

## El legalismo y la política

La propuesta de paz del FMLN tiene tal relevancia y ha causado tal impacto que parece haberse olvidado todo lo acontecido con *anterioridad*. A pesar de ello, los acontecimientos anteriores no pueden olvidarse porque ellos tuvieron mucho que ver con el precipitado desenlace y la desestabilización de la vida política del país. En cierto sentido, esos acontecimientos anteriores abrieron el camino a la situación actual.

En primer término está la lucha entre el poder legislativo y el ejecutivo. Una lucha que en los últimos meses de 1988 y en los primeros de 1989 había llegado a sus consecuencias extremas. Cada uno de estos órganos del Estado es baluarte de los dos partidos de mayor peso político, el Partido Demócrata Cristiano y ARENA. Entre ambos poderes ha tenido lugar un encarnecido duelo con hábiles y brillantes golpes jurídicos, especialmente de carácter constitucional, bajo la asesoría de los juristas más destacados del país.

Aparte del interés jurídico de esta contienda, ella no ha hecho más que agudizar la ya insostenible situación y ha demostrado la inutilidad de los medios legales para coadyuvar a encontrar una solución a la crisis

dado el uso irracional e ilegítimo que se ha hecho de ellos.

Este duelo no se debe a un avance democrático, sino a la polarización de los intereses partidistas de los dos bloques opuestos, cada uno de los cuales está interesado única y exclusivamente en el poder del Estado.

En este contexto nació el decreto legislativo No. 132, fechado el 11 de noviembre de 1988, el cual modificó seriamente la Ley Electoral vigente. Como el mencionado decreto era dudoso constitucionalmente, el Órgano Ejecutivo, en la persona del presidente Duarte lo vetó el 23 de noviembre de 1988. Ante este conflicto de constitucionalidad entre ambos órganos, la Corte Suprema de Justicia, en la Sala de lo Constitucional, falló con celeridad en el tiempo establecido por la ley, declarando inconstitucionales los artículos 33 y 40 del decreto 132.

El artículo 33 modificaba, grave y anti-constitucionalmente, el artículo 195 del Código Electoral al otorgar una arbitraria y desmedida autoridad a las juntas receptoras de votos en materia de recuento, puesto que las mismas juntas quedaban autorizadas para dilucidar sobre cualquier duda acerca de la

validez o invalidez de los votos. Por mandato constitucional, esta facultad corresponde exclusivamente al Consejo Central de Elecciones, el cual no puede de ninguna manera delegar esta función en las juntas receptoras.

La asamblea legislativa justificó el artículo 33 argumentando que las juntas receptoras de votos son en el fondo *longa manus* del Consejo Central de Elecciones. La Corte Suprema de Justicia, por su parte, declaró que el Consejo Central de Elecciones, un órgano establecido por la ley primaria, no se puede confundir con instituciones de menor rango como lo son las juntas receptoras, creadas por las leyes secundarias. El artículo 40, también declarado inconstitucional, es un corolario del ya citado artículo 33. Aunque el fallo de la Corte no tiene apelación ni oposición posible, en algunos juristas queda la duda, obviamente teórica, de la inconstitucionalidad de otros artículos del decreto en cuestión. Como lo establecido por la Corte es ley, estas consideraciones *a posteriori* carecen de relevancia jurídica. Sin embargo, ello no exime de señalar aquello que la Corte con suma habilidad dejó sin resolver aparentemente. Si un ciudadano que se considera lesionado por una norma secundaria presenta una demanda de inconstitucionalidad y la Corte sentencia a su favor, la misma Corte declara nula la norma (o las normas) anticonstitucionales, pero deja completamente vigente la ley en su conjunto.

