

¿LAS CORTES COMO
REPARTIDORAS DE RECURSOS?:
**UN ANÁLISIS DE LA CORTE DE
CONSTITUCIONALIDAD 2019**



VERITAS • LIBERTAS • JUSTITIA

UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

CENTRO para
el **ANÁLISIS** de las
DECISIONES PÚBLICAS

¿Las cortes como repartidoras de recursos?: Un análisis del desempeño de la Corte de Constitucionalidad en el 2019

Jonatán Lemus

Publicado en marzo del 2020 por el
[Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas](#) —CADEP—

1. Introducción

Las teorías de comportamiento judicial tienden a enfocarse en tres grandes temas: 1) explicar el surgimiento de los tribunales constitucionales, 2) evaluar la relación entre dichos organismos y los otros poderes del Estado y 3) analizar los incentivos que determinan el comportamiento de los jueces como individuos. Como resultado, la mayor parte de la literatura en este campo enfatiza aquellos casos donde las cortes juegan un papel político. Esta tendencia es particularmente observable en estudios de tipo cualitativo.

Desde esta perspectiva, se puede extraer una serie de casos donde la Corte de Constitucionalidad de Guatemala —CC— ha desempeñado un papel eminentemente político. Algunos ejemplos de ello son el Serranazo en 1993, la definición de candidaturas presidenciales en 2003 y 2011, la anulación del juicio por genocidio y la controversia entre la Presidencia y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Más recientemente, el intervencionismo de la Corte de Constitucionalidad pudo observarse a lo largo del año 2019 al entrar en conflicto con la Presidencia por la firma del “Acuerdo de Tercer País Seguro” con Estados Unidos, al detener en el Congreso de la República la discusión de la Ley de Reconciliación Nacional y el funcionamiento de la comisión anti-CICIG. Finalmente, la CC intervino en la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones, e influyó en el proceso electoral al prohibir la candidatura presidencial de Thelma Aldana y Zury Ríos. A partir de esta enumeración de casos se podría argumentar que la Corte de Constitucionalidad ha tenido como función principal la resolución de controversias políticas.

Sin embargo, un análisis más amplio de tipo cuantitativo podría sugerir que el estudio de las cortes debe ir más allá de los casos de alto impacto político. En efecto, en tribunales constitucionales como el guatemalteco, donde según la Constitución en su artículo 265 “no hay ámbito que no sea susceptible de amparo”, la cantidad de casos resueltos por la Corte de Constitucionalidad tiende

a incluir diversas materias, más allá de la revisión de constitucionalidad de las leyes o acuerdos emitidos por los otros poderes del Estado. En ese sentido, en este ensayo se presentan los hallazgos de la cuantificación de 1501 resoluciones de la CC en el 2019. Se observa cómo el 50% del trabajo de la Corte de Constitucionalidad en dicho año se enfocó en casos laborales y tributarios. Por su parte, las inconstitucionalidades y casos políticos suman en conjunto solamente un 5% del trabajo de la CC. Desde mi perspectiva, estos datos presentan una tendencia interesante: la Corte en Guatemala, más allá de dirimir controversias políticas, funciona como una institución repartidora de recursos del Estado a los individuos y viceversa. Dado que los datos solo corresponden a un año, en este documento se plantea esta idea como una hipótesis a evaluar con datos de otros años y otras magistraturas.

El artículo se divide en cuatro partes. Primero, se elabora la idea teórica de las cortes como distribuidoras de recursos. En la segunda sección se presenta la metodología de codificación de resoluciones. En la tercera se muestran los hallazgos de las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad en el 2019 y se discuten las tendencias principales. En la última sección se hace una reflexión final del contenido del documento y sus implicaciones.

