

---

“Versión pública elaborada de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la LAIP: “En caso que el ente obligado deba publicar documentos que en su versión original contengan información reservada o confidencial, deberá preparar una versión que elimine los elementos clasificados con marca que impidan su lectura, haciendo constar en nota una razón que exprese la supresión efectuada”. Para el caso, algunos documentos emitidos por esta institución contienen datos personales relativos a números de Documento de Identidad, Número de Identificación Tributaria (NIT), firmas y otros datos que en aplicación del artículo 24 letra “a” de la LAIP es información que debe protegerse de difundirse pues pertenecen a su titular”.

GOBIERNO DE  EL SALVADOR

ASAMBLEA LEGISLATIVA  
Gerencia de Operaciones Legislativas  
Sección de Correspondencia Oficial

HORA: 13:17

Recibido el 23-06-2020

Por:

San Salvador, 22 de junio de 2020.

**SEÑORES SECRETARIOS:**

El 10 de junio del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, el Decreto Legislativo N.º 657, aprobado esa misma fecha, que contiene la prórroga al Decreto Legislativo No. 649, de fecha 31 de mayo del año en curso, publicado en el Diario Oficial N° 111, Tomo N° 427 del 1 de junio del mismo año, mediante el cual se suspende la obligación contenida en el Art. 84 de las Disposiciones Generales de Presupuesto, se habilita a la Administración pública para suspender las labores de los empleados del sector público y municipal, y se suspenden los términos y plazos procesales en los procedimientos administrativos y judiciales.

He de aclarar, que si bien el Decreto Legislativo No. 657, a la presente fecha no surtirá los efectos jurídicos pretendidos en el mismo, conforme a la facultad de VETO que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137 inciso primero y estando dentro del plazo establecido para ello, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa el Decreto en comento, puntualizando las razones en las cuales fundamento mi decisión de VETARLO, por considerarlo INCONSTITUCIONAL, de acuerdo a lo siguiente:

**I. ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO APROBADO:**

El citado Decreto Legislativo No. 657, de fecha 10 de junio del presente año, dispone en su artículo 1 prorrogar los efectos del Decreto Legislativo No 649, de fecha

31 de mayo del presente año, publicado en el Diario Oficial N°111, Tomo 427, de fecha 1 de junio del mismo año, a partir del 11 de junio de los corrientes hasta el día 19 de junio del corriente año, en su artículo 2 se establece exceptuar de la aplicación del mismo, los plazos y procedimientos que desarrollan las Unidades de Acceso a la Información Pública y el Instituto de Acceso a la Información Pública, y en su artículo 3 se establece su vigencia a partir del día de su publicación en el Diario Oficial. Lo anterior, en virtud que de acuerdo a la Honorable Asamblea Legislativa, aún persisten las condiciones que dieron origen al mismo derivadas de las Tormentas Tropicales “Amanda” y Cristóbal”, así como la afectación sanitaria de la Pandemia por COVID-19.

Las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo No. 649, cuyos efectos se pretenden prorrogar, son las siguientes:

- En el artículo 1, se establece que no obstante lo dispuesto en el artículo 84 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, se suspenden por el plazo de 10 días la obligación prevista en dicha disposición legal. Asimismo, habilita a la Administración Pública para suspender las labores de los empleados de las instituciones siempre que por su naturaleza del servicio que no sean necesarias para brindar auxilio y la ayuda necesaria para superar las consecuencias de la situación climática, se impone la obligación de los jefes de unidades primarias y secundarias a presentarse a sus labores y llamar al personal que se considere estrictamente necesario y con el mínimo necesario, no siendo obligado a presentarse a sus labores el personal que sea mayor de 60 años de edad o que padezca de enfermedades crónicas.