En el caso del veto presidencial (es el caso del decreto 132) el criterio jurídico es diferente. Según la Constitución parecería que sólo una norma inconstitucional de por sí vicia todo el proyecto de ley vetado, el cual no puede convertirse en ley vigente.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia suscita perplejidades al no expresar con claridad cuál es la correcta interpretación de su fallo, el cual, en sus primeras líneas habla de "inconstitucionalidad del decreto No. 132," pero después sólo se refiere a los artículos 33 y 40, ordenando a la asamblea anularlos. Si estos dos artículos son inconstitu-

cionales, ¿no deberían por sí mismos viciar todo el decreto 132?

Ante esta incógnita, el presidente Duarte optó por una *postura fuerte*, o sea, rehusó publicar en el *Diario Oficial* el decreto 132 mutilado, tal como quedó después del fallo de la Corte. En efecto, la asamblea, *entusiasmada* por haber ganado la batalla, al haber perdido sólo dos artículos del decreto 132, se apresuró a enviar al presidente el decreto, agregando únicamente la observación sobre la nulidad de los artículos 33 y 40. Los otros artículos del mencionado decreto serán determinantes en las próximas elecciones. Obviamente, este procedimiento es inaceptable jurídicamente.

La asamblea debió revisar el decreto 132, homogenizarlo, suprimir los artículos inconstitucionales, adecuar y reorganizar la numeración del articulado. Después, la asamblea tenía que haber ratificado nuevamente la nueva versión del decreto y, por último, enviárselo al presidente de la república para sancionarlo y publicarlo en el *Diario Oficial*. Si este *iter* se hubiera respetado, el presidente no hubiera podido evadir la obligación de publicar el decreto y de no hacerlo, la asamblea habría tenido todo el derecho de publicarlo, tal como lo establece la Constitución, en los dos diarios de mayor circulación. Esta publicación de *emergencia* hubiera sido legítima. En vez de ello, la asamblea ignoró las recomendaciones presidenciales y publicó directamente en los diarios el decreto tal como estaba. A este respecto hay que observar que hubo dos publicaciones con dos días de diferencia entre una y otra. La segunda fue acompañada por una justificación poco satisfactoria.

¿Es ley el decreto 132, dadas las condiciones en que ha sido publicado? Probablemente no y por esa razón los asesores jurídicos del presidente Duarte le aconsejaron pedir a la Corte *prevenir* a la asamblea en orden a cumplir con la orden de la misma Corte que suprime dos reformas al Código Electoral. No





se trataba de *maniobras dilatorias* del presidente, tal como algunos opinaron, sino de un riguroso llamamiento a respetar las normas jurídicas.

Fidel Chávez M., en una entrevista televisiva, *amenazó* públicamente a ARENA con una demanda de inconstitucionalidad contra el decreto 132 en la Sala de lo Constitucional presentada por un *ciudadano particular* por vicios de forma en el proceso de publicación. La demanda fue escrita, y está muy bien redactada, pero nunca fue presentada a la Corte Suprema de Justicia. Mientras tanto, ésta última, abandonando su proverbial alejamiento de la política, desde el 20 de enero comenzó a *mediar* entre los órganos legislativo y ejecutivo para "superar el *impasse* político" y lograr un acuerdo total exclusivamente político y ajeno al fondo jurídico de la cuestión.

ARENA, el poder mayoritario de la asamblea, estaba apremiado por publicar el decreto 132 para darle vigencia. Probablemente estaba muy interesado en el artículo 40, el cual, según las últimas modificaciones

hechas, ha quedado de la siguiente forma, "se dejará de extender el carnet electoral cuarenta y cinco días antes del día señalado para las respectivas elecciones. En el caso de que hubiere una segunda elección, para los cargos de Presidente y Vice-presidente de la República, tampoco se extenderá el carnet electoral, en el período comprendido entre la primera y segunda elección." Es evidente que para ARENA es muy importante conservar un cierto número y tipo estable y definido de electores, pues, según sus cálculos, podrían darle la victoria electoral en la primera ronda.

