

Observatorio ciudadano del Estado de derecho

Justicia constitucional

Justicia ordinaria

Trabajo legislativo

Carlos Emilio Gómez Pineda¹

Departamento de Ciencias Jurídicas

Universidad Centroamericana

“José Simeón Cañas”

Presentación

Uno de los principales principios generales del Derecho es el de *publicidad*, a través de cuyo ejercicio se permite a la ciudadanía controlar la actividad jurisdiccional y juzgar la eficiencia y eficacia de la misma. Ello lleva intrínseco un mecanismo de “presión social” para con el juzgador, quien se ve obligado a velar por la correcta aplicación del derecho, so pena de sufrir el reproche del colectivo que lo observa. Con base en este postulado, esta nueva sección, que sustituye a la anterior, *Leyendo el Diario Oficial*, pretende informar a la lectora y al lector la manera en cómo los tribunales de justicia aplican el derecho a través de sus respectivas resoluciones judiciales, para que ella y él puedan juzgar la legalidad o ilegalidad de estas. Esta nueva sección incluirá principalmente tres rubros: justicia constitucional, justicia ordinaria y trabajo legislativo. En el primero, “Justicia constitucional”, se presentarán extractos de resoluciones relevantes, emitidas por la Sala de los Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en procesos de amparo, hábeas corpus y de inconstitucionalidad, a través de los cuales descubriremos la forma de hacer justicia de este alto tribunal con base en la Carta Magna. En el segundo, “Justicia ordinaria”, se presentarán extractos de resoluciones relevantes emitidas por los juzgadores ordinarios, tales como jueces de paz, de primera instancia, de instrucción, magistrados de cámaras, etc., que conozcan sobre asuntos relacionados con las distintas áreas del Derecho (civil, mercantil, laboral, administrativo, penal, etc.), por medio de los cuales conoceremos su manera de hacer justicia sobre asuntos a los cuales se aplica la ley secundaria. En el tercer apartado, “Trabajo legislativo”, se informará sobre las propuestas, aprobaciones, derogaciones o reformas de leyes, las cuales constituyen la herramienta fun-

1. Catedrático del Departamento de Ciencias Jurídicas de la UCA.

damental para la actividad del juzgador y que, por tanto, es fundamental conocer.

De esta manera se presentará a las lectoras y los lectores un panorama selectivo de la ley y la Constitución y su aplicación práctica, haciéndoles la invitación a observar y a constituirse en los principales jueces y juezas de la actividad de los encargados de administrar justicia; asimismo, a que se unan al esfuerzo de fortalecer un verdadero Estado social y democrático de Derecho en El Salvador.

JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Sentencia definitiva de amparo

Identificación del caso

Sentencia de amparo con número de referencia 200-2004, de fecha veintiuno de febrero de dos mil cinco, pronunciada en virtud de demanda incoada el día veintiséis de marzo de dos mil cuatro por el señor *Luis Alonso Castro Martínez*², contra providencias del Director General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, que considera vulneran sus derechos constitucionales de estabilidad laboral, libre sindicalización, audiencia, defensa y debido proceso.

Relación de los hechos y alegaciones jurídicas

El actor manifestó en síntesis en su demanda, que laboró como motorista en el Departamento de Transporte de la Ciudadela de Monserrat del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, desde el día uno de julio de mil novecientos ochenta y seis hasta el día dos de agosto de dos mil dos, cuando el Jefe de la División de Logística y Apoyo de dicha Institución Oficial Autónoma le notificó el Acuerdo de la Dirección General del ISSS número 2002-08-0542, mediante el cual se finalizaba la relación laboral que tenía con dicha institución, a partir de ese mismo día. Agregó el actor que su despido fue realizado

sin haberle dado oportunidad de defenderse y que por ello se le han vulnerado sus *derechos de estabilidad laboral, libre sindicalización, audiencia, defensa y debido proceso*. En consecuencia, pidió se admitiera su demanda, se suspendiera el acto reclamado y en sentencia definitiva se declarara ha lugar al amparo solicitado. Se solicitó informe a la autoridad demandada, quien, al rendirlo —por medio de sus apoderados— expresó que la parte actora promovió proceso de índole laboral en su contra, con número de expediente 2656-02 en el Juzgado Segundo de lo Laboral, juicio que llegó a controvertirse en la Sala de lo Civil, obteniendo el demandante resolución desfavorable. Por tal circunstancia, concluyó que no ha existido violación de derecho constitucional alguno y que, según su entender, daba lugar a sobreeser este proceso. Además, la parte demandada solicitó también el sobreesimiento en el proceso, por advertir que el demandante había sido reincorporado a sus labores. El sobreesimiento solicitado le fue denegado por resolución emitida a las once horas y cinco minutos del día tres de febrero de dos mil cinco.

