

**15-2011**

**Inconstitucionalidad.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las diecisiete horas y quince minutos del día seis de junio de dos mil once.

Agrégase a sus antecedentes el escrito presentado por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, mediante el cual pretenden subsanar las prevenciones formuladas en resolución de 16-III-2011. Sobre lo expuesto en el escrito mencionado, previo a resolver sobre la admisibilidad de la demanda contra disposiciones de la *Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011* (L.P.), se hacen las siguientes consideraciones:

I. La Asamblea Legislativa ha emitido reforma transitoria a los arts. 12 y 14 de la Ley Orgánica Judicial (LOJ) mediante D. L. n° 743, de 2-VI-2011, que aparecerá publicado en el Diario Oficial n° 102, tomo 391, correspondiente al 2-VI-2011, el cual entre otras cosas modifica el número de votos exigido para adoptar sentencias de inconstitucionalidad—, según constancia n° 846, extendida con fecha 3-VI-2011 por el Subdirector de la Imprenta Nacional, Ing. Edgard Antonio Mendoza.

Dicha reforma ha modificado el art. 14 de la LOJ en el sentido siguiente: “La Sala de lo Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad de leyes, decretos o reglamentos, o en las controversias y causas a que se refieren los artículos 138 y 182, atribución séptima, ambos de la Constitución, para pronunciar sentencia, sea ésta interlocutoria o definitiva, necesitará la conformidad de cinco votos. En los procesos de Amparo o de Habeas Corpus, para dictar sentencia definitiva o interlocutoria, necesitará por los menos tres votos conformes”. En ese sentido, el mencionado Decreto establece un número de 5 votos, sobre 5 posibles, para emitir la sentencia de inconstitucionalidad.

Al respecto, resulta pertinente *realizar en esta sentencia un juicio de constitucionalidad sobre la citada disposición, a fin de determinar su posible aplicación o no en la decisión del presente caso, según los parámetros constitucionales que prefiguran las atribuciones y organización de esta Sala*. Para ello, se retomarán algunas ideas centrales sobre el control difuso de constitucionalidad de cualquier disposición, y las implicaciones que ello genera en el presente proceso.

En ese sentido: (1) se hará alusión a la figura de la inaplicabilidad como un mecanismo de control difuso de constitucionalidad con fundamento en el art. 185 Cn., tanto por vicios de forma como de contenido; luego de ello, (2) se someterá a análisis la dispensa de trámite y su pertinencia para la aprobación del Decreto mencionado, por parte de la

Asamblea Legislativa. Antes de analizar la constitucionalidad de dicha reforma con respecto a los vicios de contenido, (3) se hará una breve referencia a la conexión que existe entre la Jurisdicción Constitucional y el Estado Constitucional de Derecho, así como a las características que definen a esta Sala como un auténtico Tribunal Constitucional; y a partir de ellas se analizará (4) la incidencia de la reforma al art. 14 de la LOJ, tanto en el principio de separación de poderes y en el carácter colegiado y deliberación en la adopción de sus decisiones, como (5) sobre el derecho de toda persona a obtener una resolución de fondo – motivada y congruente– en un proceso jurisdiccional y en un plazo razonable. Finalmente, (6) se determinarán las consecuencias del control de constitucionalidad difuso que se ejerza en esta resolución.

*I. A.* En su función jurisdiccional, cada tribunal unipersonal o colegiado –y eso aplica también para esta Sala– se encuentra obligado a encontrar una solución jurídica a la controversia que se le plantea. A partir del ordenamiento jurídico, el juzgador construye la solución según las características concretas del caso. Sin embargo, esa construcción debe estar precedida de una depuración normativa previa.

En ese sentido, aquellas disposiciones que parecen aplicables, cuando menos potencialmente, no siempre lo son al caso concreto. Efectivamente, con el dinamismo de un ordenamiento jurídico y ante la diversidad de fuentes que se entrecruzan en la complejidad de la decisión, los conflictos normativos son inevitables, y la solución de los mismos un imperativo. Por ello, la aplicación judicial del derecho, basada en un sistema argumentativo racional, exige del juzgador la capacidad de dilucidar esos conflictos y encontrar la disposición que cumpla con los postulados de validez y existencia para darle respuesta al caso concreto. Si en uno de los extremos del conflicto normativo se sitúan disposiciones constitucionales, el mismo ordenamiento jurídico provee al juez la obligación de aplicar el contenido de la Constitución, antes que la legislación secundaria –art. 185 Cn.–.

*B.* La inaplicabilidad hace referencia, precisamente, a la facultad de todo tribunal de privilegiar la aplicación de la Constitución –a título de derecho más fuerte–, cuando resulte contradicha por la legislación secundaria. Esto es así porque la responsabilidad de garantizar y defender el orden constitucional corresponde a los tribunales y, dentro de ellos, a la jurisdicción constitucional.

Y es que, el sistema normativo, como unidad, supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende fundamentalmente a la Constitución; la aplicación jurisdiccional del derecho no es sólo sujeción a la ley, sino también, de modo preferente, sujeción a la Constitución –Sentencia de 17-XII-1997, pronunciada en el proceso de Amp. 117-97–.

Asimismo, la constitucionalización de los principios de independencia judicial y de supremacía constitucional, regulada por los arts. 172 y 246 Cn., impone al órgano jurisdiccional la obligación *ex officio* de realizar un doble examen previo a la aplicación de cualquier disposición o acto susceptible de ser aplicado: (i) un examen jurídico formal, mediante el cual compruebe si la disposición o acto en cuestión ha sido promulgada conforme al procedimiento constitucionalmente exigido; y (ii) un examen jurídico material, a través del cual constate la conformidad del contenido con la Constitución.

En definitiva, lo que se pretende es lograr que todos los tribunales, no sólo esta Sala, apliquen la Constitución, independientemente de si están tramitando un proceso, una diligencia o un procedimiento (Sentencia de 10-XI-1998, pronunciada en el proceso de Amp. 32-C-96).