En cambio, el PDC todavía necesita *convencer* a un número mayor de electores quitándoselos a otros partidos o agregando a los *independientes* en orden a ganar la segunda vuelta con alianzas oportunas. Por ello, al PDC le interesaba sobremedida documentar al mayor número posible de votantes antes de entrar en vigencia el decreto 132 y con él el artículo 40. Pero, si el decreto 132 resultara ser inconstitucional, ¿qué sería del plazo previsto en el artículo 40? Obviamente no tendría validez, a menos que los dos partidos

*negociasen*, tal como lo han hecho, un arreglo *amigable* sobre el plazo de los 45 días.

La hábil intervención política de la Corte Suprema de Justicia facilitó que los tres órganos encontraran, como siempre, una solución negociada sobre el decreto 132. La solución causa perplejidad al no estar caracterizada por una interpretación constitucional ortodoxa. La asamblea elaboró un nuevo decreto, el 170, y lo aprobó el 25 de enero, el cual contienen todo el decreto 132 excepto los dos artículos anticonstitucionales. Este decreto, el cual contaba con el consenso del PDC y ARENA, fue publicado fielmente por el presidente Duarte.

El arreglo es poco respetuoso del artículo 143 de la Constitución, el cual prohíbe que "cuando un proyecto de ley fuere desechado o no fuere ratificado, no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses." ARENA, a cambio, cedió al PDC prolongar por unos días del mes de febrero la entrega del carnet electoral.

Parte de esta polarización partidaria ha sido el cambio del fiscal general. En efecto, la asamblea destituyó al fiscal demócrata cristiano Girón Flores y nombró en su lugar a José Roberto García Alvarado, más del agrado de la mayoría arenera.

En esta campaña electoral, al igual que en las anteriores, no ha faltado la discusión política sobre el asesinato no resuelto de Mons. Romero. Hace más de un año, un *testigo clave* comprometió al capitán Alvaro Saravia como autor intelectual del crimen. El juez salvadoreño, ante estas declaraciones, decretó la detención provisional del capitán Saravia, pero no pidió su extradición, según lo establecen los artículos 475, 476, 477 y 478 del Código de Procedimientos Penales, por medio del suplicatorio correspondiente dirigido a la Corte Suprema de Justicia, la cual "si encontrare arreglada a derecho la solicitud de extradición, le dará curso por la vía diplomática" (inciso tercero, del artículo 478).

Entonces, el fiscal general Girón Flores intervino directamente y se apresuró a pedir de oficio dicha extradición a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Según las funciones específicas otorgadas por la Constitución en el artículo 193, los numerales 1, 2 y 3 justifican su interés por hacer justicia. En efecto, el fiscal se apoyó en la Ley Orgánica de la Fiscalía que establece que "el titular podrá promover recursos o diligencias en defensa de la legalidad y el orden jurídico." Sin embargo, queda sin aclarar por qué el fiscal no ejerció su derecho de pedir al juez competente que hiciera la petición de extradición a la Corte.

Entre los juristas existe diferencia de opinión sobre la actuación del fiscal. Una opinión reconoce en la letra del tratado de extradición de 1911, firmado entre la República de El Salvador y Estados Unidos de América (decreto legislativo del 11 de mayo de 1911, *Diario Oficial*, No. 138, del 17 de junio de 1911), y en el convenio sucesivo sobre la extradición entre los gobiernos representados en la Séptima Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1936, ratificada por El Salvador el 25 de abril de 1936, el fundamento jurídico de la actuación del fiscal. El juez ejecutor del capitán Saravia, Martínez Moreno, sostiene la otra opinión, según la cual tanto el tratado como el convenio establecen que para tramitar la extradición se deben seguir los procedimientos de la legislación interna del país que la requiere y, por lo tanto, la actuación del fiscal fue incorrecta. Los trámites de extradición, según el artículo 182 de la Constitución, corresponden a la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 182 de la Constitución, dedicado a las atribuciones de la Corte, entre otras señala, "ordenar el curso de los suplicatorios o comisiones rogatorias que se libren para practicar diligencias fuera del Estado y mandar a cumplimiento los que proceden de otros países, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados; y conceder la extradición." Este



artículo subraya el respeto a los tratados ("sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados") y el *conceder* la extradición, *no pedirla*. Sin embargo, el artículo 182, al establecer el no perjuicio de los tratados, quebranta el principio de derecho constitucional que rige todo el sistema jurídico salvadoreño, según el cual una norma constitucional prevalece siempre sobre cualquier norma de derecho internacional. Esta incoherencia es desconcertante y peligrosa porque permite que se tomen posiciones irreconciliables.

