

ALGUNOS COMENTARIOS A LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Rafael Durán Barraza

Durante el lapso comprendido entre el 15 de octubre de 1979 y el actual momento, El Salvador ha tenido una profusa producción legislativa, característica propia de los países subdesarrollados. Producción que tiene su máxima representación en la Constitución.

Es oportuno señalar que, aun cuando la Constitución de la República de 1983 está fundamentada en la de 1962, y ésta a su vez tuvo su antecedente en la de 1950, posee algunas características que, a mi criterio vale la pena comentar.

En primer lugar, el nombre oficial es "Constitución de la República de El Salvador", habiéndose suprimido con ello el de "Política", que aparece tanto en la de 1962 como en la de 1950. Desconcertante la decisión de los constituyentes de 1983, por cuanto la Constitución es la estructura del Estado (ente jurídico-político), en ella se determinan los derechos y deberes de sus habitantes, así como la forma de gobierno y organización de los Poderes Públicos, ahora llamados Organos.

El preámbulo de la Constitución de 1962, que adoptó el de la de 1950, es breve, el de la de 1983 extiende su contenido de considerar el deseo de los Diputados Constituyentes de hacer posible la convivencia, sustentada en el respeto a la dignidad de la persona humana, la posibilidad de "una sociedad más justa" —justa sería lo acertado, quitándole el "más"—, como sustrato de la democracia. Luego sigue algo que considero incongruente cuando dice: "y al espíritu de libertad y justicia, valores de nuestra herencia humanista". Incongruente porque no encuentro la conexión de esa parte final con lo anterior del mencionado preámbulo. La causa debe ser mi pobreza gramatical y mi ignorancia de nuestra herencia humanista.

Al respecto debo consignar que con relación al Preámbulo de la Constitución Política de 1950 se dijo: "...; pero la Comisión adopta el criterio de que los largos considerandos de un preámbulo, no tienen carácter normativo y que, por tanto, es en el texto legal donde se deben vivir las ideas que allá servirían para

construir una rimbombante fraseología."*

El Título I tiene un Capítulo Único, que se denomina La Persona Humana y los Fines del Estado. En él se hace énfasis en que en el personal humano debe centrarse toda la actividad del Estado, orientada a lograr la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

Como conclusión afirma: "En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social." Algo que considero pleonástico, puesto que todo queda inmerso dentro de lo que es la justicia, la seguridad jurídica y el bien común.

El derecho, a efecto de evitar confusiones, debe ser prciso y conciso.

Dentro del marco de los Derechos Individuales, aparece el Artículo 12 en el cual se consagra que todo detenido gozará del derecho de ser informado inmediatamente de los motivos por los cuales ha sido detenido, de las facultades que le asisten como presunto inocente, amén de que contará con el correspondiente defensor.

Lo anterior es una novedad en materia constitucional en nuestro país, aún cuando en el Artículo 29, Inciso Segundo, se puede suspender tales garantías si así lo disponen cuarenta diputados.

Se le otorga además, a la Corte Suprema de Justicia la facultad de

establecer el Carácter de Orden Público de las leyes, facultad que en la anterior Constitución no existía y que por lógica quedaba en manos del legislador.

En cuanto a la pena de muerte, la Constitución deja su aplicación restringida a lo establecido por las leyes militares en caso de guerra. Particularmente creo que ha sido una atinada decisión de los constituyentes de 1983, nunca la pena de muerte ha sido la mejor de las sanciones para el delincuente.

La Sección Segunda está dedicada a lo que se llama Régimen de Excepción, la cual no entraña ninguna novedad; lo singular es solamente el título.

En el Capítulo de los Derechos Sociales, específicamente en lo referido a la familia, se eleva el carácter de Constitucional la necesidad de que la ley se ocupe de las relaciones matrimoniales, ya sean éstas de carácter personal o patrimonial; de la misma manera, las relaciones entre padres e hijos.

Atendiendo a la realidad nacional, se establecen las bases para el reconocimiento del matrimonio de hecho. Por otra parte, por primera vez se establece el derecho a tener un nombre que identifique a la persona.

En cuanto a Trabajo y Seguridad Social, se adiciona algo que a mi ver responde a la situación actual y futura, al establecer la posibilidad de trabajo para los limitados o incapacitados.