C. Ahora bien, como prescribe el art. 77-B letra a) de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L. Pr. Cn.), la disposición que se somete al control difuso “debe tener una relación directa y principal con la resolución del caso, es decir, ella debe ser relevante para la resolución que deba dictarse”. Este requisito está vinculado con el art. 185 Cn., en el sentido de que los tribunales han de ejercer el control difuso en los casos en que tengan que pronunciar sentencia. En ese sentido, la nueva redacción del art. 14 de la LOJ cumple el juicio de relevancia, pues se verifica su potencialidad para incidir en las competencias de esta Sala y en la decisión en uno de los tipos de procesos que conoce –inconstitucionalidad–.

D. Respecto del tipo de resolución judicial a través de la cual un Juez o Tribunal materializará su facultad de inaplicación, conviene apuntar que, si bien el art. 185 Cn. alude a la “sentencia”, debe entenderse que dicho término hace referencia, *lato sensu*, no sólo a la sentencia definitiva –aquel acto del Juez que por excelencia decide el fondo de la pretensión– sino también a las que se caracterizan por *resolver asunto relevantes dentro del proceso* –art. 77-A de la L. Pr. Cn.–.

Se concluye, entonces, en relación a este punto, que si la misma Constitución le confiere facultades exclusivas a la Sala de lo Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio –art. 183 Cn.–, con mayor razón el tribunal tiene facultades constitucionales para declarar la inaplicación de leyes o disposiciones legales específicas en los casos concretos –art. 185 Cn.–

2. A. En cuanto al proceso de aprobación del Decreto mencionado, es pertinente señalar que en el mismo no se han cumplido con aquellos presupuestos que habilitan la dispensa de trámites para discutir y aprobar un proyecto de ley en el Pleno de la Asamblea Legislativa, lo cual implica un vicio de forma.

El proceso de formación de ley se encuentra conformado por una combinación de actos, cuya esencia se encuentra en la conexidad que debe existir entre estos, y su finalidad se cifra en la obtención de un resultado –Sentencia de 13-XII-2005, emitida en el proceso de Inc. 9-2004, entre otras–.

De acuerdo con la Constitución de la República, el proceso de formación de la ley tiene las siguientes etapas: (i) fase de iniciativa de ley –art. 133 Cn.–; (ii) fase legislativa – arts. 131 ord. 5º, 134 y 135 Cn.–; (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción, la promulgación y la publicación de la ley –arts. 135, 137, 138, 139 y 168 ord. 8º Cn.–; y (iv) el plazo establecido para la obligatoriedad de la ley, que es de ocho días –art. 140 Cn.–

Considerado como unidad, dicho proceso es concebido como un conjunto de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiera fuerza obligatoria de ley. Se trata de un procedimiento que implica una operación compleja, en la que concurren diversos factores (deliberantes, políticos, corporativos, individuales) que resultan ser coincidentes en la conclusión material que se adopte. Por ello, en la gestión de dicho trámite se expresa y representa el pluralismo político de la sociedad.

En ese sentido, el respeto al principio democrático en la actividad del Legislativo se manifiesta mediante el cumplimiento de sus cualidades definitorias: (i) el principio de representación; (ii) el principio de deliberación; (iii) la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y (iv) la publicidad de los actos.

De esta manera, por regla general todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legislativa –Sentencias de 6-IX-2001 y 29-VIII-2009, pronunciadas en los procesos de Inc. 27-99 y 24-2003, respectivamente–.

A causa de lo anterior, la inobservancia de los actos fundamentales que integran el procedimiento en cuestión produce como consecuencia vicios en la formación de la ley, situación que afecta a la validez de la decisión que en definitiva se adopte.

*B.* Efectivamente, cuando se controla la constitucionalidad de los vicios en su forma no se pretende proteger cualquier infracción a los requisitos formales del procedimiento de formación de leyes, sino las que vulneran los principios esenciales que la Constitución establece como orientadores e informadores de la actividad legislativa en el procedimiento de formación de las leyes –Sentencia de 13-XI-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 41-2000–.

En consecuencia, la inobservancia de ese procedimiento transparente, deliberativo y democrático, da lugar a la inconstitucionalidad formal de la ley y, por lo tanto, a su inaplicación o declaratoria general de inconstitucionalidad, en su caso.

C. a. En ese contexto deliberativo se sitúa también el Decreto que ahora nos ocupa, pues fue aprobado con *dispensa de trámite*, lo cual solamente puede darse en aquellos casos en que se presente una *urgencia objetivamente demostrable y que esté debidamente justificada*. Según el art. 76 –“Dispensa de trámites”– del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, “en casos urgentes, y cuando así lo apruebe la Asamblea a petición de un Diputado o Diputada, podrán dispensarse los trámites establecidos en este Reglamento, y se podrá discutir el asunto en la misma sesión en que se conozca la correspondencia, aun sin el dictamen de la comisión respectiva. --- Para que la dispensa de trámite pueda ser otorgada, el mocionante deberá adjuntar el proyecto de decreto o resolución, en su caso, el cual no podrá aprobarse si falta este requisito. En todos los casos, la solicitud y el proyecto deberán leerse, de previo, en forma completa”.

En principio, la valoración de la urgencia de una propuesta de ley que se pretenda someter a la dispensa de trámite corresponde a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, este Tribunal puede enjuiciar la constitucionalidad de la misma, dadas las implicaciones de los principios que desde la Constitución condicionan la labor legislativa.

b. Ahora bien, según lo hace de conocimiento la Asamblea Legislativa en su página web –consultada en fecha 4-VI-2011–, el Decreto en mención fue aprobado con dispensa de trámite, tal como se transcribe a continuación:

“La Asamblea Legislativa reformó durante la Sesión Plenaria de este día [2-VI-2011] la «Ley Orgánica Judicial», incrementando de cuatro a cinco, el número de votos con los que la Sala de lo Constitucional puede emitir sus fallos. --- La iniciativa *fue aprobada por dispensa de trámite*, luego que el Diputado Mario Ponce, presentara la solicitud a través de una modificación a la agenda (...) La medida, que fue avalada por 47 votos, es de carácter transitorio, por lo que sus atribuciones concluirán el 31 de julio de 2012”.

c. Sobre ello se advierte que, de los considerandos del Decreto Legislativo en cuestión, no se observa el carácter “urgente” por el que fue aprobado con dispensa de trámite, ya que, en términos generales, aquéllos se limitan a dar cuenta: (i) de la fecha de promulgación y publicación de la actual Ley Orgánica Judicial; y (ii) de lo “oportuno” que resulta impulsar medidas transitorias de homologación en cuanto a la votación requerida en las distintas Salas para adoptar resolución, exigiendo la unanimidad de los 5 miembros que integran este Tribunal –Considerando IV del D. L. 743/2011–.

