

COMISION DE ESTUDIO DEL

PROYECTO DE CONSTITUCION

INFORME UNICO

PALACIO LEGISLATIVO:

San Salvador, 22 de julio de 1983

Señores Secretario de la
Asamblea Constituyente
PRESENTE.

La Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, al informar al Pleno Constituyente que ha concluido la labor que le fue encomendada desea, antes de entrar en materia, hacer una breve reseña histórica, sobre los principales acontecimientos relacionados con su actuación.

El 28 de marzo de 1982, con una concurrencia de ciudadanos sin precedencia en nuestra historia eleccionaria, dio como resultado la instalación de esta Asamblea Constituyente el día 22 de abril del mismo año, habiendo determinado con espíritu patriótico, asumir además de la función constituyente, para la que primordialmente fue electa, la legislativa.

Para el mejor desempeño de sus funciones se integraron diferentes Comisiones de Trabajo, entre las que figuró esta Comisión, que quedó integrada de la manera siguiente:

Doctor Rafael Morán Castaneda
Don Hugo Cesar Barrera Guerrero
Doctor Guillermo Antonio Guevara Lacayo
Lic. Hugo Roberto Carrillo Corleto
Doctor Abraham Alfredo Amaya Ruiz
(Q.D.D.G.)
Br. Héctor Tulio Flores
Doctor Manuel Mártir Noguera
Doctor José Humberto Posada Sánchez
Doctor Roberto Hidalgo Zelaya
Lic. Rodolfo Antonio Castillo Claramount
Lic. Julio Adolfo Rey Prendes
Doctor Ricardo González Camacho
Doctor Luis Nelson Segovia

Posteriormente se integraron los siguientes Diputados:

Dra. María Julia Castillo Rodas
Srita. Mercedes Gloria Salgero Gross
Dr. Jorge Alberto Zelada Robredo
General Antonio Enrique Aguirre
Prof. Carlos Arnulfo Crespín
Don René Barrios Amaya (Q.D.D.G.)
Cnel. Juan Antonio Martínez Varela
Ing. José Francisco Merino López
Dr. Julio Montes

A este último se le incorporó a la Comisión durante la licencia por enfermedad, concedida al Dr. Luis Nelson Segovia.

Al iniciar sus labores, la Comisión determinó los siguientes métodos.

- a) Adoptar como documento base la Constitución de 1962;
- b) Conocer las opiniones de los sectores gremiales, profesionales, técnicos en diversas ramas, partidos políticos, entidades gubernamentales, ciudadanos en su carácter particular;
- c) Solicitar la colaboración de instituciones, entidades y jurisconsultos para conocer su parecer sobre diversos aspectos relacionados con la materia. Además del documento base ya mencionado, se consultaron las Constituciones de todos los países de América Latina, de España y otros países europeos, así como también compendios y tratados sobre Derecho Constitucional y otras disciplinas jurídicas y filosóficas.

2. LOS ALCANCES DE ESTE INFORME

a) La Comisión Redactora del Proyecto adoptó el texto de la Constitución de 1962 como base de su trabajo y anteproyecto, por considerar que constituía un buen fundamento para llevar a cabo, con éxito, la delicada misión que le había sido encomendada. De esta manera, se evitaba la necesidad de designar comisiones formadas por miembros distintos de los Diputados de la Asamblea Constituyente, que redactaran un anteproyecto que bien pudiera haberse elaborado conforme a la más estricta técnica jurídica, pero que podría carecer del elemento de valoración política, tan necesario en las condiciones actuales por las que atraviesa El Salvador.

Como lo reiteramos en el transcurso de este informe; la Constitución de un país es la base de la organización político-jurídica del Estado que en un momento dado es el producto del equilibrio de las fuerzas políticas existentes. En tal sentido, la Comisión consideró que la Constitución de 1962, que reproduce casi fielmente a la de 1950, era un modelo apropiado para sus discusiones, y que los conceptos políticos, sociales y económicos en que se fundamenta, tienen en general validez para las circunstancias actuales con las modificaciones que es necesario introducirle y que se han incluido en el proyecto que ahora se presenta.

b) En este informe, la Comisión únicamente deja constancia de los motivos y de los razonamientos que sustentan los cambios o modificaciones introducidos a la Constitución de 1962, puesto que las otras disposiciones han estado vigentes desde el año de 1950 y su motivación se conoce desde entonces. Por otra parte, las sesiones de la Comisión fueron grabadas en cintas magnetofónicas y consignadas en versiones taquigráficas en que constan las intervenciones de los miembros, para facilitar el estudio y entendimiento de la Constitución a los intérpretes y estudiosos de la misma.

c) La mayoría de las disposiciones del proyecto fueron adoptadas por consenso de la totalidad de las fracciones de los distintos partidos representados en la Asamblea Constituyente, aunque no necesariamente con el concurso de todos los miembros de la Comisión que, como es natural, no siempre asistieron a todas las sesiones. En este informe no se hace señalamiento alguno acerca de la forma en que se adoptaron cada una de las disposiciones.

Obtener el consenso no fue fácil, especialmente en aquellos casos en que las distintas tendencias ideológicas eran no solo divergentes sino opuestas. Hubo sin embargo un elemento común, de convergencia entre todos los miembros de la Comisión: el de mantener en la medida de lo posible de los conceptos de la Constitución de 1962 y el de proveer los cambios necesarios para asegurar la continuación del proceso democrático, con modificaciones que, tomando en cuenta la experiencia pasada, fueran suficientemente dinámicas para garantizar este proceso a las generaciones venideras, dentro de una sociedad que cambia rápidamente no solo por realidades demográficas y económicas, sino por enfoques derivados del desarrollo de la tecnología en el mundo moderno.

El antiguo conflicto existente desde los albores de la historia entre el derecho a la libertad de la persona como individuo y la aspiración igualitaria entre los miembros de la sociedad se mostró en forma abierta o latente, en nuestras discusiones. Lograr un justo equilibrio entre estos dos conceptos fue la motivación siempre presente en la difícil tarea de la Comisión.

3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

En la Constitución de 1950, reproducida casi íntegramente en 1962, se estructuraron las disposiciones constitucionales de manera tal que la parte orgánica, esto es aquella relativa a la organización de los llamados Poderes Públicos, se colocó al principio de la misma, dejando para los títulos finales aquellas otras relativas a los derechos individuales y sociales. Sin duda, esta estructuración correspondió a las ideas predominantes en la época de otorgar cierta preeminencia al Estado, como una reacción a las ideas del individualismo filosófico y del liberalismo económico consagradas casi como dogma de fe en nuestro país, desde la Constitución de 1886.

El proyecto, cuya concepción filosófica ciertamente no está basada en aquellas doctrinas, pero cuyas disposiciones transpiran una concepción personalista de la organización jurídica de la sociedad, empieza por definir los fines del Estado en relación con la persona humana, para, a continuación, desarrollar y enumerar los derechos y garantías fundamentales de la misma como miembro de la sociedad en que vive. La parte orgánica aparece posteriormente, más conforme con el concepto de que el Estado, los órganos de Gobierno y las funciones que realizan, están al servicio de la sociedad salvadoreña que se ha organizado para la realización de los más altos valores en beneficio de los miembros que la componen. En este mismo orden de ideas se ha separado, y colocado en títulos o capítulos diferentes las disposiciones relacionadas con los derechos y su ejercicio y aquellas otras consistentes en normas de organización y que, como en el caso de los derechos políticos y el organismo electoral, aparecían en la Constitución anteproyecto de un mismo Título.

TITULO I

LA PERSONA HUMANA Y FINES DEL ESTADO

Desde el inicio de sus labores, se planteó en la Comisión el tema relativo al concepto filosófico relacionado con los fines del Estado, lo cual provocó una amplia discusión entre sus miembros, que fue sumamente fructífera; y una vez acordados sobre conceptos tan fundamentales, facilitó posteriormente la obtención del consenso en la mayoría de todos los otros grandes temas de la Constitución. La naturaleza de este informe no permite exponer toda la base filosófica del concepto adoptado y su sustentación en las doctrinas de los diferentes iusfilósofos que se han ocupado de éste.

En una Constitución que contiene una gran cantidad de principios programáticos y de enunciados dogmáticos, es necesario que se establezcan de manera clara, los fines de la organización político-jurídica de la que la propia Constitución es base fundamental, ya que el intérprete de la misma, necesita de una concepción teológica para descubrir el verdadero alcance de sus disposiciones, sin olvidar que la Constitución es un conjunto armónico que no puede interpretarse aisladamente. Para los miembros de la Comisión el fin último del Estado, es el hombre mismo, la persona humana. El Estado no se agota en sí mismo, no es una entelequia intrascendente, sino creación de la actividad humana que trascienda para beneficio de las propias personas. Por eso se dice en el artículo 1 que “la persona humana es el principio y el fin de la actividad del Estado”.

Pero como creación misma del ser humano, el Estado no se concibe como organizado para el beneficio de los intereses individuales, sino el de las personas como miembros de una sociedad. La realidad social es tan fuerte como la realidad individual. El hombre no es simplemente un ser, es como dirían los iusfilósofos “un ser entre”, “un ser para”, “un ser con”. Persona humana aislada es imposible de concebir puesto que debe su vida a otros seres humanos con los cuales se relaciona. La regulación de estas relaciones, las relaciones de la sociedad y de sus miembros entre sí, es el objeto y la finalidad del Derecho y del Estado.

Pero si la persona humana como miembro de la sociedad, es el fin último del Estado, esta organización jurídica debe de tener respecto de esta persona, finalidades de valor que aseguren en definitiva la felicidad del género humano. Por eso la escogencia de los tres grandes valores: justicia, seguridad jurídica y bien común, que en un mismo orden jerárquico se consideran complementarios y no antagónicos, como más de algún iusfilósofo ha sostenido. No puede haber justicia sin seguridad jurídica y el bien común no puede garantizarse sin el concurso de aquellos otros dos valores. La libertad individual de disponer conforme a la ley, es una norma de justicia, pero sin la seguridad de que esa ley se aplicará, la justicia se desnaturaliza. Lo que disponga la ley, el contenido de ese “conforme”, es el concepto del bien común que a la libertad de uno, enfrenta la libertad de otros, de manera que las relaciones de sociedad puedan conducirse dentro de parámetros de igualdad que permitan un desarrollo armónico de fraternidad y solidaridad de los componentes del grupo social.

TITULO II

LOS DERECHOS Y GARANTIAS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA HUMANA

En el título Segundo sobre “Los Derechos y Garantías Fundamentales de la Persona Humana”, se han comprendido tres capítulos, el primero de los cuales trata de los derechos individuales, el segundo de los derechos sociales, y el tercero de los derechos políticos.

CAPITULO I

LOS DERECHOS INDIVIDUALES

El derecho a la seguridad. El artículo 2 del proyecto consigna que toda persona tiene derecho a la vida, la libertad, la seguridad, el trabajo, la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Este mismo concepto con similar redacción estaba comprendido en el artículo 163 de la Constitución de 1962. La Comisión agregó el derecho a la seguridad.