En el caso que nos ocupa, el Ing. Mario Dal Ponte Mori, en su calidad de ciudadano denunció al Dr. Girón Flores ante la asamblea "por incapaz y por violar la Constitución." La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema al resolver sobre el caso afirmó que "el fiscal carece de competencia legal para pedir la extradición." La asamblea, después de un dudoso antejuicio, la noche del 23 de diciembre de 1988, destituyó al fiscal y en su lugar nombró a García A., quien se había expresado apasionadamente sobre el caso en los días anteriores.

La asamblea no respetó la forma ni el procedimiento previsto por la ley en el caso de la destitución de un fiscal, cuyo acto necesita de un juicio previo. Tampoco está claro, por falta de información, cómo se desarrolló la sesión de la asamblea, en la cual ésta llevó a cabo el juicio previo; en todo caso fue algo muy *sui generis* y muy poco conforme al procedimiento establecido para estas circunstancias.

Por esta razón, el fiscal destituido presentó un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional, el cual le fue admitido sin producir, sin embargo, la suspensión del acto reclamado, es decir, la Corte no reincorporó en sus funciones al fiscal. Supuestamente con el tiempo la Corte ordenará tal reincorporación, sin que ello signifique algo trascendental políticamente, una vez agotado el proceso electoral. Si la Corte da la orden después del mes de junio, ¿cuál será la condición jurídica del Dr. Girón? Obviamente, no

podrá volver a ocupar el cargo de fiscal que para entonces corresponderá legalmente a su sucesor legítimo. ¿Presentará demanda a la asamblea por daños y perjuicios? La legislación salvadoreña no ha previsto este caso.

Cabe aquí comparar esta destitución del fiscal con la destitución del Dr. José Francisco Guerrero, ocurrida en 1985. El Dr. Guerrero estaba apoyado por ARENA, pero fue destituido por una asamblea demócrata cristiana, la cual nombró en su lugar al Dr. Santiago Aguilar Mendoza. La Corte, ante el recurso de amparo presentado por el Dr. Guerrero, lo reincorporó en su cargo después de unos seis meses, donde permaneció hasta el 5 de junio de 1987, cuando fue nombrado el Dr. Girón por una asamblea demócrata cristiana. La situación actual es idéntica a la de 1985, con la diferencia que los intereses y las fuerzas políticas que manejan los vaivenes jurídicos son diferentes.

Estos manejos políticos de la legislación demuestran una vez más que lo que priva son los intereses de los partidos en su pugna por el poder y no el hacer justicia en el caso de Mons. Romero. El proceso se ha detenido de nuevo con la declaración de la Corte, "no existe mérito para la detención del capitán Saravia, no procede la extradición contra el acusado por ser ilegal la actuación del Fiscal y se ordena al Juez Cuarto de lo Penal que levante las órdenes de captura, que existen en el proceso contra el reo."

El último campo de batalla de los dos órganos del Estado, el ejecutivo y legislativo, fue el presupuesto de 1989. El presidente presentó a la asamblea un presupuesto un tanto *grandioso* y probablemente insostenible. El Órgano Legislativo, para castigar al ejecutivo por los vetos presidenciales a sus proyectos de ley, cuestionó y estancó la aprobación del presupuesto general de 1989. Las tergiversaciones de la asamblea, justificadas o no, muestran cómo los intereses políticos partidistas de la lucha encarnizada y sin límites privan sobre los intereses de la nación, los

cuales son utilizados por ambos más como una justificación que como una finalidad. La lucha por el presupuesto concluyó al resolverse

la de los decretos 132 y 170.

B. C.