No debe olvidarse que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el análisis de las razones que justifiquen la emisión de una ley reguladora de derechos constitucionales debe basarse por orden de prevalencia en los siguientes documentos: (i) el informe rendido por la autoridad emisora en el proceso de inconstitucionalidad, ya que se entiende que dicho informe contiene una argumentación reflexiva orientada primordialmente a la defensa

de la disposición impugnada; (ii) los Considerandos de la ley; (iii) el texto mismo de la ley; y (iv) los documentos oficiales previos a la emisión de la ley que sean de contenido técnico, mediante los cuales se propone a la autoridad emisora, la elaboración de la disposición, impugnada, trabajos preparatorios y exposiciones de motivos –Sentencias de 8-XI-2004, 15-II-2006 y 9-VII-2010, pronunciadas en los procesos de Inc. 2-2002, 10-2005 y 35-2009, respectivamente–.

d. Los anteriores elementos son claros y precisos para afirmar que el D. L. n° 743, de 2-VI-2011, que reformó los arts. 12 y 14 de la LOJ, fue aprobado con la mencionada dispensa *sin que para ello existiera motivo alguno de carácter urgente que haya justificado dicho proceder*; ya que en dicho Decreto no ha quedado debidamente comprobada la justificación de la dispensa de trámite y de la consecuente omisión de los legisladores en garantizar la deliberación y discusión del Decreto Legislativo, que es propia del actuar democrático del Parlamento, según nuestra Constitución.

Tampoco ha quedado debidamente justificada la apresurada sanción del Presidente de la República y la orden de publicación en el Diario Oficial el mismo día de su aprobación.

También, se concluye –con fundamento en los referidos hechos notorios, art. 314 ord. 2° del Código Procesal Civil y Mercantil, de aplicación supletoria en los procesos constitucionales– que el referido Decreto Legislativo no fue discutido por el Pleno de la Asamblea Legislativa; es decir, que se aprobó sin que se haya potenciado un momento deliberativo, cuya concurrencia era necesaria para afirmar la validez de los decretos en cuestión.

*D. Desde la perspectiva constitucional, no puede justificarse la aprobación del mismo, ya que, de acuerdo con lo prescrito en el art. 135 Cn., los proyectos de ley deben ser sometidos a libre debate, una vez aprobados los dictámenes favorables, situación que no aconteció en el presente caso. Y ello constituye una infracción constitucional por vicio de forma, por lo que debe declararse la inaplicabilidad del art. 14 de la LOJ –reformado por el relacionado Decreto Legislativo– en el presente proceso de inconstitucionalidad.*

3. Con respecto al juicio de constitucionalidad por vicios de contenido, es necesario apuntar previamente algunas consideraciones sobre el rol que desempeña la Sala de lo Constitucional en el Estado Constitucional de Derecho.

A. Así, en la resolución de improcedencia de 27-IV-2011, pronunciada en el proceso de Inc. 16-2011, se determinó que, dada la legitimidad cualificada de la Constitución, ella se convierte en el parámetro de validez de toda actuación pública –en igual sentido la Sentencia emitida el día 25-VIII-2010, en el proceso de Inc. 1-2010–.

Esta característica esencial se construye por la Constitución, precisamente, para evitar los riesgos que conlleva el monopolio del poder del Estado en una sola institución, y que existan zonas exentas de control, lo cual resultaría contrario a la noción misma de Constitución –Sentencia de 21-XII-2007, pronunciada en el proceso de Inc. 15-2003 y Sobreseimiento de 3-XI-1997, pronunciado en el proceso de Inc. 6-93–.

En este esquema de ejecución de funciones se pone de manifiesto la importancia que la Jurisdicción Constitucional tiene en un Estado Constitucional de Derecho, debido a que a ella le corresponde el control jurídico del poder limitado por la Constitución.

B. Desde esta perspectiva e independientemente de su denominación, los Tribunales, Cortes o Salas Constitucionales son organismos jurisdiccionales permanentes y especializados en la protección de la Constitución, que ya sea dentro o fuera del Órgano Judicial, deciden en última instancia la interpretación vinculante de las disposiciones constitucionales y, por ello, adquieren –aún y cuando no se estatuya explícitamente– el carácter de *órganos autónomos constitucionales con funciones de carácter jurídico-político*.

En ese contexto orgánico, y como se dijo en la mencionada resolución de Improcedencia de 27-IV-2011, pronunciada en el proceso de Inc. 16-2011, esta Sala es un auténtico Tribunal Constitucional y en ella concurren simultáneamente los siguientes aspectos definitorios de este tipo de tribunales: es un órgano *constitucional, jurisdiccional, independiente, permanente, especializado*, cuya conformación subjetiva está compuesta por Magistrados letrados *imparciales, designados única y exclusivamente* por la Asamblea Legislativa.

La naturaleza misma de esta Sala y su mandato constitucional la habilitan para enjuiciar con carácter definitivo las actuaciones de los otros poderes públicos, entre ellas, el control constitucional del Decreto que hoy se analiza.

Y es que, *es consustancial con el Estado Constitucional y Democrático de Derecho el control constitucional de las leyes que ejerce esta Sala, la independencia judicial y separación de poderes, los límites de los poderes públicos y el respeto y garantía de los derechos constitucionales*.