Este concepto de seguridad aquí incluido es, en opinión de la Comisión, algo más que un concepto de seguridad material. No se trata únicamente del derecho que pueda tener una persona a que se le garantice estar libre o exenta de todo peligro, daño o riesgo, que ilegítimamente amenace sus derechos sino también se trata de la seguridad jurídica como concepto inmaterial. Es la certeza del imperio de la ley, en el sentido de que el Estado protegerá los derechos de las personas tal y como la ley los declara.

EL DERECHO AL HONOR, A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR Y A LA PROPIA IMAGEN

El derecho al honor está también contemplada en el artículo 163 de la Constitución que ha servido de anteproyecto. La Comisión estimó que el honor debía figurar en un inciso aparte juntamente con la intimidad personal y familiar y la propia imagen por considerar que se trata de derechos que tienen entre sí una estrecha relación.

El honor de las personas es tanto o más valioso que sus bienes materiales. La imputación que pueda hacerse a alguien de actuaciones deshonorosas, consistan éstas o no en acciones tipificadas como delito, pueden causar daños de gran magnitud que repercuten no sólo en la vida familiar sino en las relaciones todas del hombre dentro de la sociedad en que vive, perjudicándolo también en su bienestar material.

Pero pueden haber situaciones en que aún cuando no se perjudique el honor de las personas, se ofendan sus sentimientos, divulgando hechos que toda persona tiene derecho a conservar para sí misma y cuyo conocimiento público pueda causarle serios perjuicios. Por ejemplo, no es deshonoroso padecer una enfermedad. No es deshonoroso padecer de dificultades económicas, pero puede ser perjudicial para una persona que se divulguen sus enfermedades o que se expongan públicamente sus problemas financieros o sus reyertas familiares. La disposición constitucional sienta un principio que debe ser desarrollado por la ley secundaria.

Algo similar puede decirse del derecho a la propia imagen. No se trata del concepto que la persona tenga de sí mismo, se trata de su imagen o efigie, esto es, de la reproducción por medios mecánicos, electrónicos o manuales de su propia figura sin su consentimiento. Como en el caso anterior, la ley tendrá que establecer cuales son las circunstancias y las situaciones en que la persona podrá reclamar la indemnización que se establece por daños de carácter moral. Es del caso reconocer que no siempre la reproducción de la imagen de una persona puede constituir una violación de su derecho. Si ésta se reproduce tratándose de personas que desempeñan funciones públicas en el ejercicio de tales funciones no hay una intromisión indebida en la privacidad, pero si se trata de divulgar la imagen de las personas en actitudes o en circunstancias que son propias de su vida íntima y familiar o que se trata de usar de ella para fines no consentidos, por ejemplo comerciales, habrá de dar lugar a los reclamos por daños de carácter moral, por violación del derecho constitucional.

EL DERECHO AL LIBRE TRANSITO

En adición al derecho ya consagrado en el artículo 154 de la Constitución de 1962 se adiciona el derecho de los salvadoreños a salir del territorio nacional, salida que no podrá prohibírsele sino por resolución o sentencia de autoridad competente dictada con arreglo a las leyes. Esta adición es un producto de la práctica viciada que se ha venido observando durante mucho tiempo por autoridades administrativas, algunas veces por exceso de celo, algunas veces por malicia, que impiden la salida del territorio nacional por simples denuncias, sin tener autoridad legítima para hacerlo. Esta actitud abusiva de la autoridad es la que trata de impedir la disposición constitucional.

PRESUNCION DE INOCENCIA

Además de la garantía constitucional en virtud de la cual nadie puede ser privado de sus derechos sin haber sido oído y vencido en juicio, se introduce otra garantía procesal en el caso de las personas acusadas de algún delito. Se establece en primer lugar la presunción de su inocencia. Es éste un principio universalmente reconocido y su texto en su inciso primero está tomado del artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Adicionalmente, se garantiza a toda persona detenida, acusada formalmente o no, su derecho a ser informado de las razones de su detención en forma inmediata, esto es, es el acto mismo de su detención y de modo que le sea comprensibles explicándole de la misma manera sus derechos.

Las declaraciones que pueden obtenerse de las personas detenidas sin su consentimiento no deben tener ningún valor, por lo que se eleva a la categoría del precepto constitucional el derecho de guardar silencio. Para hacer efectivos estos derechos se garantiza la asistencia del abogado al detenido desde el momento mismo de su detención, que es parte de las diligencias policiales.

LA DETENCION ADMINISTRATIVA

En la actualidad según la legislación secundaria, la detención administrativa, esto es, la que realizan los órganos auxiliares de la administración de justicia, como los cuerpos de seguridad, es de 72 horas contadas después de la captura, al final de las cuales debe consignarse al detenido a la orden del juez competente. Esta disposición se eleva a la categoría de precepto constitucional a efecto de que como parte y derecho de las garantías fundamentales de la persona, su violación puede dar lugar a la responsabilidad del funcionario

público que la infrinja de acuerdo a lo que dispone el artículo 242 del proyecto, y que su plazo no pueda ser ampliado por la legislación secundaria.

INVIOLABILIDAD DE LA MORADA

Si bien es cierto, que ya este derecho estaba contenido en el inciso segundo del artículo 265 de la Constitución de 1962, la redacción del proyecto es más clara, más amplia y más precisa. Después de proclamar el principio de inviolabilidad, establece la norma general de que sólo puede ingresarse a ella en cualquiera de estas cuatro circunstancias:

- a) Por consentimiento de la persona que la habita, que no necesariamente debe ser el propietario o cualquier otra persona con derecho sobre el bien inmueble de que se trate.
- b) Por mandato judicial, lo cual comprende los casos relacionados con la averiguación de delitos y persecución de delincuentes que no estén comprendidos en el literal siguiente.
- c) Por flagrante delito, cuando el delincuente ha sido sorprendido infrangantí, esto es, hallado en el acto mismo de cometer el delito o inmediatamente después. Asimismo, cuando existe peligro inminente de la perpetración de un delito.
- d) Por el grave riesgo de las personas, lo cual comprende los casos de incendio u otros análogos así como los relacionados con la protección de la salud de los habitantes y de los vecinos.

EL EFECTO RETROACTIVO DE LAS LEYES

Repite el artículo 21 de la disposición contenida en el artículo 172 del anteproyecto, la garantía constitucional de que las leyes no pueden tener efecto retroactivo salvo en materia de orden público y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente.

En el primero de los casos en que se admite la retroactividad se requiere que la ley misma establezca expresa o tácitamente la retroactividad y además que se trata objetivamente de una materia de orden público. Ha sido, sin embargo, práctica de nuestras legislaturas el de dar efecto retroactivo a la ley calificando expresamente de orden público la materia de que se trata, a manera de justificar la retroactividad y de impedir o estorbar cualquier demanda de inconstitucionalidad.

Por esta razón se ha adicionado un inciso en el sentido de que estas declaraciones contenidas en la ley secundaria sobre la calificación de la materia no son obligatorias para la Corte Suprema de Justicia, que tendrá siempre la facultad para declarar si determinada materia es o no de orden público al resolver cualquier demanda sobre la inconstitucionalidad de la ley.

LA INVIOLABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES TELEFONICAS

Al igual que la correspondencia, la conversación telefónica es un medio de comunicación privado y por que su administración es un servicio público debe de rodearse de las máximas garantías para que su uso no vulnere la privacidad a que las personas tienen derecho. Con ese propósito se incluye la prohibición de interferir e intervenir la conversaciones telefónicas. La violación de esta prohibición por parte de particulares, funcionarios o empleados públicos conlleva una responsabilidad penal o civil que la ley secundaria habrá de determinar.

LA PENA DE MUERTE

Tan antigua como la humanidad en la polémica sobre la legitimidad y conveniencia de la pena de muerte. No es el propósito de la Comisión exponer en este informe los argumentos en pro o en contra que se vertieron en su seno, para adoptar la disposición que limita la aplicación de la pena de muerte a los casos previstos en las leyes militares, durante el estado de guerra internacional, modificando así la disposición del artículo 168 del anteproyecto que extendía su aplicación a los delitos de parricidio, asesinato, robo o incendio si se sigue muerte.

Esta fue una de las pocas disposiciones adoptadas por mayoría de los miembros de la Comisión, que basaron sus argumentos en el rechazo a la teoría retributiva de las penas, en la ineffectividad de la pena de muerte como medio de disuasión de los delincuentes potenciales, en la imposibilidad de corregir errores judiciales, y especialmente en su injusticia como medida de defensa social en el mundo contemporáneo.

La excepción para el caso de los delitos militares en estado de guerra internacional se aceptó en consideración al hecho de que la muerte es parte inevitable del conflicto armado, en que, si la acción de

matar al enemigo extranjero deja de ser ilegítima, con mayor razón deja de ser la de suprimir la vida del nacional traidor que pone en peligro los más altos valores de la patria y la existencia misma de la República.

LA LIBRE EXPRESION Y DIFUSION DEL PENSAMIENTO

La Comisión adoptó el más amplio criterio en defensa de la libre expresión y difusión del pensamiento, limitándolo únicamente por razones de subversión del orden público, lesión a la moral y a la vida privada de las personas.

Simultáneamente suprimió la prohibición contenida en el artículo 158 de la Constitución de 1962 relativa a la propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia. La limitación relativa a la subversión del orden público se consideró mucho más apropiada que la prohibición mencionada, puesto que, se trata de un concepto de más fácil tipificación que está directamente relacionado con la supresión violenta del ordenamiento jurídico y político del Estado.

Consideró la Comisión que el concepto mismo de democracia conlleva en su esencia la libertad de permitir que aquéllos que no están de acuerdo con sus postulados puedan combatirlos en forma pacífica mediante la difusión de sus ideas por medios legítimos. La fortaleza de la democracia consiste en exponer sus postulados a la discusión y a la confrontación con el pensamiento totalitario. Es precisamente en los sistemas de corte totalitario en donde no se permite la difusión de las otras ideas. El sistema democrático no puede seguir la misma conducta, sino por el contrario, debe estar siempre lo suficientemente fuerte para sostener cualquier confrontación.

Este pensamiento que privó en la Comisión no significa que el Estado permanezca inerte frente a los ataques ilegítimos, violentos, que pretenda suprimir el sistema consagrado en la Constitución. Por eso es que la libertad de expresión y difusión del pensamiento se limita por razón de la subversión del orden público.

LA LIBERTAD DE ASOCIACION

En el artículo 7 del proyecto se consagra la libertad de asociación que también estaba contenida en el artículo 160 del proyecto.

En la Constitución de 1962 se legislaba la prohibición de establecer congregaciones conventuales y toda especie de instituciones monásticas. Consideró la Comisión que era conveniente suprimir esta prohibición por arcaica y obsoleta y porque, además, si en el presente existiera tal tipo de asociaciones, no constituyen peligro ni estorbo para el cumplimiento de los fines del Estado.

