir expresamente la prohibición de modificación por parte del Poder Ejecutivo.

III. TRANSGRESIONES CONSTITUCIONALES AL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO REALIZADO, ADUCIDAS TANTO POR EL ÓRGANO EJECUTIVO COMO POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO

A este respecto, los actores señalaron las etapas que conforman el procedimiento presupuestario, siendo la judicial o preparatoria aquella en la que el Órgano Judicial mediante la Corte Suprema de Justicia prepara el proyecto de presupuesto y lo envía al Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda; la ejecutiva o de mero trámite, en la cual el Órgano Ejecutivo incluye el proyecto de presupuesto del Órgano Judicial en el general sin modificaciones, como mero tramitador y uniformador; y la legislativa o aprobatoria, en la cual la Asamblea Legislativa aprueba, a través del dictamen de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, el presupuesto general.

Ya hemos hecho referencia a las dos primeras etapas, por lo que resta la tercera de ellas, esto es, la legislativa o aprobatoria. Sostienen los demandantes que el presidente de la república se arrogó atribuciones de la Asamblea Legislativa al cambiar la convocatoria que había realizado

la Comisión de Hacienda del Órgano Legislativo al presidente del Órgano Judicial, incurriendo en injerencias prohibidas por el artículo 86 constitucional. También consideran que el presidente de la república convocó y reunió a la mayoría de integrantes del Órgano Legislativo en sede del Ejecutivo, en donde no sólo se ajustó, sino que se modificó sustancialmente el contenido financiero del presupuesto destinado a la nueva legislación penal. Finalmente, adujeron que no se convocó a la Corte Suprema de Justicia en pleno, contravieniéndose así el mandato del artículo 182, inciso 13, constitucional.

El presidente de la república no dio contestación a los primeros dos puntos, pero sí lo hizo respecto del tercero, sosteniendo que es obvio que la Constitución, al establecer la consulta para proceder al ajuste del proyecto de presupuesto del Órgano Judicial, no indicó el mecanismo o procedimiento a seguir, ya que por sus características la Constitución se limita a regular las cuestiones sustanciales sin entrar a los pormenores o detalles; resultando también obvio que la referencia a la Corte Suprema de Justicia en el texto constitucional no implica inexorablemente el cuerpo colegiado integrado en pleno, sino que hace referencia a la corte como institución.

La sentencia de la Sala Constitucional tampoco da respuesta a los dos primeros argumentos, pero sí señala la razón por medio del cual no entra al análisis de estas cuestiones. Así, sostiene que además de no constar en el proceso ninguna clase de prueba aportada por los demandantes, la no intervención del presidente de la república en el procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuesto es su comportamiento normal prescrito por la Constitución, por lo cual, la carga de la aportación de los elementos de convicción para establecer una intervención no autorizada por la Ley Suprema correspondió a los demandantes, quienes no la establecieron por ningún medio.

Por lo que hace al tercer aspecto, la consulta, la sala sostuvo que la Constitución no exige que haya una reunión del pleno de la Asamblea Legislativa con la Corte Suprema de Justicia en pleno para realizar la consulta relativa a los ajustes que sean necesarios al proyecto de presupuesto del Órgano Judicial, pero sí exige que haya una consulta entre la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto, y el presidente u otros magistrados delegados de la Corte Suprema de Justicia. Por tal motivo, entró a analizar esta cuestión.

Parte la sentencia de que la Asamblea Legislativa realizó un reducción drástica al presupuesto del Órgano Judicial, disminuyéndolo en la cantidad de 302,922,205 colones. También considera que deben tenerse presentes tanto el artículo 227, en sus incisos 1 y 2 de la Constitución, como el 172, inciso 4, constitucional. El primero de ellos establece que:

El presupuesto general del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzguen convenientes para realizar los fines del Estado. El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados pero nunca aumentarlos.

En el segundo se dice que: “El Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado”.

Con base en lo anterior, la Sala Constitucional afirmó que si los ajustes se entienden como los acomodados del presupuesto del Órgano Judicial a las previsiones de recursos en el presupuesto general del Estado, puede concluirse que dentro del marco de las posibilidades constitucionales que en este punto tiene el Órgano Legislativo, este órgano puede válidamente ajustar el proyecto de presupuesto del Órgano Judicial con la previsión financiera que el proyecto de presupuesto general comprenda. Sin embargo, el ajuste no puede implicar un aumento de autorización de gasto, por cuanto el artículo 227 constitucional le prohíbe esa facultad al Órgano Legislativo y, por otra parte, en lo que se refiere al Órgano Judicial, no puede implicar tampoco una disminución presupuestaria más allá de la asignación mínima del 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado que la Constitución le garantiza al Órgano Judicial para su independencia funcional.