Considerandos de la sala de lo constitucional

I. La Sala omitió hacer consideraciones respecto de la violación al derecho a la libre sindicalización que la parte actora alega en su demanda, dado que esta no aportó elementos al respecto, sino más bien sus argumentaciones han sido orientadas a demostrar la vulneración a los derechos de estabilidad laboral, audiencia y defensa como manifestaciones al debido proceso; y, en concordancia con los términos en los cuales fue admitida la demanda origen de este proceso constitucional, el análisis de la pretensión objeto del estudio girará alrededor de los siguientes puntos: a) establecer si el demandante era titular del derecho a la estabilidad laboral; b) el régimen jurídico aplicable a su caso; y c) determinar si la autoridad demandada lo destituyó sin haberle seguido un proceso o procedimiento previo.

2. El nombre del demandante que aparece en esta sentencia ha sido cambiado, a efecto de no revelar su verdadera identidad.

II. De la documentación que aparece agregada al expediente judicial, se ha podido comprobar que el demandante laboró para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social hasta el día dos de agosto de dos mil dos, fecha en la que fue destituido de su cargo, tal como consta en el Acuerdo número 2002-08-0542 de la Dirección General del citado instituto (folio 96). Pese a lo anterior, no consta agregada al expediente judicial prueba alguna relativa al procedimiento que debió haberse tramitado al demandante para proceder a su destitución, todo de conformidad con el Contrato Colectivo de Trabajo o a la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa. Se advierte, entonces, que la autoridad demandada no ha dado cumplimiento a la obligación prescrita en el artículo 11 de la Constitución de otorgar al gobernado una verdadera oportunidad de defensa, pues del análisis de la documentación agregada se colige que el demandante no ha podido intervenir activamente y desvirtuar los hechos que se le atribuían como justificativos de su destitución, los cuales conoció hasta el día dos de agosto de dos mil dos, fecha en la que se le notificó su despido según lo manifestado por la parte actora en su demanda. Y es que, si bien es cierto existía, a juicio de la autoridad demandada, una diversidad de causas para dar por terminada la relación laboral entre ambas partes, también es cierto que la destitución del peticionario ante tales circunstancias no podía hacerse en contravención a la Constitución y las leyes secundarias; es decir, no podía ser destituido sin haberse tramitado en forma previa el procedimiento señalado al efecto por la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa. En virtud de lo expuesto, se colige que el demandante no tuvo la posibilidad de exponer sus razonamientos ni defender sus derechos de manera plena y amplia, con lo que queda comprobado que la destitución de su cargo se hizo con inob-

servancia de su derecho de audiencia, vulnerándose de esa forma su estabilidad laboral. En consecuencia, habiéndose establecido que existen vulneraciones a derechos consagrados en la normativa constitucional, y que las mismas inciden en la esfera jurídica del demandante, es procedente acceder a lo solicitado en la demanda, y como corolario, amparar en sus pretensiones al demandante.

Fallo

A nombre de la República, con base en las razones expuestas, y en aplicación de los artículos 2 y 11 de la Constitución y artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala FALLA: (a) Declárase ha lugar el amparo solicitado por el demandante contra providencias del Director General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por violación a sus derechos de estabilidad laboral, audiencia, defensa y debido proceso; (b) queda expedito al demandante el derecho de promover, ante el tribunal competente y conforme a la legislación procesal común, el proceso de daños y perjuicios a que tiene derecho, directamente contra el Estado de El Salvador en virtud del efecto restitutorio de esta sentencia, de acuerdo al artículo 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales; (c) asimismo, el actor puede promover, ante el tribunal competente y conforme a la legislación procesal común, el proceso de daños materiales o morales, directamente contra el Estado, por haberse comprobado la violación constitucional alegada de conformidad al artículo 245 de la Constitución de la República

Sentencia definitiva de hábeas corpus

Identificación del caso

Sentencia de hábeas corpus con número de referencia 212-2004, de fecha dieciséis de junio de dos mil cinco, pronunciada en virtud de demanda interpuesta por Andrés Sánchez Corona³, condenado a una pena de

3. El nombre del demandante que aparece en esta sentencia ha sido cambiado, a efecto de no revelar su verdadera identidad.

tres años de prisión por el delito de robo en grado de tentativa, estando a la orden del Juzgado Sexto de Instrucción de la Ciudad de San Salvador.