También se suprimió la prohibición relativa a organizaciones políticas internacionales o extranjeras, ya que la amplitud y ambigüedad de su redacción podían llevar a excesos y abusos que es necesario evitar en el futuro; lo que ciertamente no puede funcionar en El Salvador son partidos políticos extranjeros.

Existen como todos sabemos, y la Constitución así lo apreció, organizaciones internacionales a las que están afiliados partidos políticos nacionales de distintos países con ideas afines que, desde luego, no gozan del reconocimiento de ningún estado como participantes de su política interna que es lo que la prohibición pretendía evitar.

Se añadió sin embargo el derecho de asociación, una prohibición y ésta es la del funcionamiento de asociaciones paramilitares fuera del control de la Fuerza Armada. Experiencias pasadas de influencia negativa en el proceso de democratización fueron la motivación principal que tuvo la Comisión para establecer esta prohibición, además del principio de que es la Fuerza Armada la única institución que legítimamente puede hacer uso de las armas con plena responsabilidad frente a la ley. La existencia de grupos paramilitares sin responsabilidad es la fuente de los más incalificables e incontrolables abusos de los derechos humanos.

CAPITULO II

LOS DERECHOS SOCIALES

SECCION PRIMERA

LA FAMILIA

Al igual que la Constitución de 1962, en el proyecto se establece que la familia es la base fundamental de la sociedad y que tiene la protección del Estado. Hay sin embargo algunas diferencias entre el proyecto y el anteproyecto que se señalan y fundamentan a continuación:

a) La protección del Estado hacia la familia no es una simple protección jurídica. Se crea un mandato constitucional de integrar los organismos, los servicios y formular la legislación necesaria para la integración, el bienestar y desarrollo social, cultural y económico. Esto es, que hay en el proyecto un énfasis mayor en el concepto sociológico de la familia que trasciende la esfera de lo jurídico.

b) No obstante la obligación del Estado de fomentar el matrimonio, la Comisión estimó que era necesario proteger los derechos de las familias que se han formado sin los requisitos de una unión formalmente legalizada, por eso se establece como principio constitucional que la falta de matrimonio no afecta el goce de tales derechos. En ese mismo orden de ideas, la parte final del artículo 33 del proyecto legitima las relaciones familiares resultantes de la unión estable de un varón y una mujer, que merece la protección legal.

c) Se introduce en la Constitución la obligación de regular mediante leyes las relaciones matrimoniales y patrimoniales entre los cónyuges y sus hijos, estableciendo deberes y derechos recíprocos y creando instituciones necesarias para garantizar su aplicación.

d) Los niños tienen derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que les permitan su desarrollo integral.

e) Se establece, además de la igualdad de los derechos de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio de los adoptivos, la correlativa obligación de los padres de darles protección, asistencia y seguridad.

f) Todos estos principios deben de ser desarrollados en las leyes secundarias a efecto de que puedan ser aplicables con procedimientos fáciles y expeditos. Solo así podrá garantizarse que la familia sea la verdadera base fundamental de la sociedad, pero esto, estimó la Comisión, será la labor de la legislación secundaria que encontrará un buen asidero en el precepto constitucional.

g) Una de las anomalías de nuestro ordenamiento jurídico es la carencia de toda legislación sobre el nombre de las personas, situadas que afecta el ejercicio de sus derechos individuales, sociales y políticos. Consideró la Comisión que una constitución de corte personalista, debe de incluir dentro de sus preceptos el relativo al nombre de las personas y así se consignó en el artículo 35, determinando que este nombre comprenderá el propiamente dicho seguido del apellido de los padres, dejando a la ley secundaria la determinación del orden y cuales de estos apellidos deben identificar a cada persona.

SECCION SEGUNDA

EL TRABAJO Y SEGURO SOCIAL

PRINCIPIOS O DERECHOS. El artículo 182 de la Constitución de 1962 enumeró una serie de principios en los cuales se fundamentaría el Código de Trabajo. Estos principios son ahora derechos de los trabajadores consagrados en la legislación secundaria, por lo que la Comisión decidió elevarlos al rango constitucional como tales, a efecto de que no puedan ser fácilmente suprimidos o disminuidos en el futuro.

Cabe señalar que únicamente el numeral 11 del mencionado artículo 182 fue objeto de una modificación y es el que se refiere a la indemnización a que, conforme a la Constitución de 1962, tiene derecho el trabajador cuando sea despedido sin justa causa. El proyecto sustituyó este derecho por el llamado “de la indemnización universal”, que la concede al trabajador o sus beneficiarios cuando se termina su contrato por cualquier causa, dejando a la ley secundaria la forma y demás condiciones de la indemnización. La motivación estuvo fundamentada más en un criterio de seguridad social que en el concepto de reparación de daños, y se estimó que una cuota relativamente reducida de todos los empleadores o patronos podría ser suficiente para cumplir con la obligación consignada siempre que pudiera administrarse en forma global. Desde luego, el legislador secundario deberá apreciar las circunstancias para determinar las modalidades necesarias. Un argumento importante para esta decisión fue el considerar que una norma como la propuesta traería un ambiente de paz social y además armonía entre el capital y el trabajo, ya que, es de todos sabido, que el porcentaje más alto de conflictos laborales se deben a los llamados despidos injustos, que a veces degeneran en serios conflictos colectivos.

b) Se extiende el principio de aplicación de la seguridad social a los trabajadores agrícolas y domésticos aunque, desde luego, al igual que en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos y vacaciones, la extensión y naturaleza de tal seguridad social será determinado de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo. Este concepto estaba ya incluido en el artículo 189 de la Constitución de 1962 con la excepción de la seguridad social.

Como base de su decisión consideró la Comisión que no debería discriminarse, manteniendo trabajadores de segunda clase a quienes por siempre se les estaría vedando el acceso a la seguridad social.

c) Se establece como principio constitucional programático la creación del Banco de Trabajadores. Es esta una vieja aspiración que puede llegar a resolver muchos de los problemas que confronta el sector laboral pero que no sólo las circunstancias futuras demostrarán su factibilidad, sobre la que el proyecto no prejuzga.

d) Otro de los conceptos nuevos introducidos es el de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa. En este sentido la Comisión se limitó a reconocer que tal participación contribuye a la armonía del capital y el trabajo, sin imponer al Estado obligación inmediata de propiciarla.

e) En cuanto a la huelga el artículo 49 del proyecto lo proclama como un derecho de los trabajadores sin necesidad de calificación previa. La intención de los redactores del proyecto es que la huelga se pueda llevar a cabo sin tener que cumplir con ningún requisito que implique aprobación gubernamental, diligencia administrativa o aceptación patronal. Desde luego, se mantiene la necesidad de una calificación posterior respecto de la legalidad de la huelga, mediante comprobación de que ha sido declarada conforme a disposiciones estatutarias y legales. Para responsabilizar a los trabajadores se establece que los efectos de la calificación se retrotraen al momento en que se inició la huelga.

Pero lo más importante es señalar que en adelante la huelga si se aprueba el proyecto, no requerirá de requisitos previos independientes de la voluntad de los trabajadores. La existencia de estos requisitos ha determinado que en el pasado las huelgas han sido casi siempre ilegales y de hecho.

f) Se establece también en el proyecto la conciliación y el arbitraje como medio de solución de conflictos no solo colectivos sino también individuales.

Consideró la Comisión que estos medios ya están contemplados en la legislación secundaria de la conciliación y que el arbitraje podría inclusive aliviar la carga de los tribunales judiciales.

SECCION TERCERA

LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA

Siempre en concordancia con el principio establecido en el artículo 1 del proyecto, en el sentido de que la persona humana considerada como ente social, es el origen y el fin de toda actividad del Estado, se desarrolla en esta sección el contenido y finalidades de la educación y de la cultura que se consideran derechos inherentes a la persona humana.

En consecuencia la educación, debe contribuir a la construcción de una sociedad más próspera y justa y a inculcar el respeto de los derechos humanos y la observancia de los correspondientes deberes. Esta concepción social de la educación llevó a la Comisión a confirmar el principio de que la finalidad de la misma debe incluir el rechazo a toda intolerancia y de propender el conocimiento e identificación de los salvadoreños con la realidad nacional.

No obstante que la educación debe enmarcarse en los principios mencionados, el proyecto establece que los padres tendrán derecho preferente a escoger la educación de sus hijos, lo cual no significa que puedan escoger una que se proponga objetivos opuestos a los enunciados, sino, puedan determinar la clase de institución educativa a la que asistan sus hijos.

Se incluye, además de la educación básica como derecho y deber, la educación parvularia que se considera de gran importancia en la formación de la persona.

La Constitución de 1950 establecía la enseñanza laica en los centros educativos oficiales. La Constitución de 1962 dijo que sería esencialmente democrática en todos los centros educativos.

En opinión de la Comisión el término “democrático” no es el más apropiado puesto que no dilucida el problema de la posibilidad de la enseñanza religiosa. La alternativa no es entre enseñanza democrática o antidemocrática. No se concibe que se enseñe contra la democracia en un estado que proclama un sistema democrático y representativo. Los constituyentes de 1962 simplemente eludieron el problema. La alternativa y la escogencia entre la enseñanza laica y la religiosa.

La Comisión tomó en cuenta y estuvo perfectamente conciente de que la religión a la que pertenecen la mayoría de los salvadoreños es la religión católica. No obstante lo cual, se decidió por la enseñanza laica en los centros educativos oficiales para mantener el principio de la separación de la Iglesia y el Estado. Estimó la Comisión que concesiones en este campo pueden llevar a abusos tales que conviertan a El Salvador en un estado confesional. Se tuvo también en consideraciones que existen en El Salvador religiones minoritarias, cuyos miembros se han acrecentado en los últimos años y que son ciudadanos salvadoreños

que merecen todo respeto y cuyos derechos se verían atropellados de imponerle a sus hijos la enseñanza de una religión que no es la de ellos.

La enseñanza religiosa, a juicio de la Comisión, es propia del templo y de la iglesia, no de las escuelas del Estado en donde no debe practicarse ni política partidista ni religión alguna.

La colaboración de los centros de enseñanza privada es muy importante ya que el Estado no cuenta con todos los recursos necesarios para implementar el programa general de educación, por lo que puede resultar más económico subvencionar a estas instituciones siempre que no persigan fines de lucro. Así se dejó consignado en el artículo 58 del proyecto.

Respecto de la educación superior o universitaria, la Comisión mantuvo los preceptos de las constituciones anteriores relativas a la Universidad de El Salvador, añadiendo únicamente que sus gastos están sujetos a la fiscalización del organismo correspondiente. La Comisión consideró asimismo que la educación superior requiere de la contribución y el auxilio de universidades privadas pero, al mismo tiempo, estimó que no deberían perseguirse fines de lucro de manera que sus ingresos sólo puedan utilizarse en las finalidades para las que han sido creadas.

Dejó consignado estos principios para que la ley secundaria regule estas materias.

Esta ley habrá de regular las actividades, no sólo de la Universidad de El Salvador, sino también de las universidades privadas.