El Artículo 38 en su Numeral 12 dice: "La Ley determinará las condiciones bajo las cuales los patronos estarán obligados a pagar a sus tra-

* Documentos Históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950. Imprenta Nacional. CFr. p.p. 35.

bajadores permanentes, que renuncien a su trabajo, una prestación económica cuyo monto se fijará en relación con los salarios y el tiempo de servicio.

La renuncia produce sus efectos sin necesidad de aceptación del patrono, pero la negativa de éste a pagar la correspondiente prestación constituye presunción legal de despedido injusto.

En caso de incapacidad total y permanente o de muerte del trabajador, éste o sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones que recibirían en el caso de renuncia voluntaria".

Todo lo anterior es digno de aplauso, pero si leemos el Artículo 252 tendremos: "El derecho establecido en el Ordinal 12o. del Artículo 38 de esta Constitución, tendrá aplicación hasta que sea regulado en la ley secundaria, la cual no podrá tener efecto retroactivo." De aquí, pues, que por el momento el contenido del Numeral 12o. del Artículo 38 no pasa de ser algo digno de aplauso, pero sólo una garantía ilusoria más.

El artículo 46 nos presenta lo siguiente: "El Estado propiciará la creación de un banco de propiedad de los trabajadores." Creo que los comentarios al contenido de este artículo salen sobrando.

La sección Tercera se titula Educación, Ciencia y Cultura; en ella se repiten más ó menos los términos contenidos en el Capítulo III de la Constitución de 1962 que se denominaba Cultura. Pero en el Artículo 61 se introduce una variante, y ésta es la posibilidad de creación de otras universidades estatales además de la Universidad de El

Salvador, así como el reconocimiento constitucional de las Universidades Privadas.

En lo que dice relación a Salud Pública y Asistencia Social, aparecen dos cuestiones novedosas; en primer lugar que será suficiente la robustez moral de prueba para suspender en el ejercicio profesional a los que ejerzan profesiones vinculadas con la salud en forma inmoral o incapaz; y el establecimiento del control de calidad de medicamentos destinados al consumo humano o animal, así como los productos alimenticios. Lo anterior, por supuesto, no tendrá ningún valor si no se implementa convenientemente.

En el Capítulo III Los Ciudadanos, sus derechos y deberes políticos y el cuerpo electoral, lo más sobresaliente es: 1) que para ejercer el sufragio es necesaria la inscripción en el Registro Electoral, el cual será de competencia exclusiva del Consejo Central de Elecciones y no tendrá relación con ningún otro registro; 2) que "para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional"; y 3) la posibilidad de que se lleve a cabo una segunda elección entre los dos candidatos a la presidencia de la República que hayan obtenido mayor número de votos, cuando no hayan podido obtener mayoría absoluta.

El Artículo 83 inicia el Título III, el cual se refiere a El Estado, su forma de Gobierno y Sistema Político. En dicho artículo se reconoce que "El Salvador es un Estado Soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución". La redacción del presente artículo deja una duda.

¿Cómo ejerce la soberanía del pueblo? El precitado artículo dice que en la forma prescrita, pero no dice en dónde está prescrita.

Del análisis de la Constitución Política de 1950 y 1962 se infiere que la forma de ejercer la soberanía se cuenta prescrita en la Constitución, de donde es probable que el Constituyente de 1983 pretendiese decir: que la ejerce en la forma prescrita por esta Constitución y dentro de los límites establecidos por la misma.

El Artículo 84 es novedoso por lo prolijo, pero en él aparece lo que a mi juicio es una contradicción, por cuanto afirma que el territorio nacional es irreductible, y al referirse al diferendo limítrofe con Honduras sostiene que puede solventarse "conforme a cualquiera de los medios de solución pacífica de las controversias internacionales". Esto incluye obviamente la posibilidad de que El Salvador pudiese ceder a más de alguna de las pretensiones hondureñas, a pesar de lo irreductible de nuestro territorio.

El Título IV se refiere a la Nacionalidad, en él se encuentra un artículo novedoso y es el 91, en donde se hace alusión a la posibilidad de todos los salvadoreños por nacimiento al derecho de la doble o múltiple nacionalidad. Con la inclusión de esta disposición se supera la dificultad en que se encontraban los salvadoreños residentes fuera del país, que no podían optar por otra nacionalidad si no era perdiendo la nacionalidad salvadoreña.