4. Establecidas las anteriores premisas que configuran a esta Sala como auténtico Tribunal Constitucional, se procede a realizar el juicio de constitucionalidad de la reforma al art. 14 de la LOJ, por vicios de contenido –control difuso, art. 185 Cn.–

A. En el marco del Estado Constitucional de Derecho, uno de los elementos consustanciales, entre otros, es el principio de la división de poderes o independencia de los Órganos del Gobierno.

A este respecto cabe mencionar que las primeras teorías sobre la “división de poderes”, o de los “frenos y contrapesos” se manifestaron como una forma de limitación y control del poder público, en beneficio de los derechos de los individuos. Este sistema de frenos y contrapesos estructurado por la Constitución, se complementa con la distribución del poder en diversos órganos constitucionales, y su ejercicio se presenta como una división interconectada de funciones y atribuciones que se controlan mutuamente, es decir, implica la fiscalización y control entre los órganos en que se reparte el poder.

Pero también, *la zona de reserva de cada órgano compone un margen de competencias propias y exclusivas que no pueden ser interferidas por otro órgano* – sentencia de 6-IX-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 27-99–.

Con la reforma al art. 14 del LOJ, el Órgano Legislativo ha interferido negativamente en la actividad jurisdiccional de esta Sala, pues la rigurosidad de la medida generaría el estancamiento del debate y deliberación constitucional, lo que implica la extrema dificultad de ejercer el control de constitucionalidad del órgano emisor de tal reforma, así como del resto de entes con potestades normativas.

*En un Estado Constitucional de Derecho, no es posible hacer cesar el control constitucional de las leyes mediante la imposición legal de obstáculos al debate interpretativo de la Constitución, con un claro efecto de que este Tribunal no logre realizar su función de defensa de la supremacía constitucional.* Al contrario, la jurisdicción constitucional debe estructurarse mediante mecanismos sencillos e idóneos para vivificar los postulados constitucionales y ejercer el control de la actividad estatal.

Por ello, la reforma aludida es una intromisión legislativa en la zona de reserva que la Constitución ha delimitado para esta Sala, como ente encargado del control de constitucionalidad de las leyes y el actuar de los poderes públicos (arts. 138 y 183 Cn.), y por tanto debe inaplicarse por violación al art. 86 Cn, en relación con las competencias de esta Sala.

B. En otro aspecto a considerar, también es preciso señalar que, según el art. 186 inc. 3º Cn., la conformación subjetiva de las distintas Salas de la Corte Suprema de Justicia debe *representar las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico*. Desde esta prefiguración de los candidatos a Magistrados de las distintas Salas, se deduce que la Constitución ha instaurado un sistema de deliberación y debate para la conformación de la voluntad de órganos típicamente colegiados, con lo cual su experiencia y conocimiento técnico, el trabajo en común y su independencia, son determinantes para el contenido de las decisiones que se tomen. Y es que, la actividad del Tribunal está fundada sobre las distintas capacidades y conocimientos jurídicos de los Magistrados que se expresan al momento de la *deliberación*.

Ahora bien, las reglas jurídicas que determinan que el *voto* es el instrumento para transformar las opiniones de los jueces en resoluciones del Tribunal, son el marco en el que se inserta el significado institucional de las tareas de esta Sala: la protección de los derechos fundamentales y el control de los límites de los actos y potestades normativas del Estado.

Si bien, el objetivo es *llegar a la solución que suscita mayor acuerdo, la unanimidad es un ideal que busca homogeneizar los diferentes criterios jurídicos entre sus integrantes, sin que ello llegue a paralizar las funciones de la Sala de lo Constitucional; sobre todo, si se toma en cuenta que la Constitución es un contexto normativo neutro y pluralista con disposiciones de un alto grado de abstracción y apertura para el debate.*

Así, debe comprenderse que *el voto decisivo –el que se requiere siempre y en todos los casos, como postula la unanimidad– es la medida más extrema para llegar a un producto: la decisión de un tribunal colegiado.*

Es procedente señalar, respecto a la forma de votación que ha tenido la Sala de lo Constitucional desde el inicio de su funcionamiento el 1-VII-1984, que la misma ya ha operado como votación calificada en todos estos años, al exigir la ley 4 votos de 5 posibles para resolver demandas de inconstitucionalidad y controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo en el procedimiento de formación de ley. Lo cual exige ya un esfuerzo de debate y acuerdos, mayor que el que se exige para amparos y hábeas corpus.

C. Resulta ilustrativo tomar como referencia que, *en el Derecho Comparado, los Tribunales, Cortes o Salas Constitucionales adoptan sus decisiones por mayoría simple o mayoría cualificada, previa deliberación*, en tanto que –al igual que esta Sala– son organismos jurisdiccionales permanentes y especializados en la protección de la Constitución, que deciden en última instancia la interpretación vinculante de las disposiciones constitucionales.

Así, *v. gr.*, en Perú, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé que éste se integra por siete magistrados (art. 8) y según el art. 5: “El quórum del Tribunal Constitucional es de cinco de sus miembros. El Tribunal, en Sala Plena, resuelve y adopta acuerdos por mayoría simple de votos emitidos...”.

En el caso de Colombia, el Decreto 2067 de 1991, que es su Ley Orgánica, en su artículo 14 precisa que: “Las decisiones sobre la parte resolutive de la sentencia deberán ser adoptadas por la mayoría de los miembros de la Corte Constitucional...”.

Según la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, este se integra por doce miembros, y en su art. 90 contempla lo siguiente: “1. Salvo en los casos para los que esta Ley establece otros requisitos, las decisiones se adoptarán por la mayoría de los miembros del Pleno, Sala o Sección que participen en la deliberación...”.

Asimismo, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, compuesta por nueve magistrados con cargos vitalicios, conforma una decisión para cada caso con cinco votos favorables, y con ello, la denominada “opinión de la Corte” –la cual se constituye como la decisión vinculante del Tribunal para los casos subsiguientes–.