2. Las cortes como repartidoras de recursos

Gary Anderson (2001) desarrolla este concepto a partir de una teoría de gobierno basada en grupos de interés. Desde esta visión, las leyes, regulaciones y las políticas públicas son mecanismos para repartir la riqueza dentro de la sociedad. Como consecuencia de la existencia de estas transferencias de riqueza, los individuos tienen incentivos para formar grupos. Su objetivo es influir en el proceso de repartición de recursos de manera que les sea favorable. Según Anderson, es “la competencia entre los potenciales recipientes de recursos lo que explica las tendencias en las políticas de gobierno” (Anderson 2001, 298). En este modelo teórico, los políticos funcionan como intermediarios en el mercado de recursos públicos, pues con esto maximizan su nivel de apoyo en la sociedad.

Desde la perspectiva de Anderson, si la legislación funciona como mecanismo principal de repartición de riqueza, los grupos de interés buscarán influir en la formulación de las leyes. Una vez las leyes son aprobadas, estos grupos desearán que los acuerdos alcanzados sean respetados en el tiempo. Para que esto suceda, el sistema requiere de la existencia de cortes que garanticen la estabilidad y el valor de los acuerdos. Dicho valor se incrementa cuando las cortes son independientes de los poderes políticos. Por lo tanto, para Anderson, el poder judicial debe ser independiente, pues este “juega un papel crucial en el funcionamiento de un mercado eficiente de transferencias de riqueza” (Anderson 2001, 299).

En efecto, los mismos grupos de interés y miembros del legislativo desearán que los jueces sean independientes para garantizar el valor de sus contratos. A cambio, estos recompensarán a aquellos jueces que demuestren mayor independencia con incrementos salariales o de presupuesto. Sin embargo, esta independencia no puede ser extrema. Si las cortes se enfocan en garantizar la durabilidad de contratos legislativos del pasado, la habilidad del poder legislativo de generar nuevos contratos podría verse reducida. Por lo tanto, según Anderson, el legislativo tiende a buscar un “nivel óptimo de independencia judicial” que permite la negociación de nuevos acuerdos de transferencias de riqueza a la vez que respeta la validez de acuerdos previos.

Si bien es cierto que la teoría de Anderson tiende a enfocarse en la repartición de riqueza entre grupos de interés y el Estado, la noción de las cortes como mecanismos en la distribución de recursos también podría aplicarse a casos donde los protagonistas son instituciones del Estado y actores individuales. En ese sentido, la próxima sección mostrará cómo la mayor parte del trabajo realizado por los magistrados de la Corte de Constitucionalidad está relacionada con la transferencia de riqueza del Estado a los individuos y viceversa.

3. Metodología

Se recolectó un total de 1501 resoluciones de la Corte de Constitucionalidad con fecha de sentencia entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019. La recolección fue realizada en la primera semana de febrero de 2020. La base de datos no incluye la totalidad de casos resueltos por la Corte de Constitucionalidad durante dicho periodo debido a que algunas de las resoluciones aún no se encuentran en firme (Comunicación con Unidad de Gaceta y Jurisprudencia de la CC, 13 de febrero de 2020). Posiblemente los casos faltantes correspondan a los meses de noviembre y diciembre de 2019 en los que el sistema no muestra aún casos.

Al finalizar la recolección, se clasificaron las resoluciones con ayuda del programa FileMaker Pro 18 Advanced. Un primer eje de clasificación fue el tipo de expediente —apelación de sentencia de amparo, amparo en única instancia e inconstitucionalidades—. Un segundo eje de clasificación fue la fecha del caso. Un tercer eje fue el tema del caso. En este sentido, las apelaciones de sentencia de amparo y los amparos se dividieron en siete grandes temas:

1. Laborales: amparos donde existe conflicto entre empleadores y trabajadores con respecto a una situación laboral como despidos injustificados, pago de indemnizaciones y prestaciones, así como solicitudes de reinstalación de trabajadores públicos. Estos casos pueden ser tanto del ámbito público como del privado.

