



Salvador Sánchez Cereón
Presidente de la República



San Salvador, 4 de enero de 2019.

SEÑORES SECRETARIOS:

El 21 de diciembre del año recién pasado recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa el Decreto Legislativo n.º 211, aprobado el 20 del mismo mes y año, el cual contiene una interpretación auténtica al inciso final del art. 120 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Dicho Decreto Legislativo se presenta a la consideración del suscrito para la sanción correspondiente.

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137 inciso 1º, devuelvo **VETADO** el Decreto Legislativo n.º 211 a esa Honorable Asamblea Legislativa, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones siguientes:

I. INFRACCIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECONOCIDOS POR LOS ARTS. 85 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN, POR APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DISPENSA DE TRÁMITE DE MANERA INMOTIVADA.

Según el resumen de lo acontecido en la sesión plenaria ordinaria n.º 28, de fechas 20 y 21 de diciembre anterior, disponible en la página web de esa honorable Asamblea Legislativa, la pieza de correspondencia para interpretar auténticamente el art. 120, inciso final, de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, fue incorporada a la agenda, mediante votación realizada a las 17:43 horas de esa fecha.

Posteriormente, se solicitó la lectura y dispensa de trámite de esa pieza a las 19:48 horas, aprobándose tal dispensa a las 19:52 horas y el fondo de lo solicitado a las 19:57 horas, con 47 y 44 votos respectivamente.

En tal sentido, la aprobación del Decreto de mérito se tramitó con dispensa de trámite, sin fundamentar la necesidad de omitir el análisis y discusión legislativa que una decisión de tal naturaleza implica, y sin requerir la opinión de las entidades gubernamentales responsables de implementarla, en particular la Superintendencia del Sistema Financiero y el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Ciertamente, en la sentencia de 14-XI-2016, Inc. 67-2014, la Sala de lo Constitucional recuerda que la Constitución prevé una doble limitante para los órganos encargados de la producción normativa: estos solo pueden producir Derecho de acuerdo con los procedimientos constitucionales establecidos para tal efecto y, además, las únicas normas que pueden formar parte del ordenamiento jurídico son las que sean compatibles con las normas constitucionales. Y puesto que la Asamblea Legislativa es el órgano competente para emitir leyes, debe admitirse que el ejercicio de su función legislativa es limitado formal y materialmente.

Todo procedimiento legislativo debe garantizar las actividades que potencien el debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legisferante. De ahí que la inobservancia de los principios fundamentales que informan el trámite en cuestión produce como consecuencia inevitable la existencia de vicios en la formación de la ley, situación que afecta a la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido. (sentencia de 30-XI-2011, Inc. 11-2010).

En la misma sentencia de Inc. 67-2014, luego de ponderar el trabajo de las comisiones legislativas en el proceso de formación de ley, se aclaró que el dictamen favorable de estas para que un proyecto de ley pueda ser considerado por el Pleno Legislativo puede omitirse o dispensarse cuando se imponga la urgencia en aprobarlo, "...lo cual solamente puede darse en aquellos casos en que se presente una urgencia objetivamente demostrable y que esté debidamente justificada". En tal supuesto -puntualiza el tribunal-, dado que la dispensa de trámite (o sea, omitir la exigencia del dictamen favorable aprobado por la comisión) es la excepción al trámite normal, la Asamblea Legislativa corre con la carga de argumentar por qué en ese caso es necesario suprimir esa subetapa de la etapa legislativa.

En definitiva, si una ley se aprueba con dispensa de trámite sin que la Asamblea Legislativa haya sometido a debate las razones de la urgencia (único caso genérico que puede justificar dicha dispensa), habría un vicio de forma en su emisión y, por tanto, el decreto legislativo aprobado sería inconstitucional, ha reconocido la Sala de lo Constitucional.

En el presente caso, sin razón alguna que haya justificado su urgencia, la pretendida interpretación auténtica del inciso final del art. 120 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones fue aprobada minutos después de que se solicitara la lectura y dispensa de trámite de la respectiva pieza de correspondencia, la cual -se recuerda- fue incorporada apenas un par de horas antes en la agenda de la sesión plenaria correspondiente. Esto constituye una evidente infracción constitucional, específicamente a los principios de democracia, pluralismo, publicidad, contradicción, libre debate y discusión reconocidos en los arts. 85 y 135 Cn., que determina la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n.º 211, por vicio de forma.