SECCION CUARTA

SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL

Dentro de la concepción del Estado que sustenta el proyecto organizado para la consecución de los valores de justicia, seguridad jurídica y bien común, en beneficio de la persona, lo obligan a velar por la salud de los habitantes de la República. La salud es, a juicio de la Comisión, uno de los factores más determinantes en la consecución de ese bien común que se valora como una de las metas finales de la organización estatal. La persona humana no es un ser abstracto sino viviente, cuyas necesidades primarias son corporales.

En tal sentido, la salud, tanto preventiva como curativa, es parte de los medios que el Estado debe promover para la realización de sus propios fines. La realidad salvadoreña hace que el Estado tenga que definir y aplicar determinadas políticas de salud.

Por eso, el proyecto establece con claridad que la política nacional de salud es determinada, controlada y supervisada por el Estado.

Entre los cambios introducidos al anteproyecto también figuran como preceptos constitucionales siempre dentro de la misma concepción de responsabilidad estatal, el control de calidad de los productos farmacéuticos, químicos y alimenticios, y de las condiciones ambientales que puedan afectar la salud.

CAPITULO III

LOS CIUDADANOS Y SUS DERECHOS POLITICOS

Se incluye en este capítulo la mayor parte de las disposiciones contenidas en el Título Tercero de la Constitución de 1962 con excepción de las relativas al Consejo Central de Elecciones que se han colocado en la parte orgánica del Proyecto de Constitución.

Entre los derechos políticos, que el proyecto denomina derecho de los ciudadanos, se incluye el sufragio, que también es un deber definiéndolo no sólo en su aspecto activo sino también pasivo, esto es, que su ejercicio comprende el derecho de elegir y ser elegido y además, el de votar en la "consulta popular directa contemplada en esta Constitución", esta consulta es la relativa al proyecto y base de la unión centroamericana.

Importantísima disposición, constitucional que a juicio de la Comisión constituye una garantía esencial para el funcionamiento del sistema democrático es la que se refiere al registro electoral. La inscripción en este registro es indispensable para el ejercicio del sufragio. Pero lo que la Comisión estima de máxima relevancia es la forma de elaboración de ese registro, atribución que se concede al Consejo Central de Elecciones que lo debe llevar a cabo en forma autónoma y distinto a cualquier otro registro público. Esto significa que, si bien los registros existentes, como el Registro Civil, pueden ser consultados, el Registro Electoral no puede ser una simple reproducción del Registro Civil. Las autoridades electorales no pueden depender de las informaciones

proporcionadas por funcionarios municipales que por ser electos popularmente tienen siempre un interés partidista. Por eso el Consejo Central de Elecciones debe regirse por normas y procedimientos especialmente diseñados para formar el registro de los ciudadanos con derecho al ejercicio del sufragio, que garanticen la pureza del proceso electoral.

Se eleva al rango constitucional el sistema de representación proporcional para las elecciones de diputados. Consideró la Comisión que este sistema, constituye una garantía de expresión del pluralismo político. Tiende además, a evitar que puede darse el caso de una Asamblea Legislativa con diputados de un solo partido, como sucedería si se admitiera el sistema de mayoría por cada circunscripción electoral, en el cual el partido que gana el mayor número de votos obtiene todos los diputados correspondientes a esa circunscripción. La representación proporcional es la defensa del derecho de la expresión de las minorías, esencial a todo el sistema democrático.

A efecto de garantizar la pureza de los procesos electorales, al igual que a los miembros de cualquier culto religioso, se les prohíbe a los miembros activos de la Fuerza Armada pertenecer a partidos políticos o ejercer cargos de elección popular, impidiéndoseles asimismo realizar propaganda política. Tiene como fundamento esta disposición, la consideración de que la disposición de las armas y la posición de autoridad en que se encuentran los militares en servicio activo son propicias a causar intimidación e influir el ánimo de las personas por razones distintas de sus propias convicciones políticas.

Por esa misma razón, se prohíbe que se ejercite el voto en los recintos de instalaciones militares. Los militares en servicio activo podrán, desde luego, votar, pero no en esos recintos.

Una innovación muy importante respecto de la Constitución de 1962, es la forma o procedimiento de elegir al Presidente y Vicepresidente de la República cuando ningún ciudadano haya obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio practicado.

En el anteproyecto, la elección, llamada de segundo grado, correspondía hacerla a la Asamblea Legislativa escogiendo de entre los dos ciudadanos que para cada uno de esos cargos hubiere obtenido el mayor número de votos. En el proyecto se contempla que de darse aquella situación, se llevará a cabo una segunda elección entre esos mismo ciudadanos, a celebrarse en un plazo no mayor de treinta días después de haberse declarado firme los resultados de la primera elección.

Encuentra la Comisión que esta forma de elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, se ajusta más al concepto democrático, en virtud del cual el pueblo directamente elija a sus mandatarios: La decisión final se deja al pueblo mismo y no a la suerte de negociaciones y transacciones entre partidos que pueden no coincidir con los intereses populares. Permite a los ciudadanos, otorgar su voto por el candidato o partido que, aunque no haya sido el de su primera selección propicie los programas o ideas que se asemejen más a sus propias convicciones políticas.

TITULO III

EL ESTADO SU FORMA DE GOBIERNO Y SU SISTEMA POLITICO

LOS LIMITES DE LA SOBERANIA

La Constitución de 1962, después de declarar que la soberanía reside en el pueblo, la limita a "lo honesto, justo y conveniente a la sociedad". Consideró la Comisión que estas expresiones eran demasiado ambiguas, susceptibles de varias, distintas y aún opuestas interpretaciones, y que era desde un punto de vista eminentemente jurídico. Es precisamente el carácter jurídico de la soberanía lo que la hace susceptible de determinadas limitaciones que la sujetan en su ejercicio a normas pre-establecidas por el mismo poder soberano. La soberanía es absoluta, es un poder supremo que no admite sobre si ningún otro poder y no puede ser determinada más que por si misma. Pero, en tal virtud, ese poder puede autolimitarse y lo hace estableciendo normas jurídicas para su ejercicio de la soberanía "en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución".

El pueblo ejercer la soberanía por medio de los funcionarios del gobierno que son sus delegados y que no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley. Cuando el órgano gubernamental realiza un acto legislativo, administrativo o judicial lo hace en ejercicio de ese poder soberano, pero dentro de los límites que le prescribe la Constitución.

FORMA DE GOBIERNO Y SISTEMA POLITICO

En el proyecto, esto es la Constitución de 1962, se declara que el Gobierno es republicano, democrático y representativo. En el proyecto, sin contradecir lo que establece la Constitución anterior se distingue además

entre formas de gobierno y sistema político.

La forma de gobierno concierne al ordenamiento de las funciones de los órganos del Estado, y la escogitación de los detentadores del poder, en tanto que el sistema político está directamente relacionado con los fines del Estado, con el proceso de formulación, ejecución y control de la voluntad política, y con el contenido de la misma. Así, la forma de Gobierno puede ser republicana o monárquica. El sistema político puede ser, entre otros, democrático, autocrático o totalitario. Todos conocemos las monarquías democráticas, que imperan en algunos estados europeos, así como también las repúblicas totalitarias, de partido único y aquellas otras en que el sistema autocrático se disfraza de un aparente ropaje democrático. La Comisión concibe a El Salvador como una república democrática y se ha esforzado en preparar un proyecto de ley fundamental en que, en virtud del equilibrio en el ejercicio del poder, el sistema democrático sea vivencia genuina y no una simple declaración semántica.

Se conceptúa el sistema político, pluralista democrático y representativo, bajo una perspectiva que va más allá de las formas de las instituciones políticas propiamente dichas, sino también dentro de un espectro que abarca las relaciones económicas, culturales e históricas de la sociedad salvadoreña. El sistema se concibe así pues, con un enfoque socio-político, conforme a la definición de los fines del Estado: Justicia, Seguridad Jurídica y Bien Común al servicio de la persona humana dentro de la sociedad en que vive.

El pluralismo democrático, comprende tanto el pluralismo político como el pluralismo ideológico, los cuales, aunque son conceptos distintos, tienen una íntima y estrecha relación.

El pluralismo político, propiamente dicho, consiste en la multiplicidad de instituciones que sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen en la formulación de las decisiones políticas. Estos grupos, generalmente, están organizados para la defensa de sus propios intereses y defienden o propugnan la ideología más conveniente para los mismos. Así, forman parte del sistema pluralista las asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas. El pluralismo ideológico es la convivencia temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías y, cuando es democrático, sin exclusión de ninguna.

Los excesos de un pluralismo político pueden inclusive llevar a concepciones totalitarias como la de los estados corporativistas que surgieron en la década de 1930. Por eso es que en el proyecto se califica y se limita este concepto. El sistema político no es sólo pluralista, es democrático y además representativo.

Pero hay algo más, para la defensa del sistema democrático y, conforme a las realidades nacionales, la Comisión incluye un concepto adicional de limitación: Circunscribe a los partidos políticos la expresión de ese pluralismo democrático representativo, de manera que no se permita que otra clase de instituciones con distintas finalidades, se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental. En ese mismo sentido, la Comisión rechaza como incompatible con el sistema democrático, la existencia de un partido único oficial, que en forma abierta o disfrazada, pueda llegar a institucionalizarse como el único rector y artífice de la formulación, ejecución y control de las decisiones políticas.

ORGANOS O PODERES

De acuerdo con el proyecto, el tradicional concepto de "Poderes Públicos" que contiene la Constitución de 1962 se sustituye por el de "órganos de Gobierno". Esta sustitución es algo más que un capricho semántico. No cambia en modo alguno, antes bien, refuerza la independencia en el ejercicio de las funciones de los tradicionalmente llamados "poderes", pero se conforma más con la realidad del proceso gubernamental, alejándose de una teoría que las constituciones modernas y los tratadistas de derecho constitucional han desechado ya por no adaptarse a las verdaderas realidades políticas del sistema democrático.

En efecto, el poder público, que emana del pueblo, no es otra cosa que la soberanía, y ésta es una, absoluta, indivisible, indelegable, inalienable e imprescriptible. La unidad e indivisibilidad de la soberanía no deja lugar a que se reparta. Cuando cualquier órgano del Estado ejecuta un acto dentro de sus atribuciones y competencia, está ejercitando toda la soberanía, todo ese poder supremo que emana del pueblo. Cuando el juez a nombre de la República falla, no está ejerciendo la soberanía judicial sino la única, indivisible. Lo mismo puede decirse de los actos legislativos o administrativos.

Como crítica a la división de poderes, algunos autores han querido sustituirla por la división de funciones, aunque también esta noción no resulta apegada a la realidad del quehacer gubernamental. La función legislativa, para el caso, no corresponde exclusivamente a uno solo de los órganos del Estado. El ejecutivo interviene en la formación de la ley cuando le da su iniciativa y la sanciona, intervención que en algunos casos también tiene el órgano judicial. El órgano ejecutivo también tradicionalmente ha tenido en El Salvador facultades jurisdiccionales en materia administrativa y así se podría seguir citando muchos ejemplos, para demostrar que la división absoluta de funciones tampoco existe.