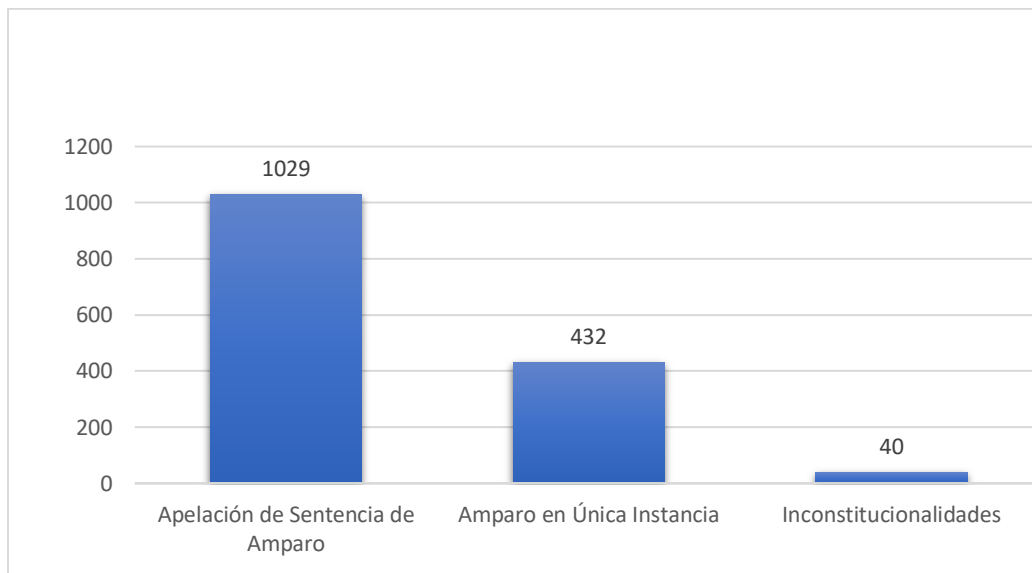
2. Penales: amparos relacionados con la comisión de un delito como homicidio, defraudación tributaria, violaciones, secuestros, así como la evaluación de solicitudes de antejuicio contra autoridades.
3. Tributario: amparos en donde existe conflicto entre empresas y la Superintendencia de Administración Tributaria con respecto al correcto cobro de impuestos, devolución de crédito fiscal y cierre de establecimientos por falta de cumplimiento de obligaciones tributarias.
4. Administrativo: amparos en donde existe conflicto entre una institución del Estado y un privado con respecto a acciones administrativas tales como aprobaciones de licencias, imposición de sanciones y multas, registro de marcas o inmuebles y prestación de servicios públicos, entre otros.
5. Civil: amparos en donde existe conflicto entre dos actores privados en el ámbito económico como juicios por pago de deudas, pago de rentas e irrespeto a la propiedad privada, entre otros.
6. Familia: amparos en donde existe conflicto entre privados relacionados con el ámbito familiar, por ejemplo, juicios de divorcio, patria potestad de hijos y pensiones alimenticias.
7. Políticos: amparos en contra de la Presidencia, el Congreso de la República y el Organismo Judicial usualmente relacionadas con el nombramiento de cargos públicos y los límites de su poder político. También incluye casos relacionados con partidos políticos e inscripción de candidaturas.

Por su parte, las inconstitucionalidades generales, las generales parciales y las de ley en caso concreto fueron clasificadas como inconstitucionalidades. Estos expedientes examinan la constitucionalidad de los decretos y acuerdos emitidos por los diferentes poderes del Estado — ejecutivo, legislativo, judicial, gobiernos locales y entidades descentralizadas—.