Relación de los hechos y alegaciones jurídicas

El favorecido alega que su derecho constitucional de *libertad* está siendo vulnerado por los motivos que a continuación se señalan: el día dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho, fue condenado por el delito de *robo en grado de tentativa* a una pena de tres años de prisión. Posteriormente, el día diecisiete de marzo de ese mismo año, le fue concedido el beneficio de Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena, quedando sujeto a ciertas condiciones por un período de prueba de cuatro años con seis meses. Dentro de esas condiciones se encontraba la de presentarse al Juzgado Sexto de Instrucción de San Salvador, una vez cada mes, la cual no cumplió, pues sostiene que nunca le fue explicada. Ahora bien, seis años más tarde, el referido Tribunal de Instrucción, exactamente el día once de octubre de dos mil cuatro, revocó el beneficio de Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena concedido, ordenando el cumplimiento total de la pena en prisión, por lo que actualmente se encuentra privado de su derecho de libertad en forma injusta. El fundamento de la resolución pronunciada por el Juez Sexto de Instrucción, mediante la cual se revoca el beneficio aludido, no está apegada a derecho y se convierte en una resolución completamente ilegal, pues dicha autoridad judicial no realizó un análisis integral en relación con el Art. 93 del Código Penal (ahora derogado) y el Art. 639 del Código Procesal Penal (ahora derogado), de acuerdo con la forma en que se tendrá por cumplida la pena impuesta cuando se aplique el beneficio de Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena; y es que, al haber impuesto un período de prueba de cuatro años con seis meses a partir del día diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y ocho, el mismo finalizó el día dieciocho de septiembre del año dos mil dos —fecha en que di-

cho beneficio aún no había sido revocado—, por lo que se incumplieron las disposiciones penales y procesales anteriormente aludidas, las cuales señalan que el juez de oficio o a petición de parte tendrá por extinguida la pena cuando se haya vencido el término de prueba. Lo anterior transgrede los artículos 2, 3, 11, 13, 14, 17 y 27 de la Constitución de la República, pues la imposición de la pena debe estar ajustada a las disposiciones legales pertinentes. En ese sentido, transcurrido el término de prueba, debe entenderse extinguida la pena, pues incluso al constatar el tiempo entre la imposición de la pena al favorecido y el tiempo en que el referido juzgado de instrucción revocó el beneficio de Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena, se tiene que, en base al artículo 127 del Código Penal (ahora derogado), la pena ya prescribió.

Considerandos de la Sala de lo Constitucional

I. Vistos los extremos de la pretensión incoada, así como el informe proporcionado por el Juez Ejecutor, esta Sala, previo a iniciar el análisis de constitucionalidad sobre la actuación del Juzgado Sexto de Instrucción de esta ciudad, debe advertir que, en razón de la falta de indicación por parte del peticionario de las categorías constitucionales que considera vulneradas, es que, en atención a lo dispuesto en el Art. 80 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, disposición que faculta a esta Sala a suplir los errores u omisiones de derecho en que hubiesen incurrido las partes, es pertinente encuadrar el estudio de la pretensión dentro del artículo 2, inciso 1° de la Constitución de la República, referido al *derecho a la seguridad jurídica*, entendiéndose por esta la certeza que el individuo posee que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente.

II. Esta Sala, previo a pronunciarse sobre el acto discutido, debe advertir que desde el momento en que el Juez Sexto de Instrucción concedió el beneficio de suspensión condicio-

nal de la ejecución de la pena al señor Sánchez Corona, el día diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y ocho, hasta el día en que fue revocado —once de octubre de dos mil cuatro—, transcurrieron aproximadamente seis años con siete meses. Ahora bien, de acuerdo al Art. 127 del Código Penal (ahora derogado), el cual regulaba el plazo para la prescripción de la pena impuesta mediante sentencia definitiva; es que la autoridad judicial demandada debió cerciorarse de la cantidad de años a los que había sido condenado el favorecido y realizar un análisis con respecto a la disposición mencionada, a efecto de asegurarse si la pena impuesta se encontraba dentro del supuesto normativo en el sentido de haber transcurrido los tres años impuestos más la cuarta parte del mismo. Ahora bien, sin ánimo de invadir esferas de competencia que por ley pertenecen a los tribunales en materia penal, esta Sala es de la opinión —dada su labor garantizadora de los derechos constitucionales de los gobernados— que el referido Juez de Instrucción al momento de decidir revocar el beneficio de suspensión condicional de la ejecución de la pena, y con la debida prudencia de garantizar la seguridad jurídica del señor Sánchez Corona, debió analizar su situación jurídica con respecto a la prescripción de la pena. En razón de lo anterior, es importante anotar que en virtud del derecho fundamental a la seguridad jurídica contenido en el artículo 2, inciso 1° de la Constitución de la República y de acuerdo al instituto jurídico de la prescripción en materia penal, las penas impuestas resultan extintas si no ha sido posible su ejecución, claro está, después de un período razonable. Lo anterior obviamente refleja el efecto preventivo del Derecho Penal al cual renuncia, pero después de un período dilatado de tiempo, por lo que tal consecuencia no afecta la paz social y el resto de las normas que tienen por finalidad esencial proteger los bienes jurídicos de las personas. Esta Sala, mediante el presente análisis, ha conseguido constatar que el modo de proceder por parte de la autoridad judicial demandada no solo se aparta completamente del ordenamiento jurídico secundario, sino que, además, se aleja de lo prescrito por la Constitución de la Repú-