D. Al analizar el presente caso, se tiene que, por un lado, la Sala de lo Constitucional es un órgano cuyos integrantes son Magistrados que deben *representar las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico* –art. 186 inc. 3° Cn.–. Por ello, la actividad del Tribunal está fundada sobre los distintos conocimientos técnicos y jurídicos de sus miembros, que se expresan al momento de la *deliberación*.

Como en todo organismo colegiado, el objetivo de la deliberación es *llegar a la solución que suscita mayor acuerdo, donde la exigencia de 5 votos sobre 5 posibles, se puede convertir en un obstáculo insuperable en casos de trascendencia nacional; pues, ante la conformación subjetiva determinada por las distintas corrientes del pensamiento jurídico, no es posible unificar el total de votos en cada decisión*.

Así, el voto decisivo –que pesaría con carácter absoluto sobre la mayoría, siempre y en todos los casos– es una medida *extrema*, y por tanto desproporcionada, para llegar a un producto que es la decisión del Tribunal, al no ser posible alcanzar un amplio consenso o unanimidad.

Por tales razones, *la regla que prescribe 5 votos de 5 posibles para la toma de decisiones no es compatible con los principios de colegialidad y deliberación que caracterizan el debate al interior de la Sala Constitucional, máxime si con ello se pretende impedir su labor para ejercer el control jurídico definitivo de la constitucionalidad de los actos de autoridad –formales y materiales– que emiten los órganos sujetos a la Constitución*.

En consecuencia, el Órgano destinatario de las sentencias de inconstitucionalidad –Asamblea Legislativa–, no puede, *sin justificación debidamente fundamentada*, cambiar las reglas de votación y decisión del Tribunal que habrá de juzgarle en los juicios de control de normas; tal actuación habilita un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

5. Finalmente, en el análisis de la disposición enjuiciada, cabe hacer consideraciones sobre su incidencia en el derecho de acceso a la jurisdicción, principalmente, en cuanto al derecho de toda persona a obtener una respuesta oportuna fundada en derecho.

A. Sobre el tema, esta Sala ha afirmado que la Constitución, desde su art. 2, consagra una serie de derechos de la persona que considera fundamentales para la existencia humana digna, en libertad e igualdad y que integran su esfera jurídica –Sentencia pronunciada el 18-XII-2009, Inc. 23-2003–.

Ahora bien, para que tales derechos no se reduzcan a un reconocimiento abstracto y tengan posibilidades de eficacia, es imperioso el reconocimiento de una garantía que posibilite su realización efectiva y pronta. En virtud de ello, la Constitución consagra en el art. 2 inc. 1º parte final, *la protección en la conservación y defensa* de toda persona.

El *derecho a la protección en la defensa* implica –en términos generales– la *creación de mecanismos idóneos para la reacción mediata o inmediata ante vulneraciones a los derechos integrantes de la esfera jurídica de las personas*.

En su dimensión *jurisdiccional* tal derecho fundamental conlleva también la posibilidad de que un supuesto titular del derecho o interés legítimo pueda *acceder a los órganos jurisdiccionales a plantear su pretensión* o a oponerse a la ya incoada y a la *obtención de una respuesta fundamentada* a sus pretensiones o su resistencia, a través de un *proceso equitativo* tramitado de conformidad con la Constitución y las leyes.

En ese sentido, es el Órgano Judicial el que ejerce la función jurisdiccional y se le otorga la *potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado* (art. 172 Cn.), *administrando pronta y cumplida justicia* (art. 182 atribución 5ª Cn.).

Ahora bien, el contenido normal del derecho a la protección jurisdiccional consiste en *obtener una resolución de fondo, fundamentada y congruente, sea o no favorable a las pretensiones u oposiciones formuladas*. Y es que, *quien accede a un tribunal lo que espera es que la controversia que se plantea la resuelvan los jueces a través de una resolución que dirima definitivamente cuál de los derechos, intereses y obligaciones en litigio es la que encuentra acomodo en el ordenamiento*.

Así, en sede constitucional, las partes tienen derecho a obtener una resolución de fondo que declare la existencia o no de una violación constitucional concreta –Amparo y Habeas Corpus–; o se declare la inconstitucionalidad o no, de una disposición que vulnera la normativa Constitucional.

B. En ese contexto, *la reforma referida (que prescribe la exigencia de 5 votos sobre 5 posibles para los procesos de inconstitucionalidad) produce riesgos de paralización de la justicia constitucional en una de sus competencias esenciales, como es el control de constitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, lo cual lesionaría el derecho de toda persona a obtener una resolución pronta y cumplida a su pretensión de inconstitucionalidad*. Y es que, el referido derecho –como una manifestación de la protección jurisdiccional (art. 2 inc. 1º Cn.)– no solo tiene como destinatario al Juzgador, sino también al Legislador porque éste no puede imponer obstáculos excesivos que dificulten el mismo.

a. En materia procesal, si bien el Legislador puede establecer el modelo procesal que considere adecuado para los fines que constitucional y legalmente persigue la

jurisdicción, no significa que el ejercicio de aquella libertad en la referida materia, implique desconocimiento de los parámetros constitucionales (Sentencia de 12-XI-2010, pronunciada en el proceso de Inc. 40-2009).