En el Orden Económico se encuentra consignado uno de los más discutidos problemas de El Salvador de hoy; cual es el de la Reforma

Agraria. Se limita la propiedad sobre la tierra rústica a 245 hectáreas, que son el equivalente a 300 manzanas, más o menos. En el mismo Artículo se prohíbe la transferencia del excedente de 245 hectáreas a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, queda la posibilidad de transferir ese excedente o al menos parte de ese excedente al cónyuge, puesto que no hay prohibición expresa. Aquí se manifiesta claramente cómo evadir lo preceptuado en la disposición.

En el mismo título se hace uso de los conceptos "campesinos" y "agricultores en pequeños," y en el Artículo 267, Segundo Inciso, se dice: "Los conceptos campesino y agricultor en pequeño deberán definirse en la ley". Hasta la fecha estamos esperando estas definiciones.

El artículo 188 dice: "El Estado adoptará políticas de población con el fin de asegurar mayor bienestar a los habitantes de la República". Aparte de que es algo nuevo en la Constitución, su contenido es muy vago; podría entenderse que el Estado estaría facultado para desplazar núcleos poblacionales de una región a otra, o de El Salvador a otro país, cuando así lo considere prudente. Una especie de geopolítica vernácula:

En el Artículo 119 se afirma que el Estado procurará que la mayoría goce del derecho de tener su propio techo. En lo posible intentará que los propietarios de tierras rústicas den a sus trabajadores vivienda adecuada. Novedoso y plausible el artículo, pero creo que no pasará de ser otra garantía ilusoria más.

En el Título VI, que desarrolla lo pertinente a los Organos del Gobierno, Atribuciones y Competencias, el Artículo 124 innova el período de los miembros de la Asamblea Legislativa al incrementarlo a tres años.

Desaparece la elección de segundo grado, que se establecía en la Constitución anterior, como atribución de la Asamblea Legislativa. Pero se incluye en esas atribuciones el elegir en forma nominal y pública al Fiscal General de la República y al Procurador General de la República, que anteriormente era competencia del Presidente de la República.

Del Artículo 133 al Artículo 143 se desarrolla lo concerniente a la Ley, su formación, promulgación y vigencia. La Corte Suprema de Justicia sólo tiene iniciativa de ley en lo relacionado con el Organó Judicial, el ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la competencia y jurisdicción de los tribunales. Se ha suprimido la disposición que en la Constitución Política de 1962 expresaba: "Siempre que un proyecto de ley que no proceda de iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, tenga por objeto interpretar, reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los Códigos de la República, no podrá discutirse sin oír previamente la opinión de aquel Tribunal,..." Es decir, pues, que según la Constitución Vigente, la Corte Suprema de Justicia no puede intervenir, como máximo Tribunal de la República que es, en lo referente a interpretar, reformar o derogar disposiciones de los Códigos, mucho menos tener iniciativa para lo mismo. A la Corte Suprema de Justicia se le han disminuido sus facultades ostensiblemente.

En cuanto a la facultad de VETO, la Constitución la otorga al Organó Ejecutivo, lo cual es un absurdo; pues quien ejerce dicha facultad es el Presidente de la República.

El artículo 136 dice: "Si el Ejecutivo no encontrare objeción al proyecto recibido, firmará los dos ejemplares,..." El Organó Ejecutivo no puede firmar nunca, puesto que sólo las personas naturales lo pueden hacer.

Por otra parte, el artículo 150 afirma: "El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes, integran el Organó Ejecutivo." De ser cierta la afirmación del artículo 136, deben concurrir con su firma todos los mencionados en el artículo 150 cada vez que se ejerza el Veto.

Ahora bien, según el artículo 168, numeral octavo, es atribución y obligación del ciudadano Presidente "Sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar." Si el Presidente de la República es quien sanciona, promulga, publica y hace ejecutar las leyes, la lógica más elemental nos dice que es él el que puede ejercer el Veto y no el Organó Ejecutivo.

Fundamento mi afirmación en lo siguiente:

"VETO. Se denomina así al derecho que tiene el mal llamado Jefe de Estado (Monarca, Presidente de la República) para rechazar la promulgación de una ley sancionada por el Poder Legislativo". Diccionario de Ciencias Jurídicas, Política y Sociología. Manuel Ossorio. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires.

"VETO. Del latín veto, yo vedo o prohibo. Derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir alguna cosa. En los Estados Unidos el veto del Presidente tiene mucho significado".

"En la mayoría de las Constituciones políticas de las naciones modernas existe la prerrogativa del veto concedida al Jefe de Estado." Enciclopedia Universal. Ilustrada Europeo-Americana. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1929. Tomo LXVIII.