ca. En consecuencia, demostrada la existencia de vulneraciones constitucionales, las cuales inciden directamente en el derecho fundamental de libertad física del señor Sánchez Corona, es que este Tribunal considera oportuno declarar *in continenti* que la privación de libertad sufrida por el favorecido ha menoscabado su derecho fundamental a la seguridad jurídica.

Fallo

De conformidad al Art. 2, inciso 1° de la Constitución de la República, esta Sala RESUELVE: a) comprobada la infracción constitucional al derecho fundamental de seguridad jurídica y consecuentemente al derecho de libertad personal por parte del Juez Sexto de Instrucción de esta ciudad, póngase inmediatamente en libertad al señor *Andrés Sánchez Corona*, sino existiere otra orden de privación de libertad en su contra; b) certifíquese la presente resolución y remítase junto a la certificación del proceso penal, al Juzgado Sexto de Instrucción de este distrito judicial; y c) notifíquese y archívese el presente hábeas corpus.

Sentencia definitiva de inconstitucionalidad

Identificación del caso

Sentencia de inconstitucionalidad con número de referencia 26-2004, de fecha veinticinco de junio de dos mil cuatro, pronunciada en virtud de demanda interpuesta por los ciudadanos *Salvador Sánchez Cerén, Schafik Jorge Handal Handal y Manuel Orlando Quinteros*, para que, en sentencia definitiva, la Sala de lo Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 8 del Decreto Legislativo número 350, de 17-VI-2004, publicado en el *Diario Oficial*, número 121, del 30-VI-2004, que contiene la Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal 2004 (D. L. 330/2004), por la supuesta violación a los artículos 131, ordinal 8°, 167, ordinal 3°, inciso 2°, 86 Y 229 de la Constitución. Las disposiciones impugnadas prescriben: “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 Oficiales Autónomas que reciban recursos de 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. Facúltase al Órgano Ejecutivo para que por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, autorice transferencia de recursos a la Presidencia de la República con cargo a la Unidad Presupuestaria 13 Asistencia Técnica para la Modernización del Sector Público”. Art. 8. 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 trimestre de las estimaciones de las distintas fuentes de ingresos incluidas en la parte II -ingresos de la referida Ley de Presupuesto”.

Relación de los hechos y alegaciones jurídicas

Los demandantes manifestaron que, en el caso concreto, es claro que se contradice el artículo 229 de la Constitución, que establece que el Ejecutivo —con las formalidades legales— podrá efectuar transferencias entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo. En ese sentido, la disposición constitucional mencionada es clara, y donde el constituyente no distinguió, no le cabe hacer distinciones u otras interpretaciones a los legisladores. A lo dicho agregaron que el artículo 131, ordinal 8° de la Constitución, es-

tablece que corresponde a la Asamblea Legislativa la facultad no solo de decretar el presupuesto de ingresos y egresos, sino de sus reformas. Por ello consideraron que transferir partidas de un ramo hacia otro es una reforma al presupuesto; transferir partidas del ramo de Salud al ramo de Defensa o del ramo de Defensa al de Educación o del de Educación al de Medio Ambiente, se llama reforma presupuestaria, facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa y no del Órgano Ejecutivo. Además —afirmaron—, el artículo 86 de la Constitución, dentro de la hermenéutica constitucional, es complementario de las afirmaciones anteriores, pues establece que las atribuciones de los Órganos de Gobierno son indelegables, para el caso, las atribuciones de la Asamblea Legislativa no pueden ser delegadas en el Ejecutivo. Asimismo, y a manera de ejemplo, los demandantes hicieron mención del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, que prescribe que las transferencias entre asignaciones de distintos ramos u organismos administrativos, excepto las que se declaren intransferibles, serán objeto de Decreto Legislativo a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda. El artículo 59 del Reglamento de la Ley en mención, establece que las modificaciones que resulten como consecuencia de un incremento o disminución de las asignaciones de la Ley de Presupuesto votada, serán objeto de aprobación de la Asamblea Legislativa, que las modificaciones con la Estructura Presupuestaria aprobada en la Ley de Presupuesto que impliquen un incremento o disminución en el Crédito Presupuestario Institucional o creación de una nueva asignación, deberán ser solicitadas al Ministro de Hacienda, quien emitirá su opinión y propondrá su aprobación a la Asamblea Legislativa. Con base en ello, los demandantes concluyeron que las leyes secundarias mencionadas son respetuosas de las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro de control en el presente proceso. Afirmaciones con las cuales concluyeron su fundamentación y solicitaron que, en sentencia definitiva, la Sala declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas por

violar los artículos 131, ordinal 8°, 167, ordinal 3°, 86 y 229 de la Constitución.