4. Hallazgos

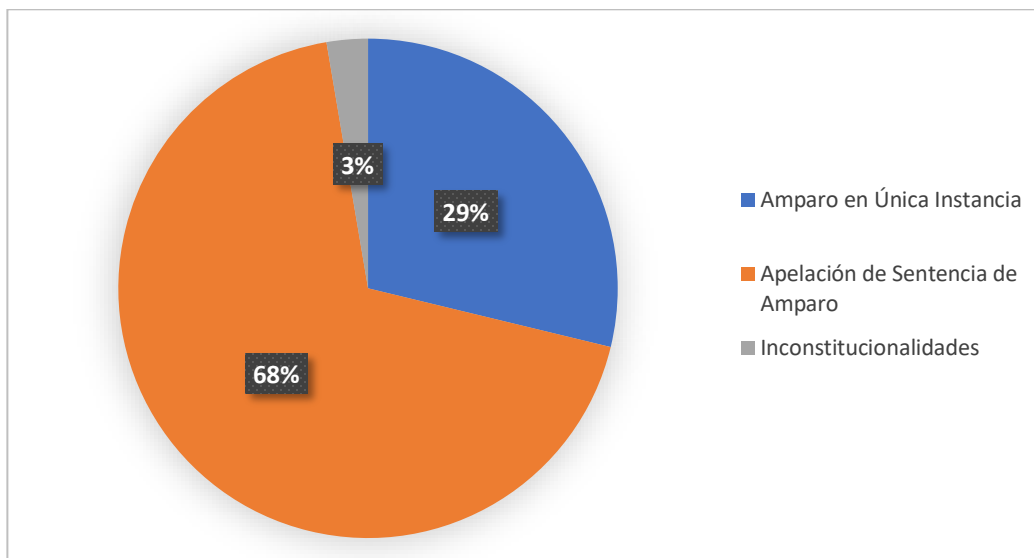
La cuantificación de los 1501 expedientes dio como resultado las estadísticas siguientes:

Gráfica 1.
Casos resueltos por la CC según tipo de expediente (números absolutos)



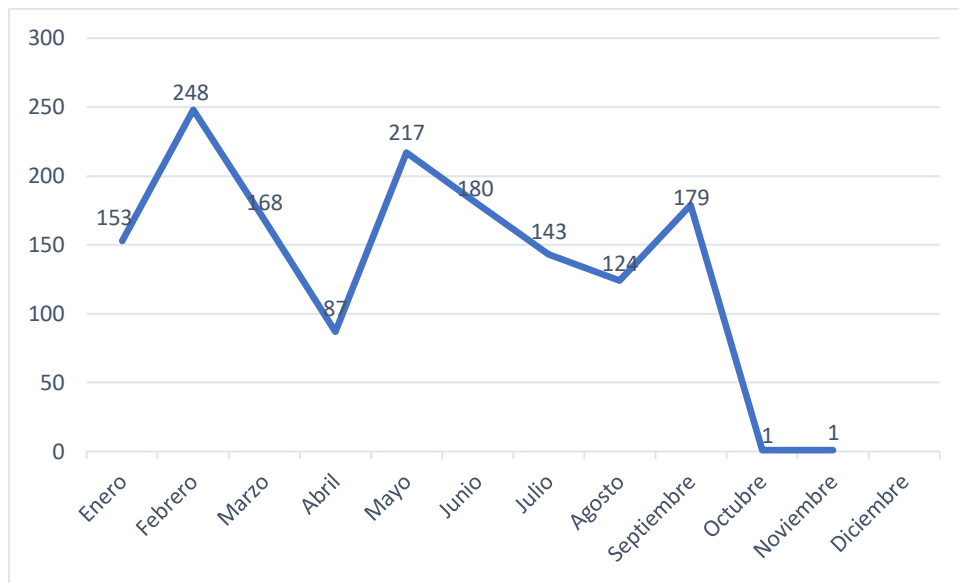
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2.
Casos resueltos por la Corte de Constitucionalidad según tipo de expediente (%)