En efecto, si bien el Legislador tiene la obligación de concretar los procesos jurisdiccionales, *no puede desbordar la Constitución, pues ésta es la norma informadora de todo el ordenamiento jurídico.*

b. Así, la regla impuesta por el Legislador para decidir la pretensión, y donde no importa si hay o no debate del Órgano Jurisdiccional colegiado, *vuelve nugatoria la respuesta jurisdiccional porque la puede aplazar o dilatar, en aras de obtener en la decisión la totalidad de votos.*

Por lo tanto, con base en todo lo expuesto, se concluye que la reforma al art. 14 de la LOJ, además del vicio de forma señalado, también incurre en el vicio de contenido consistente en la vulneración a los arts. 186 inc. 3º Cn. –por obstaculizar los principios de colegialidad y deliberación que caracterizan a la toma de decisiones de la Sala–, y 2 inc. 1º y 182 atribución 5ª Cn. –por vulnerar el derecho de toda persona a obtener una resolución de fondo, motivada y congruente, y en un plazo razonable, como manifestación del derecho a la protección jurisdiccional–. Por tanto, *tal disposición debe inaplicarse en el presente caso, conforme al art. 185 Cn.*

6. A. La consecuencia de la inaplicación a la reforma del art. 14 de la LOJ, se concretiza en dejar sin efecto dicha normativa para el caso concreto (art. 77-D de la L. Pr. Cn.), precisamente, en relación a la exigencia de cinco votos conformes para pronunciar sentencia, sea interlocutoria o definitiva, en los procesos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos o reglamentos.

Lo anterior configura la necesidad de determinar cuál es la normativa pertinente que deberá aplicarse en el presente caso.

B. Así, a la Sala de lo Constitucional se le reconoce una capacidad de innovación y autonomía procesal, por la cual se encuentra facultada para suplir las lagunas existentes y efectuar la acomodación de los procesos mediante la aplicación directa de la Constitución a las demandas que cada derecho o disposición constitucional reporta para su adecuada y real protección (Sentencia de 4-III-2011, pronunciada en el proceso de Amp. 934-2007).

Por tanto, la facultad de inaplicación habilita a este Tribunal a adoptar la presente resolución, con la mayoría cualificada de 4 votos que establece el art. 14 inc. 1 de la LOJ contenido en el D. L. 123, publicado en el D. O. n° 115, tomo 283 del 20-VI-1984, que declara: “Art. 14. La Sala de lo Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad de leyes, decretos o reglamentos, o en las controversias y causas a que se refieren los artículos 138 y 182, atribución séptima, ambos de la Constitución, para pronunciar sentencia, sea

ésta interlocutoria o definitiva, *necesitará por lo menos cuatro votos conformes*. En los procesos de Amparo o de Hábeas Corpus, para dictar sentencia definitiva o interlocutoria, *necesitará por lo menos tres votos conformes*”-.

**II.** Con relación al caso concreto, de los motivos de inconstitucionalidad expuestos en la demanda, solamente fueron objeto de prevención los relacionados de la siguiente manera:

*I. A.* Los actores afirmaron que, en el presupuesto de este año, la Asamblea Legislativa creó partidas para financiar gastos imprevistos, citadas en la sección AI de la demanda, y con ello se violentan los mismos principios de especialidad presupuestaria y cuantitativa, consagrados en el art. 131 ord. 8° Cn.

*B.* Sobre este punto, mediante resolución de 16-III-2011, se previno a los solicitantes para que aclararan si impugnan *la creación o el contenido* de la Partida para Gastos Imprevistos, establecida en la Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011 (L. P.).

*C.* En el escrito de subsanación los demandantes sostienen que, según el principio de legalidad presupuestaria, la iniciativa de Ley en este ámbito se atribuye exclusivamente al Consejo de Ministros, para que el Gobierno pueda promover la realización de los fines del Estado, por medio de programas anuales de trabajo con acciones específicas. Todo ello -agregaron- con la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, esta autorización -afirman- no se concede en forma genérica e indeterminada, sino al concretar para cada finalidad el monto máximo que pueden alcanzar los fondos dirigidos a cubrirla. Así, si no existe una actividad prevista a realizarse y especificada en una partida presupuestaria, no puede existir asignación de ninguna cantidad.

La autorización legislativa -resaltan- no se da en forma global, sino que se concede para cada crédito y así el principio de legalidad cualitativa hace posible controlar el destino específico de los gastos predeterminados legislativamente.

Por ello -sostienen-, ningún ente público puede tomar una decisión jurídica que implique un gasto no previsto; es decir, que la ley debe dar certeza en cuanto al objeto del gasto o la finalidad del mismo. De esta manera resulta absurdo pretender adjudicar fondos que no tienen una actividad a realizarse en forma específica.

Los gastos imprevistos -manifiestan- se constituyen para cubrir necesidades no conocidas y, por consiguiente, tales créditos carecen de destino específico, no cumplen con el requisito de limitación cualitativa y carecen de especificidad y legalidad presupuestaria.

Con base en lo expuesto, los demandantes concluyen que la Asamblea Legislativa no puede *crear* una partida presupuestaria que carezca de contenido, sino que éste debe ser específico, de lo contrario se viola el art. 228 Cn.

D. Con base en esta conexión argumental que los demandantes entablan entre la creación de las partidas de gastos imprevistos y el principio de especialidad presupuestaria (manifestación al Legislador de la reserva de Ley Presupuestaria -art. 131 ord. 8° Cn.-), así como la relación expuesta sobre el contenido del art. 228 Cn., se tiene por establecido el contraste aludido a la Constitución.

2. A. En el art. 10 L. P. -afirmaron- existe una violación aun más clara, pues prescribe que el Ministro de Hacienda podrá transferir asignaciones votadas para el gasto corriente del Órgano Judicial; para pagar deudas de la Hacienda Pública, que se han originado de los préstamos para proyectos del Órgano Judicial, con lo cual se viola el principio de que únicamente la Asamblea Legislativa puede modificar el Presupuesto General de la Nación, y transferir recursos de un Ramo a otro de la Administración Pública.

B. Al respecto, en la misma resolución mencionada se previno a los actores para que replantearan su supuesta contradicción con el art. 51 de la Ley Orgánica Judicial (LOJ), a fin de evidenciar una violación a la Constitución y no a la ley, pues la confrontación recaía en último término sobre dicha disposición legal.

C. Sobre esta prevención, los actores afirman que, de conformidad con el art. 131 ord. 8° Cn., es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa reformar la Ley del Presupuesto General del Estado, previa iniciativa del Consejo de Ministros (art. 167 ord. 3° Cn.).

En ese sentido, sostienen que la Asamblea Legislativa carece de facultad para reformar la Ley del Presupuesto 2011, sin que previamente exista una iniciativa del Consejo de Ministros.