En relación con los argumentos de los demandantes, la Asamblea afirmó que las disposiciones impugnadas en ningún momento violentan los artículos de la Constitución a que hacen relación los demandantes. Una de las facultades que tiene la Asamblea Legislativa, consagrada en el artículo 131, ordinal 8 de la Constitución, es decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas; es de hacer notar que, cuando el Constituyente hace relación a reformas, se refiere a refuerzos presupuestarios, en cuyo caso sí se necesita la aprobación de la Asamblea Legislativa. Los demandantes parten del análisis siguiente: al Órgano Ejecutivo en materia presupuestaria solo se le han conferido las atribuciones de preparar y elaborar el proyecto de presupuesto y conocer de las reformas de dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo. Es así que resulta palpable que los actores han obviado intencionalmente el análisis obligado y propio, en razón de la complejidad de la materia financiera y presupuestaria, en lo relativo a la noción y alcance de un vocablo que el mismo constituyente emplea indistintamente: “La reforma presupuestaria”, a partir del cual descansa la confusión. Cuando se habla de reforma presupuestaria, el mismo Constituyente la emplea independientemente del órgano que la realiza. Así tenemos, por un lado, el artículo 131, ordinal 8° de la Constitución, relativo al Órgano Legislativo, y por otra parte, el artículo 167, Ord. 3°, que hace referencia al Consejo de Ministros. Nótese, pues, cómo el Constituyente le ha conferido la potestad o atribución de reforma presupuestaria, tanto al Órgano Legislativo como al Ejecutivo. Dicha situación debe ser analizada dentro del contexto específico de la materia que regula y sus propias zonas de reserva de competencia. Dentro de esa misma línea de razonamiento, lo importante a saber es, primero, en qué momento se originan o nacen las reformas dentro de la etapa presupuestal y, segundo,

qué tipos de modificaciones al presupuesto suponen una necesidad de reformarlo, según el procedimiento que a ese efecto establece el Art. 131, Ord. 8° Cn. Así, tenemos que, cuando la reforma presupuestaria se origina dentro de la etapa de la ejecución del presupuesto, en donde el Órgano Ejecutivo hace uso de sus créditos que la Asamblea Legislativa previamente le ha autorizado gastar para el desarrollo de sus funciones, y se ve en la necesidad de hacer transferencias entre distintas partidas, dicha operación no requiere la aprobación legislativa, y nos encontramos dentro de la zona de competencia del Ejecutivo. Sin embargo, si las transferencias suponen una incorporación de modificaciones que afectan directamente el volumen del presupuesto general votado, alterando el techo de crédito originalmente autorizado, requieren la aprobación legislativa. De lo anterior se colige que los artículos 2 y 8 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2004, contienen un desarrollo normativo circunscrito exclusivamente a la parte operativa dentro de la ejecución presupuestaria autorizada por la Constitución, a partir de la cual se faculta al Órgano Ejecutivo a realizar las transferencias necesarias para la consecución de sus fines.

De la lectura y análisis de las disposiciones impugnadas es indudable que el contenido y desarrollo de las mismas no suponen una autorización para que se alteren los límites por la vía de los ingresos y egresos previamente determinada por la Asamblea Legislativa y, en consecuencia, no existen las violaciones constitucionales alegadas por los actores en el presente proceso.

El Fiscal General de la República, licenciado Belisario Amadeo Artiga Artiga, en su informe manifestó que de la lectura y análisis tanto de la pretensión de inconstitucionalidad, de las disposiciones impugnadas y de las disposiciones constitucionales propuestas como parámetro de control, se colige que los demandantes fundamentan su petición por la supuesta invasión de esferas de competencia inter-órganos, entendida esta como el principio rector del ordenamiento jurídico, a partir del cual los órganos del Estado y sus funciona-