"VETO. En derecho político facultad del soberano o del jefe de Estado, para oponerse a la promulgación de una ley votada en el Parlamento. Ya con carácter obstativo, ya para ser sometido a una nueva deliberación con exigencia de mayoría cualificada, ya para suspender su eficacia durante un lapso más o menos prolongado". Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. Tomo VI. 14a. Edición. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires. República Argentina. 1979.

El Capítulo II, del mismo Título VI, se ocupa del Órgano Ejecutivo; en él encontramos que el artículo 150 establece cómo está integrado dicho órgano, a lo cual ya me he referido más arriba.

Por medio del artículo 166 se crea el Consejo de Ministros, entidad responsable del gobierno de la República, formada por el Presidente, el Vicepresidente y los Ministros de Estado.

El artículo 171 incluye como responsables en las decisiones que se tomen a los Viceministros de Estado; excluye de esta responsabilidad a aquellos Ministros que habiendo salvado su voto renuncien des-

pués de tomada la resolución. Obviamente quedan excluidos los Vice-ministros que hagan lo mismo.

El artículo no lo dice, pero si el presidente o el Vicepresidente de la República renuncian en la forma establecida por el precitado artículo 171, creo que quedan exentos de responsabilidad.

Capítulo III. Órgano Judicial. Llama la atención en este capítulo: la creación de la Sala de lo Constitucional como algo nuevo; los requisitos para ser magistrado de Corte, de Cámara, Juez de Primera Instancia, los cuales exigen mayor edad y más experiencia profesional; y también la introducción de un artículo contenido de los requisitos para ser Juez de Paz.

El artículo 182, numeral doce, dice que es atribución de la Corte Suprema de Justicia "Practicar recibimientos de abogados y autorizarlos para el ejercicio de su profesión;..." en la Constitución Política de 1962 se decía: "Practicar recibimientos de abogados sin previo examen y autorizarlos para el ejercicio de su profesión..."

Como está redactado el artículo en mención, se repite exactamente como estaba establecido en la Constitución de 1950. Es decir, que los constituyentes de 1983 creyeron correcto el pensamiento de los constituyentes de hace treinta y cinco años.

El artículo 187 crea el Consejo Nacional de la Judicatura como órgano que propondrá candidatos para Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y para Jueces de Primera Instancia. Lo anterior es novedoso.

En lo que comprende al Ministerio Público, que es el Capítulo IV, los requerimientos para detentar tal cargo se elevan a los mismos que se exigen para ser Magistrado de las Cámaras de Segunda Instancia; y además se expresa que el cargo es por tres años y con la posibilidad de reelección, sin especificar por cuántos períodos, lo que hace suponer que podría ser por muchos.

El gobierno local está dividido en dos secciones, la primera versa sobre las Gobernaciones, y la segunda sobre las Municipalidades. En este Capítulo la novedad se reduce, aparte de las dos secciones apuntadas, al Artículo 204 que desarrolla la Autonomía del Municipio. En el Artículo 203 se afirma que los Municipios se regirán por un Código Municipal, el cual aún no existe.

El Consejo Central de Elecciones aparece en un capítulo especial, el VII. La novedad reside en el Artículo 210, el cual reconoce lo que denomina deuda política, medio de subvención a los partidos políticos por parte del Estado "encaminado a promover su libertad e independencia".

Fuerza Armada. El Capítulo VIII es similar al Capítulo VII de la Constitución Política de 1962. Las únicas diferencias que advierto es que el artículo 215 en su inciso segundo dice: "En caso de necesidad serán soldados todos los salvadoreños aptos para actuar en las tareas militares". Y agrega: "Una ley especial regulará esta materia". En la de 1962 se decía: "En caso de guerra, son soldados todos los salvadoreños de dieciocho a sesenta años de edad, y agotada esa clase, todos los salvadoreños capaces de prestar

servicio militar. La fuerza permanente del Ejército será fijada anualmente por la Asamblea. En ningún caso será inferior a tres mil hombres".

Otra diferencia es el artículo 216 en su inciso final: "Gozan del fuero militar los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo por delitos y faltas puramente militares".

El Título VII, Régimen Administrativo, consta de dos Capítulos; el primero dedicado al Servicio Civil y el segundo a la Hacienda Pública.