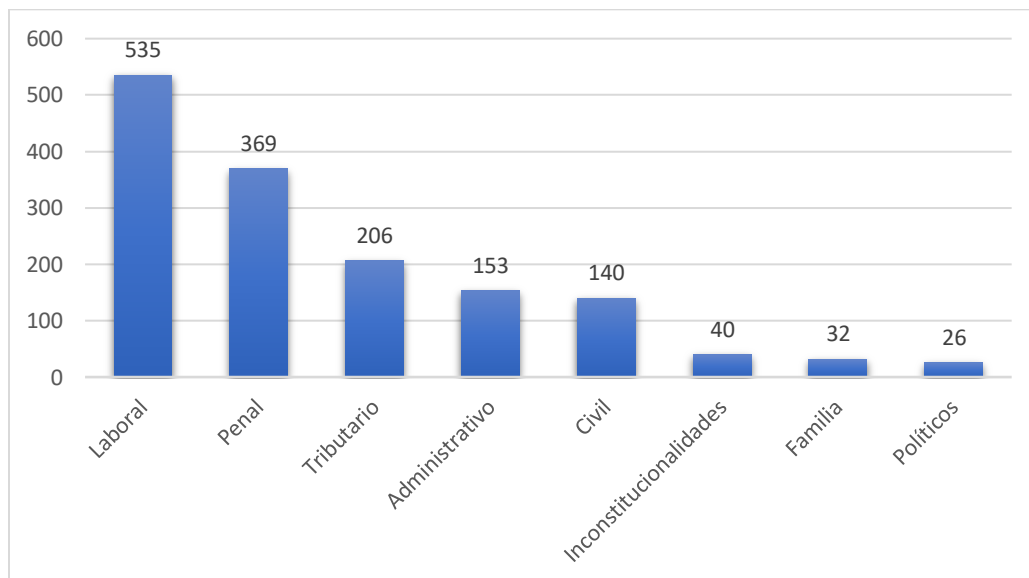
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 3.
Casos resueltos por la Corte de Constitucionalidad según mes de sentencia



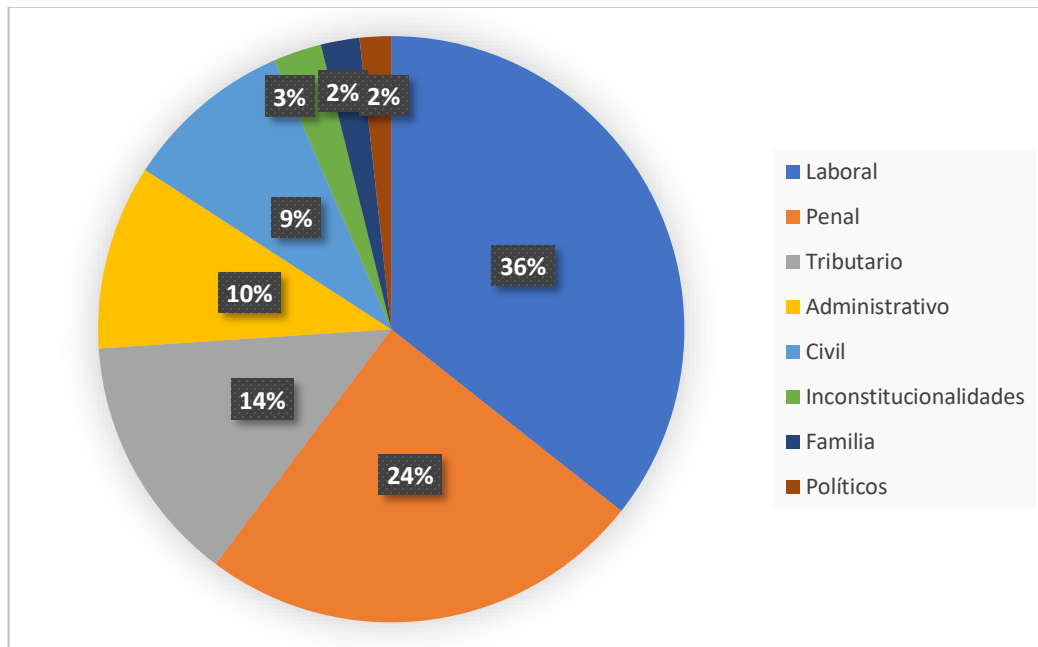
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 4.
Casos resueltos por la Corte de Constitucionalidad según tema (en números absolutos)



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 5.
Casos resueltos por la Corte de Constitucionalidad según tema (%)



Fuente: elaboración propia.