De lo que se trata es del ejercicio de atribuciones y competencias constitucionalmente establecidas, que

determinan la intervención de los distintos órganos gubernamentales en la formulación, ejecución y control de las decisiones políticas, esto es, de las normas jurídicas, en el más amplio significado de la palabra. La iniciativa de ley, su promulgación y su sanción o veto son distintas etapas de un proceso político, como también lo es el control de su constitucionalidad. Lo que es de la esencia del sistema democrático es que en las distintas etapas del proceso intervengan los diferentes órganos en forma independiente, sin estar condicionados a la opinión de los otros, y conforme a competencias predeterminadas.

EL DERECHO A LA INSURRECCION

El derecho del pueblo a la insurrección es una institución de rancio abolengo en nuestro derecho constitucional. Figuraba ya en la Constitución de 1886, mantenida en las reformas de 1945, en la Constitución de 1950 y en la de 1962 con algunas variantes. La Comisión ha optado también por mantenerlo, introduciéndole algunas modificaciones, teniendo en cuenta los acontecimientos históricos que han ocurrido en la vida de la República.

Este derecho se anunció por primera vez en la Declaración de los Derechos del Hombre en 1789 como el derecho de resistencia de los pueblos a la opresión. Al analizar este tema, estimó la Comisión que las insurrecciones ocurridas en El Salvador no se han producido todas en ejercicio del derecho consagrado en la Constitución y, que más bien se han invocado para llevarlas a cabo, el derecho inmanente de los pueblos a la insurrección. Estimó la Comisión que, si bien era conveniente mantener la tradición, también había que condicionar el ejercicio del derecho de insurrección, tanto en lo que se refiere a las causas o los motivos por los cuales puede ejercerse como en sus efectos. El propósito de estas limitaciones es el de hacer posible la insurrección en determinados casos sin violentar el orden constitucional sino, por el contrario, institucionalizarla para su defensa y preservación.

En tal sentido, el derecho de insurrección tiene un solo propósito: Restablecer el orden constitucional alterado. No se trata de cualquier alteración, sino que está circunscrita a la transgresión a la forma de Gobierno, esto es la forma republicana, al sistema político pluralista democrático y representativo, y a las graves violaciones a los derechos consagrados en la Constitución, vale decir, las garantías y derechos fundamentales, sin cuyo respeto la vida de los ciudadanos se vuelve insoportable. En sus efectos, el ejercicio del derecho de insurrección se limita a separar a los funcionarios transgresores reemplazándolos de manera transitoria hasta que sean sustituidos en la forma establecida en esta Constitución. Hay que señalar que en el sentir de la Comisión este reemplazo sólo puede hacerse en una forma no prevista por la Constitución, cuando los funcionarios transgresores no puedan ser sustituidos en la forma establecida. Por ejemplo, si el Presidente de la República es el funcionario transgresor, debe ser sustituido por el Vicepresidente o por los designados que no han intervenido en la alteración del orden constitucional. Se limita además en sus efectos el derecho a la insurrección de tal manera que no pueda dar lugar a gobiernos totalitarios que asuman todas las funciones del gobierno. Aún es estas circunstancias excepcionales se debe mantener la independencia de los distintos órganos, en cuenta a sus atribuciones y competencias, en la formulación de la voluntad política. Ni una sola persona, ni una Junta, ni un Consejo podrán tener simultáneamente las facultades que en la Constitución se confiera al Órgano Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

TITULO IV

LA NACIONALIDAD

La Comisión adoptó un doble criterio en lo que respecta a la nacionalidad. Aceptó como válido el criterio del "jus soli", en virtud del cual son salvadoreños todos los que nacen en el territorio de El Salvador. En este sentido difiere de la disposición contenida en la Constitución de 1962 que exigía otras circunstancias relacionadas con el parentesco además del hecho del nacimiento. El proyecto también concede la nacionalidad salvadoreña a los hijos de padre o madre salvadoreñas nacidos en el extranjero. Significa esto que la Comisión ha aceptado la teoría del "jus sanguinis" y del "jus soli" en su más amplia aplicación. El cambio efectuado respecto de la Constitución de 1962 se relaciona con el derecho del suelo, esto es que no exige ninguna otra condición relacionada con el parentesco a los nacidos en el territorio, para otorgarle la nacionalidad.

No es necesario motivar otorgamiento de la nacionalidad salvadoreña en virtud del derecho de sangre ya reconocido en la Constitución anterior, en momento en que circunstancias forzosas han llevado a millares de nuestros compatriotas a vivir en el extranjero. En cuanto al nacimiento en el territorio salvadoreño como justificación de la nacionalidad, la Comisión ha tenido en cuenta que los casos de personas que son hijos de extranjeros no centroamericanos, son relativamente pocos y, en su mayoría, se trata de familias que han hecho en El Salvador su segunda patria. Con esta disposición la Comisión cree también reparar una injusticia más directamente relacionada con intereses económicos y con otros prejuicios, por lo que se privó de la nacionalidad a hijos de inmigrantes que están totalmente integrados a la comunidad salvadoreña.

Dentro de este mismo orden de ideas con el objeto de dar la mayor protección a los nacionales, que por

diversas circunstancias puedan optar por otra nacionalidad distinta, se consignó en el proyecto que, los salvadoreños por nacimiento tienen derecho a gozar por la doble o múltiple nacionalidad. Esta disposición, por ejemplo, podrá aplicarse a los miles de salvadoreños que han nacido durante los últimos años en el extranjero y que han adquirido por sólo ese hecho, la nacionalidad del lugar de su nacimiento. El concepto de doble o múltiple nacionalidad es relativamente común en otras legislaciones constitucionales, lo que hará que los países que la tengan reconozcan también la nacionalidad salvadoreña.

De acuerdo con este mismo enfoque, se incluye como norma constitucional el de que la nacionalidad por nacimiento sólo se pierde por renuncia expresa ante autoridad competente, de manera que ningún hecho distinto de cualquier naturaleza involucre su pérdida.

El artículo 93 del proyecto, contempla además, la posibilidad de que aquellos nacionales de países centroamericanos, que hayan adquirido la nacionalidad salvadoreña por naturalización puedan al mismo tiempo conservar la propia por razones de reciprocidad y mediante la suscripción de tratados por otros países. Los centroamericanos, desde luego, como se consideran salvadoreños por nacimiento cuando manifiesten ante autoridad competentes su voluntad de serlo, conservan su nacionalidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 91 que contempla el derecho a gozar de doble o múltiple nacionalidad.

TITULO V

EL ORDEN ECONOMICO

Las modificaciones introducidas en este título se refieren a la propiedad de la tierra con vocación agrícola, a los fideicomisos y a ciertas concesiones de obra pública.

a) La Tierra. El artículo 103, en su inciso último, contempla la posibilidad de que la propiedad estatal rústica pueda ser transferida a organizaciones campesinas y otras personas naturales o jurídicas. Aunque esta transferencia puede, desde luego, efectuarse conforme a los principios generales contenidos en la legislación secundaria, la Comisión consideró del caso incluirlo en la Constitución, a efecto de que en el futuro esta facultad no pudiese ser restringida considerando como un sano principio la transferencia estatal de la tierra a las personas que directamente la cultivan.

El artículo 104 se consagra el principio de libre disposición de la propiedad de la tierra con vocación agrícola. Al mismo tiempo, en el inciso segundo se señala que la ley establecerá una limitación en cuanto a la extensión máxima de tierra con vocación agrícola que pueda pertenecer a una misma persona natural o jurídica.

Hay que señalar que esta disposición constituye un esfuerzo realizado en el seno de la Comisión como transacción de criterios altamente divergentes en cuanto a la limitación de la propiedad de la tierra y su disponibilidad, uso, goce y disfrute. Por una parte se sostuvo que no debe existir limitación alguna y por otra, que debe dejarse a criterio de la legislación secundaria no sólo la limitación en cuanto a la extensión y transferencia en cuanto al titular de los derechos de dominio o la forma de uso, goce y disfrute de la tierra. La mayoría calificada que se incluye para fijar la extensión máxima, permite dar una seguridad jurídica al propietario de la tierra a efecto de que pueda hacer las inversiones necesarias para su mejor explotación en beneficio también de la colectividad.

El inciso último del artículo 105 es consecuencia de los que dispone el artículo 104 en cuanto a la limitación relativa a la extensión de la tierra. Actualmente, de conformidad con la legislación secundaria, la extensión máxima de la que pueda una persona ser propietaria o poseedora, sin estar afectada por la posibilidad de expropiación por ministerio de ley es de 100 a 150 hectáreas, dependiendo de la clase de suelo, llamado "derecho de reserva". Por otra parte, de conformidad con la legislación relativa a la reforma agraria, fueron expropiadas todas las tierras, propiedad de personas naturales o jurídicas en exceso de 500 hectáreas, quedando las propiedades cuya extensión es menos de 500 hectáreas y mayores del derecho de reserva, sujetas a las limitaciones que establece la Ley Básica de Reforma Agraria.

El último inciso del artículo 105, tiene el propósito de mantener el principio de la limitación en cuanto a la extensión de la propiedad, pero garantiza al propietario de que en caso de expropiación por ministerio de ley de lo que exceda al límite permitido, se le dará la oportunidad de transferirla para que pueda así asegurarse de ser pagado conforme al precio que libremente estipule.

Se elimina en esta forma, de la economía agrícola salvadoreña, las propiedades de gran extensión y al mismo tiempo, se garantiza a los propietario de hasta 100 o 150 hectáreas la seguridad de sus derechos.

b) Los fideicomisos. En el artículo 106 se elimina el plazo de 25 años para los fideicomisos que, como vinculación, permita la ley excepcionalmente. La razón de este cambio consiste en que el fideicomiso es un instrumento de gran utilidad en el financiamiento de obras o empresas que, por su magnitud, puede requerir

de largos plazos para su amortización. La fijación de ese plazo se deja a la ley secundaria.

c) En el artículo 116 se consigna la obligación de someter al conocimiento de la Asamblea Legislativa las concesiones de obra pública. Estimó la Comisión que esta materia es de tal importancia por cuanto la concesión de estas obras pueden llegar a comprometer de tal manera los bienes de la hacienda pública, que no puede dejarse a la sola discreción de funcionarios administrativos la decisión de otorgarlas.

TITULO VI

ORGANOS DEL GOBIERNO **ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS**

CAPITULO I

ORGANO LEGISLATIVO

Sección Primera: Asamblea Legislativa.

El artículo 117 llena un vacío en el sentido de definir la naturaleza y composición de la Asamblea Legislativa.

LAS RESOLUCIONES

El artículo 119 contiene un cambio respecto de la disposición consignada en el anteproyecto (artículo 39), en relación con el quórum necesario para que la Asamblea pueda tomar resoluciones. Según el Proyecto para este propósito se requiere por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos. En la Constitución de 1962, se mencionaba el quórum de deliberación consistente en la mayoría de los miembros, esto es, la mitad más uno, pero establecía a su vez, que cuando hubieran menos de dos tercios de los electos el consentimiento de las dos terceras partes de los presentes sería necesario para tomar resolución. Por ejemplo siendo 60 los diputados se podía deliberar con 31 pero la resolución tendría que ser adoptada con 21 votos.