II. VIOLACIÓN A LA SEGURIDAD JURÍDICA POR DESCONOCIMIENTO DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LAS LEYES INTERPRETATIVAS.

De acuerdo a la Sala de lo Constitucional, la seguridad jurídica, como concepto inmaterial, constituye la certeza del Derecho, en el sentido de que los destinatarios de este puedan organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad.

Aunado a lo anterior, se debe precisar que la "*certeza del Derecho*", a la cual la jurisprudencia constitucional ha hecho alusión para determinar el contenido del citado derecho fundamental, deriva –principalmente– de que los órganos estatales y entes públicos realicen las atribuciones que les han sido encomendadas con plena observancia de los *principios constitucionales* –como lo son, a título meramente



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

ilustrativo, el de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes y de supremacía constitucional, regulados en los arts. 15, 17, 21 y 246 de la ley suprema– (auto de 8-I-2018, Amp. 113-2017).

A la vez, ha de tenerse presente que dicha jurisprudencia ha reconocido que una aproximación a la seguridad jurídica –como valor estructural– se centra en el proceso previo de creación y articulación del Derecho a fin de conseguir la certeza de este y la mayor calidad técnica del mismo. Desde ese punto de vista, son varios los principios que se suman a la lista de concreciones de la seguridad jurídica como valor fundamental en la estructuración del Estado; así pueden mencionarse los principios de certeza y claridad legislativa, y el principio de irretroactividad de las leyes, todos ellos con una relación muy estrecha.

Por otra parte, el artículo 131 ord. 5º de la Constitución establece dentro de las atribuciones de la Asamblea Legislativa, la de *interpretar auténticamente las leyes secundarias*, potestad que efectúa a través de las denominadas “leyes interpretativas”, las cuales tienen un objeto específico o concreto: *señalar el sentido en que debe entenderse una ley que ya se encuentra vigente*; y esa interpretación tiene el mismo carácter obligatorio que le corresponde a la disposición interpretada, pues se entiende incorporada al texto de la misma.

Se trata, por así decirlo, de una potestad que tiene como límite el contenido del producto legislativo objeto de la interpretación, el cual no puede, por ninguna razón, ser *alterado o modificado por la ley interpretativa* o, como lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional, el legislador, al ejercer esta potestad, debe limitarse a “reiterar su voluntad ya existente, no a hacer una nueva declaración de ella, siendo por disposición del legislador –artículo 9 inciso segundo del Código Civil– que se entenderá incorporada a la norma interpretada, formando un solo cuerpo desde la vigencia de esta última” (sentencia definitiva del 1-IV-2011, Amp. 1117-2008).

Asimismo, ese augusta tribunal ha manifestado: “En ese sentido, una disposición que contiene una interpretación auténtica, en la medida en que solo esclarece el sentido de otra y no confiere nuevos derechos ni establece nuevas obligaciones, no puede considerarse aisladamente, sino que se integra con la disposición interpretada para esclarecerla, pues, si pudiera extraerse una norma no contenida en la disposición interpretada ya no se podría hablar de “interpretación auténtica”, sino que se estaría ante una reforma encubierta o emisión de una nueva norma” (sentencia definitiva del 3-VII-2008, Inc. 69-2006/90-2006).

En el presente caso, el apartado legal que fue objeto de interpretación auténtica a través del Decreto Legislativo n.º 211 es el inciso final del artículo 120 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, cuyo tenor a raíz de su sustitución mediante el Decreto Legislativo n.º 787, de fecha 28 de septiembre de 2017, publicado en el Diario Oficial n.º 180, Tomo n.º 416, de esa misma fecha, es el siguiente:

“Pensiones de referencia

Art. 120.- Para el cálculo del capital técnico necesario y para el pago de pensiones de invalidez y sobrevivencia, la pensión de referencia del causante se determinará como un porcentaje del salario básico regulador.