De estos temas se pudieron extraer otros hallazgos interesantes.

En casos laborales encontramos lo siguiente:

- ⊙ el 97% de los casos laborales corresponden a conflictos en entidades del Estado;
- ⊙ el 36% de los casos son solicitudes de reinstalación de trabajadores en sus puestos.

En casos penales, los delitos más comunes fueron:

- ⊙ violación (42 menciones);
- ⊙ violencia contra la mujer (39 menciones);
- ⊙ homicidio (34 menciones);
- ⊙ portación de armas (29 menciones);
- ⊙ lavado de dinero (20 menciones);
- ⊙ defraudación tributaria (17 menciones);
- ⊙ extorsión (15 menciones);
- ⊙ antejuicios (14 menciones);

- ⊗ asociación ilícita (12 menciones);
- ⊗ plagio o secuestro (10 menciones);
- ⊗ femicidio (8 menciones).

En casos tributarios encontramos lo siguiente:

- ⊗ el 54% de los casos tributarios están relacionados con la devolución de crédito fiscal.

Por su parte, en los casos administrativos algunos de los temas más importantes fueron:

- ⊗ energía (31 casos);
- ⊗ seguridad social (17 casos);
- ⊗ municipales (15 casos);
- ⊗ propiedad privada (14 casos);
- ⊗ compras y contrataciones (12 casos);
- ⊗ impuestos (9 casos);
- ⊗ ambientales (8 casos);
- ⊗ financieros (7 casos);
- ⊗ agua (7 casos);
- ⊗ telecomunicaciones (6 casos);
- ⊗ minería (2 casos);
- ⊗ otros (25 casos).

En casos políticos se encontró lo siguiente:

- ⊗ un 34% de los casos están relacionados con la Presidencia de la República, estos incluyen nombramientos de gobernadores, decisiones sobre la CICIG y antejuicios;
- ⊗ un 15% de los casos están relacionados con el Congreso de la República, estos incluyen aprobación del presupuesto, así como reformas en temas electorales, entre otros;
- ⊗ un 12% de los casos están relacionados con el Organismo Judicial, especialmente con la elección de representantes del Consejo de la Carrera Judicial;
- ⊗ un 34% de los casos están relacionados con temas electorales;
- ⊗ es importante anotar que muchos de los casos políticos mencionados al inicio de este documento, como el de Thelma Aldana y el de las comisiones de postulación de magistrados a la CSJ y Apelaciones, aún no se encuentran en el portal de la Corte de Constitucionalidad. Posiblemente el número de casos políticos del año 2019 aumentará con la publicación de dichos casos en los próximos meses. Sin embargo, esto no reducirá significativamente el peso porcentual del resto de categorías.

Finalmente, en las inconstitucionalidades se encontró lo siguiente:

- ⊙ un 48% de las inconstitucionalidades están relacionadas con temas económicos, entre ellos el presupuesto del Estado, impuestos y regulaciones económicas.