La Sala Constitucional también señala el alcance de la consulta prevista en el artículo 182, inciso 13, de la Constitución. Para ella, la consulta debe apreciarse con relación a lo prescrito en el artículo 86 constitucional, el cual señala la obligada colaboración que los órganos del Estado deben llevar entre sí para el cumplimiento de las funciones estatales. Así, visto desde tal principio de colaboración, la consulta a la Corte Suprema de Justicia en el procedimiento de formación de la Ley

de Presupuesto, no puede significar otra cosa que el trámite o procedimiento necesario para dar al Órgano Judicial la oportunidad de justificar las cantidades solicitadas, y en el que la Asamblea Legislativa también justifique las razones por las cuales pretenda realizar los ajustes necesarios al referido proyecto, de forma que, de mutuo acuerdo, se realicen tales ajustes garantizándose con ello la finalidad que persigue la disposición con este procedimiento, que es la independencia del Órgano Judicial.

En conclusión, constitucionalmente “ajustes” siempre serán aquellas decisiones negociadas que no excedan los límites de cambios menores, sin afectar los planes y programas del Órgano Judicial.

En cuanto a si la Asamblea Legislativa realizó la consulta al haber aseverado en su informe que la realizó, a ella le correspondía la carga de probar tal afirmación pues se trata de una obligación que la Constitución le impone. Sin embargo, los documentos que se presentaron fueron simplemente oficios en donde se invitaba al presidente de la Corte Suprema de Justicia a una reunión de trabajo, no habiéndose presentado acta o documento alguno que comprobara la realización de la consulta mencionada. Por el contrario, de los documentos presentados sobre la sesión plenaria realizada por el Órgano Legislativo, se desprende que la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto no se reunió en la fecha señalada a la cual había sido convocado el presidente del Órgano Judicial. En consecuencia, al no haber establecido el Órgano Legislativo el cumplimiento de su obligación constitucional, subsiste la afirmación de los demandantes y corresponde declarar la inconstitucionalidad solicitada.

Como podemos advertir, el ordenamiento constitucional salvadoreño presenta dos ventajas más respecto del mexicano al haber establecido, por un lado, la consulta a la Corte Suprema de Justicia en los ajustes presupuestarios, y la asignación anual no inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado. Estos dos avances, que parecen insignificantes, resultan de la mayor trascendencia pues constituyen garantías constitucionales que todo Poder Judicial debe tener.

Con la asignación de un porcentaje mínimo constitucional se abunda en la independencia del Órgano Judicial y al mismo tiempo se evita obligar a este poder a negociar y defender el proyecto de presupuesto que envía al Poder Ejecutivo.

Establecer constitucionalmente la obligación de que el Poder Legislativo en el momento en que decida hacer ajustes a la parte del presupuesto que corresponde al Poder Judicial, tenga que hacer una consulta con la Corte Suprema de Justicia, ayuda por lo menos a que haya una comprensión más puntual de las necesidades propias del Poder Judicial, y a que se otorgue la posibilidad de fundamentar que un Estado de derecho en el cual la justicia no cuente con la solidez constitucional debida, no será pleno.

IV. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Habiendo encontrado un motivo para declarar la inconstitucionalidad, y siendo éste de naturaleza formal, la conclusión a la que debería llegarse es a la invalidación de todo el Decreto Legislativo que contiene la Ley de Presupuesto.

Esta premisa que a todos efectos resulta correcta en términos académicos, encuentra una fuerte contradicción en la práctica. Por ello, la Sala Constitucional consideró que no podía ignorar un principio esencial de la interpretación constitucional como lo es el de “prudencia”, el cual implica que la Constitución ha de aplicarse de forma que haga posible la convivencia social, por lo que su interpretación y aplicación por los jueces constitucionales debe permitir la supervivencia y prosperidad de la sociedad, sin perder de vista las consecuencias de sus interpretaciones.

Por tanto, hacer extensivos los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad a todo el presupuesto del Órgano Judicial, o peor aún, al presupuesto general del Estado, implicaría un desacierto perjudicial para el normal funcionamiento del Estado, por lo que dicha inconstitucionalidad no contagia a todo el presupuesto general del Estado ni a todo el presupuesto del Órgano Judicial correspondiente a 1998, sino únicamente al ajuste realizado sin la consulta prescrita en el artículo 182, inciso 13, de la Constitución.

Como puede advertirse, la inconstitucionalidad por motivos formales siempre ha sido difícil de aplicar. En ocasiones, sostenerla a ultranza ha llevado no solamente a invalidar el texto legal impugnado, sino también a todas aquellas normas que de alguna u otra manera dependen de él.

En otros casos, como el presente, se reconoce la complejidad de su declaración haciéndose en consecuencia una salvedad a los efectos que normalmente tendría esta declaración. Por el momento no hay una fórmula que pueda dar respuesta a esta situación, sino que será la realidad que se viva en cada momento la que determinará los alcances propios de este tipo de invalidez.