Las pensiones de referencia serán equivalentes a:

- a) El 50% del salario básico regulador, en los casos de afiliados que fallezcan o que tengan derecho a percibir pensión de invalidez total; y,
- b) El 36% del salario básico regulador, en el caso de los afiliados que tengan derecho a percibir pensión de invalidez parcial.

En el caso que el cálculo resultante de las pensiones de referencia sea inferior al valor de las pensiones mínimas vigentes, por invalidez o sobrevivencia, estas deberán ajustarse a dichos montos mínimos."

No obstante la claridad con que está redactada dicha disposición, en particular su inciso final, el Decreto Legislativo n.º 211 en su artículo 1, so pretexto de interpretarla auténticamente, modifica tal disposición.

En efecto, el artículo 1 de "ley interpretativa" contenida en el Decreto Legislativo n.º 211 no se limita en este caso concreto a esclarecer el contenido del inciso final del artículo 120 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, específicamente a *dilucidar que las pensiones de referencia por invalidez o sobrevivencia no pueden ser menores a la pensión mínima*; sino que, por el contrario, lo alteran al definir que *el ajuste a que se refiere ese inciso no forma parte del cálculo de la pensión de referencia, que el incremento del beneficio a pagar a nivel del monto de la pensión mínima vigente no implica una modificación al valor de la pensión en referencia y que las pensiones de invalidez y sobrevivencia se financiarán con recursos de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones y, cuando corresponda, con recursos de la Cuenta de Garantía Solidaria*, introduciendo reglas distintas a la previstas hasta hoy en la disposición señalada.

La lectura del inciso final del artículo 120 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones permite apreciar que se trata de una previsión redactada de manera clara, sencilla, precisa y coherente, que no deja lugar a dudas de cómo debe cumplirse y aplicarse. Pese a la claridad semántica y normativa y, por consiguiente, la inteligibilidad de ese texto legislativo se pretende mediante el Decreto Legislativo n.º 211 realizar una interpretación auténtica del mismo, como pretexto para realmente modificarlo, efectuando una reforma encubierta para que los ajustes de las pensiones indicadas al valor de la pensión mínima vigente no formen parte de las pensiones de referencia y, consecuentemente, no sea responsabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones su pago, a través de la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Las nuevas reglas que se busca introducir a través del Decreto Legislativo n.º 211, generan una afectación directa a los trabajadores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que



Salvador Sánchez Cerén
Presidente de la República

inciden en aquellos que tienen bajos ingresos y que al mismo tiempo padecen una enfermedad o han sufrido un accidente que les ha originado una invalidez, o en sus beneficiarios cuando estos fallecen; pues se eximiría a las referidas Administradoras de la responsabilidad de pago del ajuste a la pensión mínima, cuando sea aplicable, trasladando el costo de la misma al trabajador. Además, con tales previsiones se afectarían derechos adquiridos por los trabajadores o sus beneficiarios.

En este punto, a tenor del art. 9 del Código Civil, cabe apuntar que la jurisprudencia constitucional ha aclarado que se debe negar efecto retroactivo a las leyes pretendidamente declarativas que contengan disposiciones nuevas, constitutivas de evidentes ampliaciones de la disposición legal que pretenden interpretar –como acontece en este caso, por las razones expresadas– (sentencia definitiva del 15-II-1988, Inc. 3-86).

En definitiva, mediante el Decreto Legislativo n.º 211, sometido a consideración para su sanción, se intenta establecer reglas no contenidas en el último inciso del art. 120 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, con lo que resulta que en propiedad no hay interpretación de la ley sino creación de una nueva disposición, afectándose con ello el principio de irretroactividad de la ley (art. 21 Cn.) como una concreción de la seguridad jurídica como valor fundamental (art. 1 Cn.), por lo que el citado Decreto adolece también de inconstitucionalidad por vicio de contenido.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede **VETANDO** el Decreto Legislativo n.º 211, por las razones de inconstitucionalidad ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito, por lo que me permito devolverles el cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



Sánchez Cerén
SALVADOR SÁNCHEZ CERÉN,
Presidente de la República.

**SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA,
PALACIO LEGISLATIVO
E.S.D.O.**