Me ha llamado la atención en él, el artículo 220 que expresa lo relacionado con el retiro de funcionarios y empleados públicos y municipales. Por primera vez se le da carácter constitucional al derecho de los servicios del Estado y del Municipio de disfrutar de un reconocimiento económico cuando las fuerzas o una circunstancia accidental, no le permitan servir con la debida diligencia.

Título VIII. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Novedad constituye el Inciso Tercero del Artículo 238, que dice: "Si el Presidente, Vicepresidente de la República o un Diputado fuere sorprendido en flagrante delito, desde el día de su elección hasta el fin del período para que fueron elegidos, podrán ser detenidos por cualquier persona o autoridad, quien estará obligado a ponerlo inmediatamente a disposición de la Asamblea". Este inciso me parece que es un desarrollo del Inciso Primero del Artículo 13 que en su parte conducente dice: "Cuando un delincuente sea sorprendido infraganti puede ser detenido por cualquier persona, para

entregarlo inmediatamente a la autoridad competente”.

Otra novedad es el Artículo 245, que afirma que tanto los funcionarios como los empleados públicos responderán directamente por los daños que causen por irrespeto a los derechos establecidos en la Constitución, en forma subsidiaria responderá el Estado.

En Alcances, Aplicación, Reforma y Derogatorias, que es el Título IX, el Artículo 249 expresa que queda derogada la Constitución de 1962. Este Artículo aparece también en la de 1950, derogando las Constituciones anteriores. Yo creo que este artículo es más romance que otra cosa. La Proclama de la Fuerza Armada del 15 de octubre de 1979, que sirvió de fundamento teórico al Golpe de Estado que depuso al Presidente de entonces, dio lugar para que la Junta Revolucionaria de Gobierno integrada por el ejército emitiera el Decreto Número 1 en el cual se tomaban las siguientes providencias: “I. Asumir los poderes del Legislativo y Ejecutivo, para ejercerlos de acuerdo a las facultades y funciones establecidas en la Constitución Política Vigente; II. En ejercicio del derecho de insurrección, separa de su cargo al Presidente, Sr. Gral. Carlos Humberto Romero, al Vicepresidente de la República, a los designados a la Presidencia, a los Ministros y Subsecretarios de Estado, al Fiscal General de la República y al Procurador General de Pobres, a los Diputados de la Asamblea Legislativa, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Miembros del Consejo Central de Elecciones y al Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República”.

El Artículo 7 de la Constitución Política de 1962 decía: “Se reconoce el derecho del pueblo a la insurrección. El ejercicio de este derecho no producirá en ningún caso la abrogación de las leyes y estará limitado en sus efectos a separar en cuanto sea necesario a los funcionarios del Poder Ejecutivo, los que serán sustituidos en la forma establecida en esta Constitución”. Los comentarios salen sobrando, puesto que una Constitución no respetada queda derogada tácitamente.

En el Título correspondiente a las Disposiciones Transitorias, el artículo 271 dice: “La Asamblea Legislativa deberá armonizar las leyes especiales de creación y demás disposiciones que rigen las Instituciones Oficiales Autónomas, dentro del período de un año contado a partir de la fecha de vigencia de la misma, a cuyo efecto los órganos competentes deberán presentar los respectivos proyectos, dentro de los primeros seis meses del período indicado.” A la fecha han pasado casi dos años que entró en vigencia la Constitución y la presentación de los proyectos correspondientes no se ha dado.

Lo anterior son sólo unos breves comentarios al Contenido de la Constitución de la República; al Capítulo V, que se refiere a la Corte de Cuentas, me he abstenido de comentarlo por carecer de suficientes elementos de juicio para ello; pero valga la aclaración de que se trata de una repetición del contenido de los Artículos 128 al 132 de la Constitución Política de 1962.

En conclusión, la Constitución de la República de El Salvador de

1983 nos ofrece muy pocas novedades, y las que ofrece son más de forma que de fondo. Debo enfatizar, sin embargo, que lo más notorio del texto es sin lugar a dudas la limitación al derecho de propiedad de una persona sobre la tierra que se puede dedicar a la explotación agrícola; pienso que esta limitación es lo toral de la Constitución, es lo que vertebra el problema fundamen-

tal de nuestra patria. Lo demás, a fuera de ser sincero, no son más que repeticiones contenidas en Constituciones anteriores; o bien, como afirmo línea arriba, son cuestiones meramente fenoménicas o bien garantías ilusorias.

Fue más el costo en tiempo y dinero que la magnificencia de los resultados.