En el artículo 2, se establece la suspensión de los términos y plazos procesales en los procedimientos administrativos y procesos judiciales, cualquiera que sea la naturaleza y la instancia en la que se encuentren, se suspende también el plazo y celebración de audiencias de la jurisdicción penal común y jurisdicciones especiales y las audiencias que se celebren en sede administrativa, inclusive las programadas por el Instituto de Acceso a la Información Pública. Por otra parte, queda excluida de la regulación de la citada disposición los plazos previstos por la constitución de la República para la detención administrativa, el término de inquirir y consecuentemente, las audiencias derivadas de este último, así como las medidas de protección en materia de violencia intrafamiliar y las facultades previstas en los artículos 35 y 45 de la Ley Penitenciaria y los procesos que se refiere la ley de procedimientos constitucionales.

## II. VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL:

- a) **Violación a los principios de democracia, pluralismo, publicidad, contradicción, libre debate y discusión, reconocidos en los Arts. 85 y 135 de la Constitución de la República.**

Nuestra Constitución de la República, establece en los artículos 85 y 135, lo siguiente:

*“Art. 85.- El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas,*

organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

*La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.”*

*“Art. 135.- Todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado, se trasladará a más tardar dentro de diez días hábiles al Presidente de la República, y si este no tuviere objeciones, le dará su sanción y lo hará publicar como ley.*

*No será necesaria la sanción del Presidente de la República en los casos de los ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 32º, 34º, 35º, 36º y 37º, del art. 131 de esta Constitución y en los antejuicios en que conozca la Asamblea”.*

Los principios de democracia, transparencia, publicidad, contradicción y deliberación, como elementos esenciales y trascendentales que subyacen en el proceso de formación de la ley, deben de incidir en el funcionamiento y composición de la Asamblea Legislativa a fin de garantizarse el mayor nivel de divulgación y debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones en la actividad legislativa.

Centrándonos en el principio de deliberación, es éste el elemento esencial que rige el procedimiento legislativo, puesto que las decisiones que adopte el pleno deben de ser producto de un debate serio y suficiente entre las diferentes fracciones políticas que la conforman. De manera que, una vez aprobado el dictamen favorable de un determinado proyecto de ley, el pleno de la Asamblea Legislativa está habilitado y en la obligación de alcanzar en la medida de lo posible un nivel aceptable de deliberación y



debate en el que los diputados expongan los diversos puntos de vista sobre la pretendida aprobación o no del proyecto.

Sobre el particular, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en la sentencia de 28-v-2018, Inc. 96-2014, lo siguiente:

*“La fase legislativa está regida por el principio deliberativo (arts. 131 ord. 5°, 134 y 135 Cn.). De tal manera, “... la voluntad parlamentaria únicamente puede formarse por medio del debate y la contradicción; o sea que las soluciones o los compromisos que se adopten deben ser producto de la discusión de las diferentes opciones políticas. De lo anterior se deduce la necesidad [de] que la intervención de los distintos grupos parlamentarios, reflejados en los trabajos de las respectivas comisiones y en las discusiones en el pleno, se garantice por medio de los principios democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción y libre debate, bajo el imperio de la seguridad jurídica...” (sentencia de 30-VI-1999, Inc. 8- 96). En esta fase legislativa quedan comprendidas, a tenor de la cita, los trabajos de las comisiones pertinentes y la discusión en el Pleno Legislativo. Si la jurisprudencia constitucional ha subrayado este nexo de implicación, entonces ni una ni otra pueden ser omitidas en la aprobación de una ley.*

Y es que respecto de la discusión parlamentaria regulada en el art. 135 Cn., esta sala ha sostenido en su jurisprudencia que “... de conformidad con el art. 135 Cn., todo proyecto de ley debe ser discutido previamente a su aprobación; esto significa que no basta con los votos del parlamento para que haya ley, sino tiene que haber deliberación (discutida y publicitada elaboración de la ley), es decir, un debate en el que se expongan las posiciones a favor o en contra de la aprobación del proyecto, madurándose así la decisión definitiva, la que debe estar basada en el principio de libre discusión [...]; y es que, sin la libre discusión

*no hay posibilidad de parlamentarismo democrático, que refleje la pluralidad de voces dentro del espectro social y, para que pueda producirse, es necesario que se reconozca a los distintos sectores del parlamento, el derecho a tomar parte de la discusión y a expresar sus opiniones sin limitaciones ilegítimas” (sentencia de 21-VIII-2009, Inc. 24-2003).*