La Comisión consideró que el precepto adoptado para el funcionario de esta Asamblea Constituyente debía ser aplicado igualmente a la Asamblea Legislativa, por cuanto la mayoría de los Diputados electos refleja más fielmente la voluntad popular e impide que puedan imponerse criterios de minorías producto de arreglos que no necesariamente tengan en cuenta los intereses nacionales.

PERIODO DE LA ELECCION

El proyecto contempla la elección de los Diputados por tres años. Consideró la Comisión que el período anteriormente establecido, de dos años, era demasiado corto atendiendo a las posibilidades de organización de las elecciones desde el punto de vista económico y administrativo. La fijación de un período de dos años equivale casi a mantener a la República en constante campaña política, lo cual no es conveniente puesto que este tipo de eventos, por una parte saludable y necesario para el proceso democrático, por otra parte producen una natural alteración en la vida económica y en muchas otras actividades. La Comisión tuvo en cuenta, además que las facultades que el anteproyecto concede a la Asamblea Legislativa le dan más influencia en el quehacer gubernamental y en el balance del poder, por lo que los cambios demasiado frecuentes pueden interferir en forma inconveniente en la política general del gobierno.

INCOMPATIBILIDAD PARA DESEMPEÑAR **OTROS CARGOS PUBLICOS**

El artículo 125 del proyecto introduce un concepto nuevo en cuanto a la incompatibilidad del cargo de Diputado con el ejercicio de otras funciones públicas, al establecer que puede desempeñarse los cargos de Ministro, Viceministros de Estado, Presidente de Instituciones Oficiales Autónomas, Jefe de Misión Diplomática, Consular o el desempeño de Misiones Diplomáticas Especiales, esto no significa que puedan desempeñarse los dos cargos simultáneamente, sino únicamente que el Diputado podrá aceptar el otro cargo reincorporarse a la Asamblea si al retirarse todavía no ha finalizado el período de la elección.

Estimó la Comisión que una disposición como ésta, no solo permite al Presidente de la República tener una mayor posibilidad de selección de su gabinete, sino que, al mismo tiempo, fortalece la institución democrática de los partidos y da fuerza a la Asamblea Legislativa, sin violar el principio de la independencia de las atribuciones o competencias de los órganos del Estado. Es esta una de las varias disposiciones introducidas en el proyecto que contribuyen a disminuir la desmesurada influencia presidencialista en la actividad gubernamental.

APROBACION DEL PRESUPUESTO Y SALARIOS

De conformidad con el criterio de dar a la Asamblea la verdadera independencia que corresponde al primer órgano fundamental del Gobierno, no consigna entre sus atribuciones la de aprobar su presupuesto y sistema de salarios, directamente, sin que sometan éstos a aprobación de ninguna clase del Órgano Ejecutivo, al que se consultará para el sólo efecto de garantizar que existen fondos necesarios para su cumplimiento. Considera la Comisión que es de poco sentido hablar de independencia de los órganos del Gobierno en el ejercicio de sus atribuciones, si esta independencia no existe en el campo económico. Por esto, sin dejar de considerar que el presupuesto es un todo armónico, la Asamblea debe de tener facultades para asignar los fondos que requiera para el cumplimiento de sus funciones con lo que se alterará la política financiera económica del gobierno pero se obtendrán los beneficios resultantes que se apuntan.

BENEFICIOS E INCENTIVOS

La atribución contenida en el numeral 24 del artículo 47 del anteproyecto se amplía con el propósito de promover el desarrollo económico, científico y cultural, de manera que puedan otorgarse toda clase de beneficios o incentivos para la promoción de estas actividades. De mucha importancia será la aplicación de esta atribución para llevar a cabo la reactivación económica.

ELECCION DE FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL PROCURADOR

A fin de dar una mayor independencia en el ejercicio de sus funciones, que más adelante se comentan, al Fiscal General de la República y al Procurador General de la República se confiere a la Asamblea Legislativa la facultad de elegir los nombramientos que correspondía anteriormente al Presidente de la República. Se considera especialmente a la Fiscalía General de la República como un elemento importantísimo en la administración de justicia cuya reforma se hace imperiosa en El Salvador para el mejor respeto de los derechos de los ciudadanos, de la investigación de los delitos y, en la defensa de los intereses del Estado y de la sociedad frente a las actuaciones arbitrarias de cualesquiera funcionarios. Por eso, su nombramiento no puede depender del Presidente de la República, cuyas actuaciones está el Fiscal obligado a vigilar.

RATIFICACION DE FUNCIONARIOS

Dentro del concepto de procurar un mejor equilibrio del ejercicio del poder se concede a los representantes del pueblo reunidos en la Asamblea la facultad de ratificar los nombramientos de Ministros, Viceministros, Embajadores Permanentes y Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas. Esta es quizás, la atribución legislativa más importante que, como novedad, se ha introducido en el proyecto y que tiene como propósito el de ejercer un control político sobre la facultad del Presidente de la República de nombrar a sus Ministros y otros funcionarios. Esta facultad en manera alguna interfiere con el principio de la independencia de los Órganos del Gobierno. Ha sido reconocido en sistemas constitucionales que, como el de los Estados Unidos de América, son presidenciales pero que procuran mantener un balance justo entre los distintos detentadores del poder. Se trata de funcionarios cuya función es eminentemente política y no técnica y, siendo la Asamblea Legislativa, el cuerpo colegiado en que mejor están representadas las distintas corrientes políticas, su intervención constituye una garantía de que al frente de la administración pública, y en la ejecución del programa de gobierno, que en una y otra forma habrán de requerir de la intervención legislativa, se encuentran personas honestas, de buen criterio y de experiencia política.

LAS COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACION

Entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa se contempla el nombramiento de comisiones especiales de investigación de asuntos de interés nacional.

Es frecuente que en la vida pública de todos los países se presenten situaciones que, pudiendo o no conformar la comisión de delitos, afectan seriamente la vida política de la República y que pueden tener relación con actuaciones de funcionarios que se excedan en el ejercicio de sus funciones, que incumplen disposiciones legales expresas o en fin, que comprometen en alguna forma el buen nombre de la República. Para todos estos casos y otros similares que, tienen graves repercusiones políticas, la Asamblea queda facultada para nombrar comisiones de investigación.

No se trata de una constante interferencia en los actos de la administración pública sino de la investigación excepcional de hecho que puedan tener graves consecuencias políticas y que sean de interés nacional.

El artículo 128 del proyecto establece las facultades y atribuciones con que actuarán estas comisiones, cuyas conclusiones no afectarán a los procedimientos o las resoluciones judiciales. En esta sentido se reitera que no se trata de ejercitar la función jurisdiccional, sino simplemente de presentar los resultados de una investigación a efecto de que puedan adoptarse los acuerdos y recomendaciones de orden político que la

Asamblea juzgue convenientes.

SECCION SEGUNDA

LA LEY, SU FORMACION, PROMULGACION Y VIGENCIA

a) La iniciativa de ley y la audiencia de la Corte Suprema de justicia.

A diferencia de la Constitución de 1962 en que la Corte Suprema de Justicia tenía total iniciativa de ley, en el proyecto se le concede únicamente en materias relativas a las leyes del Órgano Judicial y de notariado, así como a las que se refieren a la jurisdicción y competencia de los tribunales. De la misma manera se ha suprimido del proyecto, la obligación de oír a la Corte Suprema de Justicia en aquellos casos en que el proyecto de ley tenga por objeto, interpretar, reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los Códigos de la República.

Contrario a los que en apariencia pudiera pensarse, el propósito de la Comisión ha sido el de fortalecer a la Corte Suprema de Justicia. Ha sido práctica en los gobiernos pasados, el de buscar la iniciativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercitarla conjuntamente con el Presidente de la República a través de alguno de sus ministros, lo cual indica que antes de la presentación de la ley a la Asamblea han existido acuerdos, arreglos y negociaciones entre la misma Corte y el jefe del Poder Ejecutivo. Esta es una práctica que debe señalarse como viciada y contraria a los intereses de la República. Es necesario que la Corte mantenga en todo tiempo su independencia para poder dictaminar, cuando así lo pida un ciudadano, sobre la constitucionalidad de las leyes. La iniciativa es un prejuizar. Cuando una Corte ha dado iniciativa a un proyecto de ley, es verdaderamente imposible hacer vales una demanda de inconstitucionalidad que, de resolverse favorablemente haría entrar a la misma Corte en una contradicción. Es importante señalar que cuando la Corte ejercita una iniciativa de ley no tiene que dar explicaciones. Se da por sentado que su actuación se conforma con los preceptos constitucionales. En cambio cuando decide la demanda de inconstitucionalidad, debe argumentar y razonar su fallo. ¿De qué sirven las razones y argumentos del ciudadano que demanda la inconstitucionalidad ante una Corte que ya prejuzgó con su iniciativa? Estima la Comisión que la Corte debe reservar su criterio, hasta que ante ella se plantee el recurso de inconstitucionalidad, para darle al ciudadano la oportunidad de exponer sus argumentos con la posibilidad de que sean atendidos. En el fondo de esta disposición hay algo que la Comisión requiere dejar claro en el espíritu de la Constitución: Es el apartamiento de la Corte Suprema de Justicia de toda actuación de carácter político partidista. Las leyes son el producto de políticas de partido. Su control de su constitucionalidad es el producto de la interpretación independiente de la ley fundamental.

Estas mismas razones han servido a la Comisión para eliminar la audiencia previa a la Corte Suprema de Justicia, considerando además que, si de aspectos técnicos se trata, para conservar la armonía de la materia codificada, el Ministerio de Justicia es el organismo apropiado para desempeñar esta finalidad.

b) El veto y las observaciones.

Distingue el proyecto la circunstancia en que el Presidente de la República veta un proyecto de ley y aquella en que lo devuelve a la Asamblea con simples observaciones. Estima la Comisión que se trata de dos situaciones diferentes. El veto se produce por razones de fondo, cuando el Presidente objeta el proyecto por su propio contenido, en tanto que cuando lo devuelve con observaciones, se trata de propuestas de cambio accidentales que no alteran el fondo y sustancia del proyecto.

En el primero caso se requiere de una ratificación de dos tercios de los diputados electos; en tanto que en el segundo caso, basta con la simple mayoría de los mismos.

SECCION TERCERA

LOS TRATADOS

Se han reunido en esta sección todas aquellas disposiciones contenidas en la Constitución de 1962 relacionadas con los tratados internacionales, introduciendo nuevos principios que no estaban anteriormente contemplados.

En primer lugar, se establece el principio de que los tratados internacionales, una vez entren en vigencia conforme a sus mismas disposiciones y la Constitución, son leyes de la República. De esta manera se acepta el criterio de que los tratados válidamente celebrados y ratificados forman parte del orden jurídico salvadoreño.