Los hallazgos mostrados hasta el momento muestran un fuerte enfoque económico en la labor de la Corte de Constitucionalidad, dando apoyo a una hipótesis de la Corte de Constitucionalidad como repartidora de recursos entre el Estado y los actores privados. En primer lugar, los casos laborales y tributarios unidos constituyeron un 50% del trabajo de la Corte durante el 2019. En ambos temas, la Corte tiene la última palabra con respecto a la asignación de recursos. En el caso de los laborales, la Corte de Constitucionalidad define si el Estado debe acceder a los reclamos económicos de los trabajadores; en los tributarios, la Corte de Constitucionalidad define si los privados deben pagar más impuestos. En ese sentido, será importante continuar con la codificación de los casos laborales de este año y años previos para determinar en qué medida los magistrados de la CC votan a favor o en contra de las solicitudes de los trabajadores. En los casos tributarios, una investigación publicada por el Centro de Estudios Económico-Sociales demostró que la Corte de Constitucionalidad ha votado más a favor de la Superintendencia de Administración Tributaria a partir del 2015 (Lemus 2018a). Del anterior hallazgo se podría plantear la hipótesis de que la Corte de Constitucionalidad también falla más favorable a los intereses del Estado en los casos laborales.

Segundo, el enfoque económico se observa más allá de los casos tributarios y laborales. Por ejemplo, en el ámbito penal se encontró un buen número de casos relacionados con delitos de defraudación tributaria, así como de lavado de dinero. Por su parte, el análisis de las inconstitucionalidades demuestra que los temas económicos son de alta relevancia, pues las normas relacionadas con impuestos y la aprobación del presupuesto del Estado tienden a ser las más cuestionadas en materia de constitucionalidad. Esta tendencia también se observa en los casos administrativos, en los cuales los temas energéticos, de propiedad privada y tributarios son de los más importantes. Finalmente, incluso varios de los amparos políticos giraron en torno a la repartición de recursos en el presupuesto aprobado por el Congreso de la República.

Tercero, los datos del desempeño de la Corte de Constitucionalidad durante el año 2019 brindan apoyo a otras investigaciones del autor que han evidenciado la importancia de los temas económicos a lo largo de la historia. Por ejemplo, se ha mencionado el estudio de más de 1400 casos tributarios desde el 2011 al 2017. Asimismo, otra investigación de 1200 inconstitucionalidades resueltas por la Corte de Constitucionalidad entre 1986 y 2017 mostró que el conflicto entre poderes tiende a estar relacionado con regulaciones de tipo económico, especialmente en materia de tasas e impuestos creados por los gobiernos locales (Lemus 2018b).

5. Reflexión final

En este ensayo se presentaron los resultados de la cuantificación de 1501 resoluciones de la Corte de Constitucionalidad durante el año 2019. Se encontró que gran parte de la labor de la Corte de Constitucionalidad se enfoca en temas económicos. En efecto, el 50% de la actividad de la Corte de Constitucionalidad estuvo relacionada con casos laborales y tributarios. Además, los temas económicos se encuentran en el ámbito penal, administrativo e incluso político. A raíz de estos hallazgos, se plantea la hipótesis de que se debe observar a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, no solo como un actor importante en controversias políticas, sino también como una institución repartidora de recursos entre el Estado y los individuos. Ciertamente, la conclusión derivada de este análisis se ve limitada por basarse en datos de solamente un año. A partir de esta investigación, se continuará en la búsqueda de más datos cuantitativos del desempeño de la Corte de Constitucionalidad a lo largo de su historia. Pero, sin duda alguna, de ahora en adelante será necesario tomar en cuenta las múltiples funciones de la Corte de Constitucionalidad tanto como un “árbitro” en disputas políticas como una institución que define la repartición de recursos entre el Estado y los individuos.

Referencias

- Anderson, Gary M. 2001. “The Judiciary”. En *The Elgar Companion to Public Choice*, editado por W. Shughart II y L. Razzolini, 293-309. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.
- Lemus, Jonatán. 2018a. “Magistrados estratégicos, Corte activista: ¿Por qué cambió el comportamiento de la Corte de Constitucionalidad en casos tributarios a partir del 2014?”, Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas, acceso el 20 de febrero de 2020, <https://cadep.ufm.edu/>.
- Lemus, Jonatán. 2018b. “Las cortes y el poder político: el caso de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala”. *Revista de Investigación en Humanidades UFM – RIHU* 5: 1-19.