*Asimismo se ha sostenido que “... el núcleo de la contradicción y el libre debate radica en la idea que la formación de la voluntad estatal en forma de ley, solo puede hacerse, de manera constitucionalmente legítima, después que los diferentes grupos legislativos hayan tenido la real y libre oportunidad de exponer sus puntos de vista o propuestas, representativos de diversos intereses o visiones de mundo, sobre una determinada iniciativa de ley”. En tal sentido, la carencia de discusión puede radicar en —entre otros supuestos—: “que no haya existido oportunidad alguna de discusión, deliberación y expresión de ideas y pensamientos, porque no se potenció o incluso se negó la oportunidad de hacerlo”. Por tanto, “... el diseño estructural del proceso de formación de ley que la Constitución ha establecido, específicamente en su artículo 135, exige que no existan óbices que le impidan a los diputados producir un debate en relación con los proyectos de ley que quieren aprobar” (sentencia de 29-V-2015, Inc. 7-2006).”*

Al respecto, como pudo observarse en la Sesión Plenaria Extraordinaria No. 15, del día 10 de junio de 2020, el Decreto N°657 fue aprobado sin observarse un verdadero proceso deliberativo y de debate que exige la Constitución de la República, ya que luego de la lectura del Dictamen Favorable No. 45 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, que corresponde al Decreto Legislativo sobre el cual versa este veto, se solicitó un breve receso para que la Comisión se reuniese nuevamente a fin de incorporar una reforma al mismo y luego, al continuar con la plenaria, solamente se dio lectura a la incorporación realizada e inmediatamente se procedió a la votación del

proyecto, quedando aprobado el Decreto No. 657 con la mera lectura del mismo, sin que existiese análisis y discusión alguna por parte de los diputados.

En importante señalar que la mera lectura del Decreto Legislativo No. 657, ni la simple aritmética legislativa hecha para su aprobación, no eximían a los diputados de la obligación constitucional de potenciar un libre debate y discusión previa, ya que como se ha manifestado anteriormente, la actividad legisferante debe de estar regida por el principio de deliberación a fin de garantizar la legitimidad constitucional de las leyes que se aprueben.

Por tanto, ante la inobservancia de los principios que informan el proceso de formación de ley, la consecuencia inevitable será la existencia de vicios en la formación de la ley de que se trate.

**b) Violación a la fase ejecutiva del proceso de formación de ley.**

La Constitución de la República, establece en los artículos 137 y 138, lo siguiente:

*“Art. 137.- cuando el presidente de la republica vetare un proyecto de ley, lo devolverá a la asamblea dentro de los ocho días hábiles siguientes al de su recibo, puntualizando las razones en que funda su veto; si dentro del término expresado no lo devolviere se tendrá por sancionado y lo publicara como ley.*

*En caso de veto, la asamblea reconsiderara el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos, lo enviara de nuevo al presidente de la república, y este deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.*



*Si lo devolviera con observaciones, la asamblea las considerara y resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el art. 123, y lo enviara al presidente de la república, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar”.*

*“Art. 138.- cuando la devolución de un proyecto de ley se deba a que el presidente de la república lo considera inconstitucional y el órgano legislativo lo ratifica en la forma establecida en el artículo que antecede, deberá el presidente de la república dirigirse a la corte suprema de justicia dentro del tercer día hábil, para que está oyendo las razones de ambos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días hábiles. Si la corte decidiera que el proyecto es constitucional, el presidente de la república estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley”.*

Al respecto, es preciso señalar que la Asamblea Legislativa no solo aprobó un Decreto irrespetando el principio de deliberación, sino que también con la aprobación del mismo transgredió el proceso de formación de ley en su fase ejecutiva, específicamente en la etapa de la sanción (arts. 135, 137 y 138 Cn), ya que el Decreto No. 657 fue diseñado de tal manera que se busca forzar la sanción presidencial de forma inmediata, sin posibilidad de ser objetada.