rios se deben someter a lo prescrito en las normas del ordenamiento jurídico, lo que permite robustecer el concepto básico inherente al Estado Constitucional de Derecho. Los demandantes aducen —dijo— que las disposiciones impugnadas lesionan el principio de legalidad y división de poderes, en tanto se le autoriza al Ejecutivo a realizar funciones confiadas por mandato constitucional de manera exclusiva y excluyente al Órgano Legislativo, siendo dichas funciones básicamente las de realizar reformas presupuestarias cuando el presupuesto ya ha sido aprobado. Y es precisamente —siguió— a partir del anterior planteamiento que radica el error de los actores, ya que su análisis parte de una interpretación literal de la palabra reforma presupuestaria, obviando que el mismo Constituyente emplea el mismo vocablo cuando confiere potestades de competencia a dos órganos distintos, así tenemos que el artículo 131, Ord. 8° Cn., le otorga al Legislativo la potestad de reformar el presupuesto; mientras que el artículo 167, Ord. 3° Cn., le otorga al Consejo de Ministros la misma potestad. No cabe duda —afirmó— que existe una distorsión conceptual por parte de los demandantes del término reforma presupuestaria, ya que existe una clara distinción de contenido entre la reforma presupuestaria conferida a la Asamblea Legislativa y modificaciones o reformas presupuestarias encomendadas al Órgano Ejecutivo. No es posible, como pretenden los demandantes, otorgar el mismo tratamiento a ambos aspectos como si se tratase de la misma figura jurídica, siendo completamente distintas. Lo que ha sucedido en el presente caso —agregó—, es que los demandantes han basado su argumentación en una aislada y sesgada lectura de las disposiciones impugnadas. Se insiste que, al respecto, ya en múltiples ocasiones esta Sala ha señalado que la interpretación de las normas infraconstitucionales siempre debe hacerse de modo tal que potencie y tienda a la efectividad de la normativa constitucional —interpretación conforme con la Constitución—. En el presente caso —sostuvo—, las disposiciones impugnadas deben interpretarse de modo sistemático y coherente con el resto del sistema jurí-

dico nacional, sobre todo con la normativa constitucional que dispone lo relativo a la reforma presupuestaria y, en consecuencia, dichas disposiciones no persiguen ni tienen la virtualidad por sí solas de invadir la esfera de competencia del Legislativo. El presupuesto —indicó— encuentra en su existencia una serie de etapas o fases anteriores y posteriores al mismo, que comprenden la preparación, aprobación, sanción y ejecución. Esta última etapa comprende la aplicación concreta de lo decidido en la ley de presupuesto y en otros cuerpos normativos que se relacionan directamente con esta etapa. Resulta indispensable reconocer que las reformas presupuestarias tienen como propósito fundamental la distorsión en el sentido amplio de la palabra, por la vía del incremento o la disminución de los parámetros de crédito originalmente pactado en el presupuesto, con la correspondiente afectación por el lado del compromiso y devengado presupuestario. Dentro del contexto del significado y alcance de dicha distorsión o afectación, estamos en presencia indiscutiblemente de la reforma presupuestaria que consagra el artículo 131, Ord. 8° Cn., cuya potestad se encuentra reservada al Órgano Legislativo. Asimismo, existen otras reformas al presupuesto que se materializan a partir de transferencias entre asignaciones de distintos ramos u organismos administrativos, constituyéndose una reforma presupuestaria, a partir de la cual se trasladan recursos de un sector a otro, sin que con ello se impacte el volumen del presupuesto que ya fue autorizado por la Asamblea. Dentro del contexto del significado y alcance de una reorientación de recursos, esta no implica una distorsión o alteración de los límites previamente aprobados por la Asamblea, por lo que estamos en presencia de la reforma presupuestaria que consagra el artículo 167, Ord. 3° de la Constitución, cuya potestad se encuentra reservada al Ejecutivo. Por las razones anotadas se concluye, desde una visión estrictamente jurídica, que la normativa constitucional ha concedido al legislador secundario el suficiente margen de actuación para que, según las circunstancias temporales y sociales o de emergencia, resuelva sobre los

alcances de las transferencias de partidas o asignaciones presupuestarias que se constituyen en reformas al presupuesto votado, pero que no inciden ni afectan el techo o límite previamente fijado por el Legislativo. Es así —concluyó— como de ninguna manera puede deducirse, a partir de las disposiciones impugnadas, que el rol del Órgano Ejecutivo es irrumpir con las facultades o atribuciones constitucionalmente conferidas al Legislativo, sino, por el contrario, el Ejecutivo asume las mismas facultades que le concede la Constitución. En realidad, lo que el legislador pretende regular es, en cuanto a la mejoría del presupuesto, precisamente que exista un techo presupuestario que aprueba el Legislativo y que lo implementa el Ejecutivo, sin perjuicio de hacer reestructuraciones o reformas dentro de los límites de ese techo. En el fondo, lo que el legislador persigue es que exista un control del gasto público, pero con la flexibilidad suficiente para hacer reajustes cuando las necesidades lo ameriten, sin salirse del techo presupuestario ya fijado. Por las razones expuestas, las disposiciones impugnadas se encuentran dentro de los parámetros definidos por el Constituyente. Dichas disposiciones legales constituyen una regulación específica de la ejecución presupuestaria, otorgada por el Legislativo al Ejecutivo en la fase de ejecución; por lo que, cuando este órgano aplica tal normativa, no constituye en modo alguno una modificación al presupuesto y, en consecuencia, no existe la inconstitucionalidad alegada.