D. Sobre este alegato es preciso advertir que los actores cometen una incorrección al establecer contenidos contradictorios en distintos apartados de su pretensión; así, en la inconstitucionalidad del art. 11 L. P. , por la supuesta violación al art. 131 ord. 8° Cn., afirman que solamente la Asamblea Legislativa puede hacer reformas presupuestarias; mientras que en la inconstitucionalidad del art. 10 L. P., afirman que no puede hacerlas.

En ese sentido, se advierte que la premisa en este segundo motivo es incoherente con el resto de alegatos, ya que de la disposición impugnada no se advierte de una reforma legislativa al Presupuesto, siendo que precisamente la facultad ejercida en la disposición impugnada no es la reforma, sino la creación del mismo.

Por tanto, debe *declararse la improcedencia* de la pretensión contenida en la demanda presentada por los ciudadanos Peña Marín y Marín Sánchez, en relación con la

inconstitucionalidad del art. 10 L. P., por la supuesta violación a los arts. 86 y 131 ord. 8° Cn.

3. A. En relación con los arts. 14 y 15 L. P., los demandantes argumentaron que se viola la separación de patrimonios constituidos a favor de entidades independientes, pues se autoriza al Ministerio de Hacienda para tomar decisiones sobre los recursos de las instituciones descentralizadas no empresariales, para reforzar las asignaciones presupuestarias votadas por el Legislativo.

B. Ante ello, esta Sala advirtió que el contenido normativo del art. 15 L. P. ha sido planteado sin que guarde relación con los motivos de inconstitucionalidad alegados, pues prescribe la autorización de la transferencia como competencia de las instituciones correspondientes (ISSS, CNR, CEL, CEPA, ANDA).

C. Al respecto, los actores sostienen que, a partir del art. 15 L. P. , se faculta a las Instituciones Descentralizadas no Empresariales (ISSS y CNR), y a las Empresas Públicas (CEL, CEPA y ANDA), para que puedan ampliar sus asignaciones presupuestarias en lo relativo a proyectos de inversión, previa opinión favorable de la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

Ello, según los demandantes, constituye una violación al art. 225 Cn., pues somete a los entes descentralizados mencionados a la opinión favorable del Ministerio de Hacienda, para efectuar las transferencias aludidas, cuyo ejercicio les corresponde autónomamente. En ese sentido, la violación a la facultad administrativa de tales entidades, que son personas jurídicas independientes, constituye una violación a su personalidad jurídica, ya que el patrimonio es distintivo de esa personalidad.

D. Establecidos de esta manera los términos del contraste, y dada la atribución de un contenido más preciso en la disposición objeto de control, dicho motivo de inconstitucionalidad resulta admisible.

E. Ahora bien, debe acotarse que en el caso del art. 14 L. P. no se formuló prevención, precisamente porque se ha tenido por configurada argumentalmente la contradicción constitucional propuesta por los demandantes.

Así, en el caso del art. 14 L. P. , la vulneración al art. 225 Cn. se verifica con respecto a la atribución al *Ministerio de Hacienda* para que pueda reforzar las asignaciones presupuestarias de Instituciones Descentralizadas no Empresariales adscritas al Ramo de Salud Pública y Asistencia Social, Autoridad Marítima Portuaria y Autoridad de Aviación Civil, con los montos que perciban en exceso -durante cada trimestre- de las estimaciones de la fuente de ingresos propios, incluida en cada uno de los respectivos presupuestos institucionales. Mientras que en el caso del art. 15 L. P., si bien la facultad conferida a las instituciones descentralizadas de ampliar sus asignaciones presupuestarias es reconocida

legalmente, está condicionada a la autorización previa del Ministerio de Hacienda (a través de la Dirección General de Inversión y Crédito Público).

4. A. Finalmente, se hizo ver a los demandantes que no habían señalado el objeto de control en la supuesta violación al principio de indelegabilidad de funciones, pues dicho parámetro fue esgrimido de manera global, y por tanto generaba cierta indeterminación del contraste al que aluden.

B. En consecuencia, se previno a los actores para que señalaran las disposiciones impugnadas y su contenido normativo en relación con el supuesto quebrantamiento del principio de indelegabilidad de funciones –art. 86 Cn.–.

C. En relación con este motivo, los actores consideran que dicha prevención ha sido contestada en cada uno de los apartados previos, con respecto a cada motivo de inconstitucionalidad específico.

D. En efecto, dilucidado ya el encuadre normativo en cada uno de los motivos de inconstitucionalidad prevenidos, se advierte la relación que la supuesta violación al art. 86 Cn. es planteada por los demandantes, especialmente en la inconstitucionalidad del art. 10 L. P. -declarado improcedente-, y del art. 11 L. P., que se examinará a continuación.

**III.** En efecto, además de los ya analizados, subsisten otros motivos de inconstitucionalidad que no fueron objeto de prevención, pues sobre ellos se advirtió un tipo de análisis liminar sustancialmente distinto.

I. A. Los demandantes afirmaron que ninguna economía en remuneraciones y otros rubros de agrupación pueden ser transferida a una Unidad Presupuestaria inexistente, como lo establece el art. 11 L. P. Así, dichos recursos tampoco pueden servir para cubrir “necesidades prioritarias imprevistas” dentro de las mismas instituciones, con o sin la autorización del Ministerio de Hacienda, que se daría al pasar de gastos especificados y determinados cualitativa y cuantitativamente hacia gastos indefinidos.

En ese sentido, consideraron que, al ser imposible la transferencia de las economías en remuneraciones y otros gastos a las partidas para financiar gastos imprevistos dentro del mismo Ramo administrativo, también se vuelve imposible lo dispuesto en el inc. 2° del mismo art. 11 L. P., el cual pretende autorizar al Consejo de Ministros para efectuar transferencias entre Unidades Presupuestarias de financiamiento de gastos imprevistos establecidos en cada una de las Unidades Primarias de Organización.