En efecto, al realizar un análisis del contenido del Decreto No. 657 se advirtió que dicho decreto fue aprobado y enviado a la Presidencia de la República a menos de un día para que surtiese efectos jurídicos la prórroga al Decreto No. 649, pretendiéndose con ello obligar la sanción presidencial por medio de contrapesos facticos y coyunturales con los cuales se busca legitimar la constitucionalidad del decreto y consecuentemente vedar la posibilidad de ejercer el control previo de constitucionalidad que le corresponde al Presidente de la República a través del VETO .



Es importante mencionar que para dar cumplimiento a la etapa de la sanción, no basta con que el Órgano Ejecutivo realice una simple lectura del contenido de los decretos, sino que es necesario dar el correspondiente análisis a cada caso particular a efecto de evitarse cualquier posible vulneración a los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, así como el mantenimiento del orden público salvadoreño, de manera que dichas circunstancias solamente pueden ser contrarrestadas a través del veto. De ahí la importancia que el Órgano Legislativo, al momento de elaborar y aprobar las leyes, procure en la medida de lo posible no transgredir la culminación de la última etapa del proceso de formación de ley, a fin de no generar meras expectativas en la población salvadoreña.

Sobre el vicio antes señalado, la Sala de lo Constitucional expone en la citada sentencia de 28-v-2018, Inc. 96-2014, lo siguiente:

*“V. La infracción o violación a los límites constitucionales formales y materiales da lugar a una inconstitucionalidad. La inconstitucionalidad es formal cuando el órgano productor, el Legislativo, contraviene las reglas que determinan los órganos competentes, los procedimientos y los ámbitos de validez indicado en la Constitución. La inconstitucionalidad es material cuando el contenido de la Constitución es incompatible con el contenido de las normas jurídicas sugeridas como objeto de control (cfr. Sentencia de 1- II-96, Inc. 22-96).*

Centrándonos en los vicios formales; esta Sala ha indicado que el proceso de formación de la Ley tiene las siguientes fases: "(i) fase de iniciativa de ley –art. 133 Cn.–; (ii.) fase legislativa – arts. 131 ordinal 5°, 134 y 135 Cn.–; (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación –arts. 135, 137, 138, 139 y 168 ordinal 8° y (iv) la publicación, que da a lugar al

*plazo establecido para la obligatoriedad de la ley –art. 140 Cn.–" (entre varias, véase la Sentencia de 30-XI-2011, Inc. 11-2010)".*

En definitiva, los artículos 135, 137 y 138 de la Constitución de la República, constituyen parámetros de control constitucional formal en contra de las actuaciones y decisiones que adopte la Asamblea Legislativa, puesto que delimitan las competencias de cada uno de los Órganos del Estado dentro del proceso de formación de ley y establecen el diseño estructural a seguir en dicho proceso. Por tanto, de sancionarse el Decreto Legislativo No. 657, bajo las circunstancias arriba señaladas, estaríamos ante una evidente contradicción con lo establecido en las disposiciones constitucionales.

En virtud de lo antes expuesto, la Presidencia de la República considera que el Decreto Legislativo No. 657, se emitió en contravención a algunos de los aspectos contenidos en los principios de democracia, pluralismo, publicidad, contradicción, libre debate y discusión reconocidos en los Arts. 85 y 135 de la Constitución de la República y transgrediendo la fase ejecutiva del procedimiento de formación de ley, reconocidos en los Arts. 135, 137 y 138 de la misma.

Finalmente, es menester reiterar que si bien el Decreto Legislativo No. 657 ya no surtirá sus efectos jurídicos por sí mismo, conforme a lo establecido en la Constitución de la República, la cual juré cumplir durante mi mandato, es que debo hacer ver los manifiestos defectos de constitucionalidad que motivan el presente VETO.

Por consiguiente, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede en su artículo 137, inciso primero, **VETANDO** el Decreto Legislativo N°. 657, 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 citada Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de VETO contra proyectos de ley inconvenientes o contrarios a la Constitución de la República.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

**-----Firma ilegible-----**  
**Pronunciado por Nayib Armando Bukele Ortez,**  
**Presidente de la República**

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