Considerandos de la Sala de lo Constitucional

I. Corresponde determinar si el término reforma se refiere a refuerzos o incrementos presupuestarios, o a disminución del monto presupuestado inicial; o si se trata de una modificación en el destino interno de los recursos presupuestados que no implica alteración del monto previsto; en el primero de los casos sí resultaría necesaria la aprobación irrenunciable de la Asamblea Legislativa, mientras que en el segundo, podría realizarse por el Ejecutivo mediante autorización

legal. Por esa razón, esta Sala considera necesario aclarar que el pronunciamiento únicamente recae sobre la supuesta violación al artículo 131, ordinal 8° de la Constitución, pues, de concluirse la violación a esta disposición, resulta innecesario analizar las disposiciones impugnadas desde la perspectiva de las otras disposiciones constitucionales propuestas como parámetro de control, siendo que todas ellas se han entablado en los mismos términos y tienen por ello similar fundamentación.

II. En ese supuesto, el orden al que se ceñirá el presente pronunciamiento es el siguiente: debe partirse de un acercamiento del concepto de Presupuesto y de Ley de Presupuesto, desde una perspectiva material (III), para luego determinar —dentro de ese mismo contexto material— el alcance del término reforma en el artículo 131, ordinal 8° de la Constitución (IV).

III. El ciclo presupuestario se compone de diversas fases o sucesión de distintos momentos que afectan al presupuesto; entre las cuales resulta pertinente destacar la aprobación y ejecución. En esa lógica procedimental del presupuesto, deben analizarse las atribuciones que a cada institución le corresponde en el proceso de asignación de los recursos públicos. En cuanto a la etapa de aprobación legislativa, la Constitución, al establecer las potestades de la Asamblea en materia presupuestaria, ha determinado que corresponde a dicho Órgano decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas —artículo 131, Ord. 8° Cn—. Para el caso del Ejecutivo, específicamente en cuanto a la conducción de las finanzas públicas —artículo 226 Cn. Y, en la misma lógica, el artículo 228 Cn.—, la Constitución prevé su participación en la elaboración del proyecto de presupuesto, así como en la concreción o ejecución del mismo. Dentro de esa misma línea de razonamiento, lo importante a saber es, primero, en qué momento se originan o nacen las reformas al presupuesto en los términos del artículo 131, Ord. 8° Cn y, segundo, qué tipos de modificaciones al presupuesto supo-

nen una necesidad de reformarlo, aspecto que pasa a dilucidarse a continuación.

IV. Corresponde ahora determinar qué debe entenderse por reforma en el artículo 131, ordinal 8° Cn. El principio de legalidad financiera, en materia presupuestaria, se concreta como reserva de ley al determinarse constitucionalmente la atribución de la competencia del Órgano Legislativo para la aprobación del Presupuesto. Además, esa aprobación legislativa implica un límite al Ejecutivo en cuanto a que no pueden hacerse más gastos públicos que los autorizados, o sea, el Ejecutivo, al disponer del crédito presupuestario, ha de hacerlo de acuerdo con la finalidad específica consignada en cada uno de ellos —principio de especialidad cualitativa y cuantitativa—, norma técnica indicativa de las actuaciones de la administración pública que nuestro Constituyente recogió en el artículo 228, inciso 1° de la Constitución. Sin embargo, y por las previsiones y circunstancias a que se enfrenta en su ejecución la Ley del Presupuesto, cabe admitir la posibilidad de que lo originalmente previsto por el Legislativo pueda sufrir modificaciones excepcionales en la fase de ejecución presupuestaria; es decir, que no puede limitarse al Órgano Ejecutivo —órgano político con mayor capacidad de reacción y de gestión ante las necesidades emergentes— a un plan financiero estático, sino que la misma ley puede y debe prever modificaciones excepcionales al mismo. Al respecto, es preciso señalar que doctrinariamente se maneja la posibilidad de que dicho principio admita excepciones; tal es el caso de las transferencias de créditos presupuestarios. Es decir, existen límites a la especialidad cualitativa, limitaciones que se concretan en las transferencias de créditos presupuestarios, que se materializan en la posibilidad que el Ejecutivo acuerde excepcionalmente destinar créditos inicialmente previstos para una determinada finalidad a otra distinta, no prevista o dotada con un crédito suficiente. Pero es indispensable aclarar que se requieren diversos supuestos: debe, en primer lugar, tratarse de economías presupuestarias producidas en la ejecución del presu-