El segundo principio ha sido el de establecer la posición de los tratados en el orden jerárquico dentro del

sistema jurídico de El Salvador. Así, se establece, sin lugar a ninguna duda, que los tratados tienen una jerarquía superior a las leyes secundarias, sean éstas anteriores o posteriores a la vigencia del tratado. De esta manera, mediante el tratado puede derogarse la ley secundaria anterior, pero ninguna legislación secundaria podrá derogar o modificar las disposiciones de un tratado. En caso de conflicto entre ambos, prevalecerá el tratado.

Distinto es el caso del conflicto entre el tratado y la Constitución. Hay que reconocer que este es un tema de amplio debate entre los tratadistas de Derecho Internacional. La exposición de las distintas teorías no caben en un informe como el presente, que se limita a exponer las razones que sustentan las disposiciones del proyecto, sin acopio de citas o de argumentos que excedan el propósito enunciado, que no es, precisamente, didáctico. El artículo 145 concede a los tribunales la facultad de declarar la inaplicabilidad de los tratados contrarios a los preceptos constitucionales y, prevé además, la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado de un modo general y obligatorio, en la misma forma prevista por la Constitución para las leyes, decretos y reglamentos, esto es, por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Basa la Comisión sus puntos de vista en los siguiente argumentos:

1. Acepta como principio el de la supremacía de la Constitución en el territorio de El Salvador, puesto que no concibe que mediante la violación de la propia Constitución pueda sobreponerse otro orden jurídico distinto que obligue a los tribunales nacionales.

2. El admitir que los tratados pueden tener una jerarquía superior al orden constitucional equivale a abrir la puerta para que pueda modificarse la Constitución sin las formalidades en ella previstas. A manera de ejemplo: Si llegara a ratificarse con todas las formalidades constitucionales un tratado en que se establezca la extradición de salvadoreños, y si no se deja claramente consignada la supremacía de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia o el tribunal correspondiente, podría, basado en la teoría de la supremacía del Derecho Internacional, conceder esta extradición. Casos similares puede suceder en las materias relativas a la soberanía, al territorio, a los derechos humanos y a cualquier otro aspecto constitucional.

3. La Comisión reconoce que desde el punto de vista del Derecho Internacional, el cumplimiento por parte de El Salvador de un tratado celebrado de buena fe con otra parte, y que es contrario a los preceptos constitucionales salvadoreños, da derecho a una reclamación internacional de reparación por dicho incumplimiento, en los términos aceptados por el propio Derecho Internacional que regula esta situación.

Dentro de la sección de los tratados se ha incluido con toda claridad, para que en el futuro no exista duda alguna, la facultad de someter la decisión de controversias a la jurisdicción de arbitraje o tribunal internacionales.

CAPITULO II

ORGANO EJECUTIVO

Además del Presidente de la República, los ministros y vice ministros de Estado, se han incluido como formando parte del Órgano Ejecutivo al Vicepresidente de la República y a los funcionarios dependientes de la Administración Pública.

La razón de incluir al Vicepresidente de la República es la de que, según el proyecto, forma parte del Consejo de Ministros, al que confieren determinadas atribuciones. En cuanto a los demás funcionarios, dependen de la administración pública y se incluyen por cuanto ciertamente forman parte de este órgano gubernamental, aún cuando la Constitución no exprese cuáles son sus atribuciones que se definen en la legislación secundaria.

REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

A los requisitos ya establecidos en la Constitución de 1962 se ha agregado el de estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocido legalmente.

Este agregado está en consonancia con lo dispuesto en el artículo 85 del proyecto que estatuye que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la presentación del pueblo dentro del gobierno. La Comisión estima que el Presidente ejerce una alta representación popular y que, por consiguiente, debe pertenecer a un partido político cuya ideología, finalidades y programas que el pueblo conoce. La elección de personas llamadas independientes o apolíticas es, desde el punto de vista del proyecto constitucional, una contradicción.

INCOMPATIBILIDAD O INHABILIDAD PARA SER CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La incompatibilidad establecida en el artículo 67 de la Constitución de 1962 respecto del cargo de Presidente, se establece en el proyecto como inhabilidad para ser candidato a Presidente de la República. Considera la Comisión que de acuerdo al Proyecto constitucional, únicamente los candidatos pueden llegar a ser presidentes de la República y que es en esta etapa en donde corresponderá al organismo correspondiente descalificar a las personas sobre la que se de alguna de las circunstancias de incompatibilidad o inhabilidad.

Respecto de la incompatibilidad del que ha desempeñado la Presidencia de la República, se califica en el proyecto de manera que este desempeño dure más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior o dentro de los últimos seis meses anteriores a la fecha del inicio del período presidencial.

Ha sido la intención de la Comisión el de excluir de la incompatibilidad al Vicepresidente o Designados a la Presidencia que la hayan ejercido por períodos muy cortos, o en épocas que no pueda afectar los resultados del proceso electoral.

Se incluye también como incompatibilidades el desempeño de la Presidencia de la Asamblea Legislativa o de la Corte Suprema de Justicia durante el año anterior al día del inicio del período presidencial.

No es conveniente, a juicio de la Comisión, que personas que como el Presidente de la Asamblea, ejercen gran influencia en el orden político; puedan aprovechar esta situación para inclinar a su favor el proceso electoral, que consiste no sólo en el acto de la votación, sino también que abarca un período previo que no necesariamente coincide con el inicio de la campaña, y en el que se producen acciones que pueden ser determinantes en el resultado final.

En cuanto al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, es obvio que su cargo es absolutamente incompatible con toda actividad de orden político partidista.

Asimismo, por considerar que en virtud de la descentralización por funciones, las instituciones autónomas ejercen gran poder administrativo y aún político, también se incluye dentro de la incompatibilidad a los que desempeñan la Presidencia de tales instituciones durante el último año del período presidencial inmediato anterior.

En cuanto a los militares, se extiende la inhabilidad a aquellos que estuvieren de alta o lo hayan estado en los tres últimos años al inicio del período presidencial. La razón de esta extensión es que considera la Comisión que el período de tres años es el adecuado por cuanto elimina cualquier influencia indebida que pudiera ejercitar sobre sus compañeros o subalternos para el normal desenvolvimiento de las elecciones.

LA INTERPELACION

Además del Presidente, los Ministros y encargados del Despacho, se obliga a los Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas a concurrir a la Asamblea para responder las interpellaciones que se le hicieren. Se incluye una disposición señalando el efecto de la no concurrencia consistente en la deposición del funcionario.

EL CONSEJO DE MINISTROS

Las atribuciones y obligaciones que en el anteproyecto, esto es la Constitución de 1962, se confiere en términos generales al Poder Ejecutivo, se divide en el Proyecto entre el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, que está integrado por el Presidente, Vicepresidente y los Ministros.

Entre las funciones asignadas al Consejo de Ministros están las de decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, elaborar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos, el de proponer a la Asamblea Legislativa la suspensión de garantías constitucionales y conocer todos aquellos asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República.

Ha sido la idea de la Comisión la de otorgar al Consejo de Ministros un rango de acuerdo con la responsabilidad que la propia Constitución les atribuye, en aquellos asuntos que atañen a toda la Administración y no sólo a un ramo específico del Órgano Ejecutivo. Entre estas, como se ha visto, se incluyen las grandes decisiones de orden político, como son las relativas a la suspensión de garantías y al Plan General del Gobierno. La falta de un órgano como el Consejo de Ministros que se configure, ha permitido en el pasado que existan políticas en los distintos ramos de la administración que no sólo no son coincidentes sino que pueden ser hasta opuestas.

Las demás atribuciones asignadas al Poder Ejecutivo en la Constitución de 1962, se le otorgan al Presidente de la República empezando por la de cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, leyes, y demás

disposiciones legales.

CAPITULO III

EL ORGANO JUDICIAL

La Comisión se ha esforzado en la redacción de este capítulo, por considerar que el funcionamiento del Órgano Judicial, especialmente en la que concierne al control de la constitucionalidad de las leyes y a la legalidad de los actos gubernamentales, es el eje alrededor del cual gira el ordenamiento democrático. Son los tribunales los que en última instancia dan al ciudadano la garantía de que las leyes pueden hacerse valer, no solo frente a los particulares, sino que frente a cualquiera de los detentadores del poder que las infrinja. Si la Constitución puede llamarse ley fundamental es porque existe un organismo y unos procedimientos capaces de hacer valer sus disposiciones y de interpretarlas de acuerdo, no solo con el espíritu y la intención de sus autores sino de las necesidades cambiantes de los pueblos.

Esta actitud reverencial de respeto al derecho es el producto de una atmósfera cultural, pero también de circunstancias de orden práctico relacionadas con la seguridad que los miembros del Órgano Judicial tienen en cuanto a su estabilidad en el cargo y la garantía de una remuneración que les permita mantener un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.

El juez y el Magistrado es, en los países que observan el imperio del derecho, algo más que un funcionario público. Es un ministro del culto a la justicia, de vocación permanente que no repara en las temporarias apetencias de una posición de poder. Esta es la concepción que la Comisión Redactora tiene de los miembros del Orden Judicial y, aunque reconoce las imperfecciones humanas y la débil tradición de respeto a la majestad de la ley que ha existido en El Salvador, cree que este es el momento oportuno de dar un paso firme para cambiar un estado de cosas, en el que ha faltado un mínimo aceptable de garantías de que los derechos fundamentales de los salvadoreños pueden hacerse valer frente a los intereses y las arbitrariedades de la fuerza. Es posible que la aplicación de esta concepción del Órgano Judicial encuentre dificultades al principio pero cree la Comisión que su vigencia corregirá aquellas situaciones de injusticia en los años venideros.

MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Con la creación de la Sala de lo Constitucional, compuesta por cinco Magistrados, se eleva a catorce el total de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de manera que además de estos cinco se mantengan tres por cada una de las otras salas ahora existentes, sin contar a la Sala de Amparo que desaparece, ya que sus funciones son asumidas por la Sala de lo Constitucional.

LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL

Cuestión de la más grande importancia a la que la Comisión le otorgó tiempo, estudio y análisis fue la relativa al control de la constitucionalidad de las leyes, la legalidad de los actos de la administración y la efectiva aplicación de las garantías y derechos de la persona humana. En algunos países todos los procedimientos constitucionales son del conocimiento y resolución del Órgano o Poder Judicial y concretamente del más alto tribunal. En algunos otros para este fin se ha creado los tribunales constitucionales que no forman parte del Órgano Judicial y aún en otros, el control constitucional corresponde a órganos que no son jurisdiccionales.