A lo anterior agregaron que señalar un máximo del 2.5 % del monto total del presupuesto como límite para las transferencias, como pudiera ser el 1 %, indica que el Órgano Legislativo delega un porcentaje de su facultad de aprobar el Presupuesto de Gobierno, en contra de lo dispuesto en el art. 86 Cn.

Asimismo, sostuvieron que los controles sobre el gasto público se ejercen con base en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, y dentro de sus modificaciones se deben incluir las transferencias entre partidas de distintos Ramos, pues implican una modificación a la Ley de Presupuesto. Así, la aplicación de los artículos impugnados posibilitaría la ampliación de los gastos imprevistos para determinadas actividades, o crear nuevos gastos en acciones ajenas al Plan General del Gobierno y plan anual, en su caso (preparados por el Consejo de Ministros), sin el procedimiento necesario para la modificación de la Ley del Presupuesto General del Estado; es decir, sin iniciativa de ley del Consejo de Ministros, ni Decreto Legislativo del Órgano que tiene la facultad de crear, interpretar, modificar y derogar las leyes.

*B.* Este punto de la pretensión se tiene por configurado adecuadamente, en especial, bajo los términos de contradicción constitucional relacionados con el principio de especialidad presupuestaria, que deriva del principio de reserva de ley presupuestaria -arts. 131 ord. 8°, 167 ord. 3° y 229 Cn.-, y la prohibición de delegación de las competencias constitucionalmente asignadas -arts. 86 y 227 Cn.- en las modificaciones al Presupuesto aprobado.

2. *A.* Por otra parte, los demandantes también sostuvieron que el art. 10 L. P. permite que el Ministerio de Hacienda pueda vulnerar también lo dispuesto en el art. 172 Cn., el cual establece que el Órgano Judicial dispondrá de un mínimo del 6 % de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado; según afirman, dados los recortes hechos por la Asamblea al Presupuesto del Órgano Judicial, éste apenas excede el mínimo constitucional. Así, con la disposición impugnada se autoriza al Ministerio de Hacienda de atender contra la disposición constitucional mencionada.

*B.* Este argumento parte de una interpretación casuística e hipotética que difícilmente puede sostenerse como un motivo de inconstitucionalidad abstracto y normativo.

En efecto, el mínimo constitucional para la asignación del Presupuesto del Órgano Judicial se plantea como conculcado por los demandantes en términos especulativos, y se hace depender de cuánto haya sido en cada año el porcentaje de los ingresos corrientes del Presupuesto.

En ese sentido, es preciso recalcar que la inconstitucionalidad debe plantearse en términos abstractos como contradicción normativa deducible de las disposiciones constitucionales que sirven de parámetro de control frente a la interpretación -también normativa- de las disposiciones secundarias objeto de control.

Ello nos lleva a concluir que, en el presente caso, los actores no han logrado plasmar adecuadamente la inconstitucionalidad del art. 10 L. P., por la supuesta violación al art. 172

Cn.; y por tanto, *debe declararse improcedente* este punto de la pretensión que ahora nos ocupa.

**IV.** Con base en lo expuesto, disposiciones constitucionales citadas, y en virtud de los arts. 6 y 7 L. Pr. Cn., esta Sala RESUELVE:

1. *Declárase inaplicable* la reforma al art. 14 LOJ, emitida por D. L. n° 743, de 2-VI-2011, que aparece publicado en el Diario Oficial n° 102, tomo 391, correspondiente al 2-VI-2011, en cuanto al número de votos exigido para adoptar sentencias de inconstitucionalidad, por vulnerar: el proceso de formación de la ley –art. 135 Cn.–; el principio de separación de poderes –art. 86 Cn.–, el carácter colegiado de la Sala de lo Constitucional –art. 186 inc. 3° Cn.–; y el derecho acceso a la jurisdicción –art. 2, en relación con el 182 ord. 5° Cn.–

2. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda presentada por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, en relación con la inconstitucionalidad del art. 10 de la Ley de Presupuesto General para el Ejercicio Financiero Fiscal del año 2011, por la supuesta violación a los arts. 86 y 131 ord. 8° Cn. y al art. 172 Cn., en virtud de las razones antes expuestas.

3. *Admítese* la demanda presentada por los ciudadanos Peña Marín y Marín Sánchez, en cuanto a la inconstitucionalidad de la creación de las partidas de gastos imprevistos, por la supuesta violación al principio de especialidad presupuestaria (manifestación de la reserva de ley presupuestaria dirigida al Legislador –art. 131 ord. 8° Cn.–), así como la relación expuesta sobre el contenido del art. 228 Cn.

4. *Admítese* la demanda presentada por los ciudadanos antes mencionados, en cuanto a la inconstitucionalidad de los arts. 14 y 15 de la L. P., por la supuesta vulneración al art. 225 Cn.; respecto del art. 14 de la L. P., se *admite* en cuanto se otorga al Ministerio de Hacienda la atribución de reforzar las asignaciones presupuestarias de Instituciones Descentralizadas que dicha disposición establece; y en el caso del art. 15 L. P., se *admite* porque dicha facultad está condicionada a la autorización previa del Ministerio de Hacienda (a través de la Dirección General de Inversión y Crédito Público).

5. *Admítese* la demanda presentada por los peticionarios, en cuanto a la inconstitucionalidad del art. 11 L. P., por la supuesta violación al principio de especialidad presupuestaria, que deriva del principio de reserva de ley presupuestaria –arts. 131 ord. 8°, 167 ord. 3° y 229 Cn.–; y por la prohibición de delegación de las competencias constitucionalmente asignadas en las modificaciones al Presupuesto aprobado –arts. 86, 131 ord. 8° y 227 Cn.–

6. *Rinda* informe la Asamblea Legislativa en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución, mediante el cual justifique la

constitucionalidad de los arts. 11, 14, 15 de la L. P., así como la creación de las Partidas de Gastos Imprevistos, según los términos de impugnación planteados por los demandantes.

*7. Notifíquese.*