puesto; en segundo término, deben transferirse de acuerdo a ley previamente emitida, para atender necesidades imprevistas, prioritarias y emergentes, surgidas en la fase de ejecución presupuestaria, como es el caso de desastres naturales, epidemias, conflictos externos o internos, es decir, debe tratarse de situaciones que no pueden preverse de manera explícita y casuística, pero que de hecho se dan y ameritan un nivel razonable de flexibilidad. Tales transferencias pueden ser al interior de las mismas categorías de asignaciones o entre distintas unidades presupuestarias contempladas en la Ley de Presupuesto, en las disposiciones impugnadas. En estos casos, no se produce una modificación posterior del monto global del presupuesto, sino una reorientación interna del mismo. En ese orden de ideas, la reforma presupuestaria se da principalmente cuando se produce una modificación en el monto del presupuesto autorizado, ya sea porque se adicionan recursos —independientemente de la fuente de los mismos— que no se contemplaban inicialmente en el presupuesto, o se disminuye el volumen del monto autorizado. Por el contrario, las transferencias son traslados de recursos de un sector a otro, previamente autorizados en disposición legislativa, en situaciones excepcionales, sin que con ello se impacte el volumen del presupuesto que ya fue autorizado por el Órgano Legislativo.

V. En este orden de ideas, es de entender que, cuando la reordenación presupuestaria se origina dentro de la etapa de la ejecución del presupuesto, situación en la que el Órgano Ejecutivo hace uso de los créditos que la Asamblea Legislativa previamente le ha autorizado gastar para el desarrollo de sus funciones, y se ve en la necesidad de hacer transferencias entre distintas partidas, dicha operación no requiere la aprobación legislativa y nos encontramos dentro de la zona de competencia del Ejecutivo. Sin embargo, si las transferencias suponen una incorporación de modificaciones que afectan directamente el volumen del presupuesto general votado, alterando el techo de crédito originalmente autorizado, requieren la aprobación legislativa.

VI. De lo anterior se colige que los artículos 2 y 8 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2004, contienen un desarrollo normativo circunscrito exclusivamente a la parte operativa, dentro de la ejecución presupuestaria autorizada por el Órgano Ejecutivo a realizar las transferencias necesarias para la consecución de sus fines. Facultad que se justifica cuando se presentan las situaciones y circunstancias a que aluden las disposiciones impugnadas: economías producidas en la fase de ejecución presupuestaria, destinadas a cubrir necesidades prioritarias e imprevistas por el Órgano gestor y a cuyo cargo se encuentra constitucionalmente asignada la dirección de las finanzas públicas.

VII. Por lo antes expuesto, se concluye que el contenido de las disposiciones impugnadas no supone una autorización para que se alteren los montos de los ingresos y egresos previamente determinados por la Asamblea Legislativa y, en consecuencia, no existe la inconstitucionalidad alegada por los demandantes en relación con la supuesta violación al artículo 131, ordinal 8° de la Constitución. En igual sentido debe desestimarse la pretensión en cuanto a la supuesta violación a los artículos 86, 167, Ord. 3° y 229 de la Constitución.

Fallo

Con base en las razones expuestas en los considerandos anteriores, a nombre de la Re-

pública de El Salvador, esta Sala FALLA: (a) Declárase que en los artículos 2 y 8 del Decreto Legislativo número 350, del 17-VI-2004, publicado en el *Diario Oficial* número 121, del 30-VI-2004, que contiene la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal 2004, no existe la inconstitucionalidad alegada por los ciudadanos Salvador Sánchez Cerén, Schafik Jorge Handal Handal y Manuel Orlando Quinteros Aguilar, por la supuesta violación al artículo 131, ordinal 8° de la Constitución. (b) Asimismo, declárase que en los artículos 2 y 8 del Decreto Legislativo número 350, del 17-VI-2004, publicado en el *Diario Oficial*, número 121, del 30-VI-2004, que contiene la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal 2004, no existe la inconstitucionalidad alegada por los ciudadanos Salvador Sánchez Cerén, Schafik Jorge Handal Handal y Manuel Orlando Quinteros Aguilar, por la supuesta violación a los artículos 86, 167, Ord. 3° y 229 de la Constitución. (c) Transcribese la presente resolución a los intervinientes en el presente proceso, para su conocimiento. (d) Publíquese esta sentencia en el *Diario Oficial* dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial (en la presente sentencia hubo *voto disidente del Magistrado suplente Edward Sidney Blanco Reyes*).