En la legislación salvadoreña, el conocimiento y fallo de los procesos constitucionales corresponde a la Corte Suprema de Justicia, con la variante de que una de las salas conoce y resuelve exclusivamente sobre los recursos de amparo por violación de los derechos constitucionales. De acuerdo a estos precedentes y para no variar en mayor medida la tradición salvadoreña, pero al mismo tiempo facilitar y expedir la aplicación de la justicia constitucional, la Comisión estimó que un sistema apropiado intermedio entre la creación de un tribunal especial no dependiente del Poder Judicial y, la atribución a la Corte Suprema en pleno de todos los procesos constitucionales, consistía en ampliar el número de los Magistrados de la Sala de Amparos, con el nombre de Sala de lo Constitucional, otorgándole jurisdicción y competencia para el conocimiento y solución de todos los procesos de esta naturaleza. Y así lo estableció en el proyecto. Estimó también la Comisión que esta Sala de lo Constitucional debería estar presidida por el Presidente de la Corte Suprema, funcionario que conforma a la legislación vigente no forma parte de ninguna Sala de la Corte y cuyas funciones son más administrativas que jurisdiccionales. Con esto se le da categoría y relevancia al Presidente del Órgano Judicial. Estimo además la Comisión que debiese ser la propia Asamblea Legislativa la que designara a los miembros de la Sala de lo Constitucional, en atención a que ellos ejercitan una función y administran una justicia que reúne caracteres de orden políticos, no de política partidista, sino de aquella que se refiere a la interpretación de las normas constitucionales que son normas políticas. Por eso es que en una especie de pleonismo se acostumbra a hablar de Constitución Política.

Es frecuente que los Magistrados de la Corte sean funcionarios o Magistrados de carrera, con larga

experiencia judicial, pero con poco sentido de la dinámica jurídico-política de la norma constitucional que requiere de especialistas en la materia. La composición de la Sala de lo Constitucional puede ser determinante para fijar en el futuro el rumbo del progreso en el cumplimiento de las disposiciones programáticas de la Constitución.

LOS REQUISITOS PARA NOMBRAMIENTO DE JUECES Y MAGISTRADOS

Tanto para los Magistrados como para los Jueces de Primera Instancia y de Paz se ha aumentado los requisitos en cuanto a la edad y experiencia profesional. Se debe esto a que existen en El Salvador más que suficientes profesionales que puedan llenar las judicaturas y magistraturas y que, además, han aumentado en nuestro país considerablemente las perspectivas de vida. Se ha tomado también en consideración que el desempeño de los cargos relativos a la administración de justicia, y, especialmente el de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, requiere más que de la diligencia, capacidad de investigación y energía propia de la juventud, de la madurez y experiencia que sólo producen los años del ejercicio profesional o el desempeño del cargo judicial.

EL RECURSO DE CASACION

Se ha eliminado del proyecto la atribución de la Corte relativa al conocimiento de los recurso de casación, no porque la Comisión esté a favor de que se suprima este recurso, sino porque estima que no debe ser materia de orden constitucional, a efecto de que en el futuro puedan modificarse los procedimientos en la forma en que mejor sirva los intereses de la justicia.

EL PRESUPUESTO DEL ORGANO JUDICIAL

A fin de que el Órgano Judicial pueda mantener su independencia es indispensable, a juicio de la Comisión que sus funcionarios tengan las remuneraciones que les permitan llevar una vida digna y dedicarse a tiempo completo al ejercicio de su función, y que cuenten además con el personal auxiliar y todos los medios materiales para llevarla a cabo. En este sentido se otorgó a la Corte la función de elaborar el Proyecto de Presupuesto de los sueldos y gastos de la administración de justicia, que no podrá ser objeto de modificaciones por parte del Órgano Ejecutivo y que sólo podrá ajustarse por la Asamblea Legislativa en consulta con la Corte misma.

LA CARRERA JUDICIAL Y LA ESTABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

El Proyecto establece la carrera judicial. Estimó la Comisión que, dentro de este concepto, los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia serán inamovibles hasta la edad de setenta años mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. Este concepto de estabilidad de los más altos Magistrados constituye, a juicio de la Comisión, la mejor garantía de que la administración de justicia, especialmente en materia constitucional, servirá a los intereses del proceso democrático en El Salvador; proceso que no puede existir sin el adecuado control de la constitucionalidad de las leyes y de la legalidad de los actos de la administración. No viene al caso exponer en este informe la situación que El Salvador ha tenido que sufrir en materia de administración de justicia, pero, como muy bien se ha informado la Comisión, no han faltado las presiones e intimidaciones para los funcionarios judiciales, por falta de la estabilidad que debe protegerlos. Cuando el Magistrado deje de vivir a la expectativa de la siguiente reelección o nombramiento entonces sus decisiones serán definitivamente más libres. Si se le somete periódicamente a reelección ésta dependerá de partido o partidos que lo favorezcan y a quienes continuará debiendo el favor para esperar la siguiente reelección. Es necesario poner fin a esta situación de zozobra, que solo puede ser fuente de injusticias.

En cuanto a los Magistrados y Jueces se deja su nombramiento a la Corte Suprema de Justicia, que estando formada por Magistrados inamovibles no se dejarán influenciar por consideraciones a las que convienen a la buena administración de justicia.

Por otra parte, el proyecto establece que los Magistrados de Segunda Instancia y Jueces que merezcan un tercer nombramiento se considerarán como vitalicios. El nombramiento puede o no ser consecutivo, con lo que se suprime el subterfugio con que en el pasado se ha burlado una disposición similar de la Constitución de 1962.

Se establece además en el proyecto el Consejo Nacional de la Judicatura, como el órgano encargado de proponer candidatos para los cargos de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y de Jueces. Este Consejo es un órgano auxiliar de gran importancia para el buen funcionamiento de la carrera judicial, pero será la ley secundaria, la que determine la extensión de sus funciones, su integración y demás materias atinentes.

CAPITULO IV

MINISTERIO PUBLICO

A la Fiscalía General de la República se la ha otorgado en el proyecto atribuciones tales que le permitan desempeñar su verdadera función, un poco desnaturalizada hasta ahora, por la dependencia del Presidente de la República y por la falta de capacidad legal para actuar en defensa de los intereses del Estado y de la sociedad.

En el proyecto se exige para ser Fiscal o Procurador requisitos idénticos que los que se requieren para ser Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, y se señala un período de tres años de duración en los cargos.

Entre las funciones del Fiscal se considera de la mayor importancia la de promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos humanos, tutelados por la ley. Deja así el Fiscal de ser un simple acusador para convertirse en un vigilante del respeto de los derechos ciudadanos, ya que, además se le otorga la facultad de denunciar o acusar a funcionarios que infrinjan las leyes. Tiene además el Fiscal la atribución de vigilar e intervenir en la investigación del delito desde la etapa policial y además la de organizar y dirigir los organismos especializados en la investigación del delito.

CAPITULO V

CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

En este capítulo únicamente se ha introducido el cambio relativo a la obligación del Presidente de la Corte de Cuentas de rendir a la Asamblea Legislativa su informe dentro de tres meses siguiente a la terminación del año fiscal considerando que su incumplimiento es justa causa de destitución.

CAPITULO VI

GOBIERNO LOCAL

SECCION SEGUNDA. LAS MUNICIPALIDADES

La Comisión redactó con bastante detalle las materias relativas al funcionamiento de los municipios, especialmente en lo que se refiere a autonomía.

En términos generales esta autonomía debe ejercitarla en colaboración con todas las demás instituciones del Estado, pero es lo suficientemente amplia como para garantizar una administración municipal que fortalezca la intervención de los ciudadanos en la vida de sus propias comunidades a través del gobierno local. Es indudable que es en este nivel en donde se produce la iniciación de la intervención del ciudadano en los asuntos de carácter público que, por atañer directamente a sus intereses más cercanos, lo incitan a interesarse en las actividades del municipio.

CAPITULO VII

CONSEJO CENTRAL DE ELECCIONES

COMPOSICION

En el transcurso de sus discusiones se planteó la Comisión diversas alternativas sobre el Consejo Central de Elecciones: Desde la conformación de un consejo integrado como tribunal por personas ajenas al quehacer político, hasta otro formado exclusivamente por representantes de partidos políticos. Muchos argumentos se vertieron a favor de una u otra tesis. Pero sin duda la experiencia salvadoreña inclinó la opinión de la mayoría en el sentido de que la integración del Consejo tuviera un fuerte contenido político, no sin descuidar el aspecto necesario de su imparcialidad, por eso se decidió por integrarlo con dos representantes de partidos y uno electo de entre una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia. En esta forma los partidos minoritarios no representados en el Consejo, podrán contar con una mayor garantía de imparcialidad que la que pueden ofrecerle los representantes de los partidos mayoritarios.

LIMITE DE SUS ATRIBUCIONES

El Consejo Central de Elecciones es la máxima autoridad en esta materia, pero esa autoridad no puede contrariar el principio de supremacía de la Constitución. En tal sentido, sus disposiciones y resoluciones,

como las de cualquier otro órgano, quedan sujetas al control de la constitucionalidad por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

LA DEUDA POLITICA

Se establece como principio el reconocimiento por parte del Estado de la deuda política.

Estima la Comisión que este precepto contribuirá al mejor funcionamiento del sistema de partidos base de la democracia pluralista y representativa que se ha escogido como sistema político.

TITULO VIII

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

La Comisión consideró, al tratar este capítulo, que la responsabilidad de los funcionarios públicos debe establecerse claramente como personal, de manera que puedan ser demandados para resarcir los daños materiales o morales que causen consecuencia de la violación de los derechos constitucionales. La aplicación de este principio servirá en mucho a la causa del imperio del derecho. La responsabilidad primaria del funcionario y empleado y la subsidiaria del Estado ha quedado plasmada en el artículo 242 del proyecto, la ley secundaria regulará la materia.

REFORMA DE LA CONSTITUCION

La Comisión estimó que los procedimientos para reformar la Constitución contenidos en la de 1962 eran demasiado rígidos por cuanto, exigen la aprobación por dos Asambleas Legislativas y una Asamblea Constituyente. A fin de hacerla más flexible, acordó la Comisión que la reforma pudiera verificarse en votaciones calificadas de dos tercios por dos Asambleas Legislativas, declarando irreformables los artículos relativos a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternativa en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Así el informe de la Comisión que hace del conocimiento del Honorable Pleno, para los efectos pertinentes, acompañado el Proyecto de Constitución.

DIOS, UNION Y LIBERTAD

RAFAEL MORAN CASTANEDA,
Presidente.

RICARDO GONZALEZ CAMACHO,
Relator.

GUILLERMO ANTONIO GUEVARA LACAYO,
Secretario.

VOCALES:

JOSE FRANCISCO MERINO LOPEZ.

HUGO ROBERTO CARRILLO CORLETO.

MARIA JULIA CASTILLO RODAS.

HECTOR TULIO FLORES.

MANUEL MARTIR NOGUERA.

JOSE HUMBERTO POSADA SANCHEZ.

LUIS ROBERTO HIDALGO ZELAYA.

JULIO ADOLFO REY PRENDES.

LUIS NELSON SEGOVIA.

RODOLFO ANTONIO CASTILLO CLARAMOUNT.

JOSE ALBERTO SELADA ROBREDO.

ANTONIO ENRIQUE AGUIRRE.

CARLOS ARNULFO CRESPIN.

MERCEDES GLORIA SALGUERO GROSS.

JUAN ANTONIO MARTINEZ VARELA.

mb