
“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”.



ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	15:37
Recibido el:	25/06/2020
Por:	

San Salvador, 23 de junio de 2020

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 12 del presente mes y año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N° 660, aprobado el día 11 de junio de 2020, que contiene la LEY TRANSITORIA PARA LA REGULACIÓN DE MATRÍCULAS DE EMPRESA Y REGISTRO DE LOCALES ANTE LA PANDEMIA POR COVID-19.

Al respecto y haciendo uso de la facultad de **VETO** que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso primero, por el digno medio de Ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa el citado Decreto Legislativo N° 660, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I. ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO.

El Decreto Legislativo N° 660, aprobado en la sesión plenaria de fecha 11 de junio del presente año, tiene por objeto establecer que los comerciantes individuales y sociales tengan un beneficio para obtener por primera vez matrícula de empresa o renovar la matrícula de empresa que no se encuentre vigente, así como el registro de sus sucursales, agencias o locales comerciales o industriales ante el Registro de Comercio, con sólo presentar la solicitud correspondiente al año 2020, dentro del plazo que vence el 31 de diciembre del presente año, acompañada del balance del cierre del ejercicio 2019, debidamente auditado por un contador legalmente autorizado.

Adicionalmente, se establece en el Decreto que los comerciantes individuales o sociales que cumplan con lo requerido, tendrán el beneficio de exención del pago de derechos de registro correspondientes a la obtención por primera vez de la matrícula de empresa o renovación correspondiente del año 2020. En consecuencia, en caso de que por el incumplimiento de esta obligación se hubiesen causado multas o recargos y que correspondan a ese período, quedan sin efecto durante la vigencia de dicho decreto.

En los considerandos del Decreto Legislativo se establece, como parte de sus fundamentos, el hecho que el Código de Comercio establece que el comerciante individual deberá matricular su empresa mercantil mediante solicitud que presentará al Registro de Comercio, debiendo ser renovada anualmente, y que ante la emergencia por la Pandemia de COVID-19 existen muchas empresas, que han sido altamente impactadas de forma negativa en sus economías, lo cual ha generado que difícilmente puedan cumplir con diferentes obligaciones que por ley se establecen, inclusive cumplir con tener vigente la matrícula a que se ha hecho referencia, existiendo la voluntad de los propietarios o representantes de que éstas sean regularizadas con el propósito de no encontrarse al margen de lo establecido en las leyes respectivas.

Sobre el particular, el suscrito se encuentra de acuerdo con el hecho que la economía y sus diferentes actores han sido fuertemente impactados por la pandemia por COVID-19, sin embargo, se considera que no es posible establecer normativas que no conlleven un equilibrio en sus medidas, desprotegiendo otros elementos que pudieren verse afectados por el beneficio que se persigue, tal como se detalla en el siguiente romano.

II. RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 660.

Tal y como fue expuesto en el apartado anterior, el Decreto contiene dos beneficios a los comerciantes individuales y sociales: (a) exención de pago de derechos de registro; y (b) se deja sin efecto cualquier multa o recargo que se hubiese generado por incumplimiento. Al respecto, es oportuno mencionar los puntos que se consideran inconstitucionales:

II.I. VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA, PLURALISMO, PUBLICIDAD, CONTRADICCIÓN, LIBRE DEBATE Y DISCUSIÓN: ARTÍCULOS 85 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

La Constitución de la República, establece el proceso de formación de la ley con las etapas siguientes: (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° Cn.–; y (iv) la publicación, que da a lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley –art. 140 Cn.–.

Al respecto, dentro de todo procedimiento legislativo, resulta indispensable garantizar las actividades que potencien el debate, la transparencia, la contradicción y la toma de decisiones tan esenciales en la actividad legisferante. A causa de lo anterior, la inobservancia de los principios fundamentales 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.

Los principios de democracia, transparencia, publicidad, contradicción y deliberación, deben de tomarse como elementos esenciales y trascendentales que subyacen en el proceso de formación de la ley, debiendo de incidir en el funcionamiento y composición de la Asamblea Legislativa a fin de garantizarse el cumplimiento de los mismos al momento de la toma de decisiones en la actividad legislativa.

Sobre el Decreto en análisis, es importante aclarar que la Asamblea Legislativa no solicitó, ni consulto la Opinión del Centro Nacional de Registros (en adelante “CNR”), ni del Ministerio de Hacienda, en consecuencia, no se tomó en consideración el impacto que la ley produciría, el cual será expuesto en el apartado siguiente.

Lo anterior, es principalmente relevante en virtud que uno de los aspectos vitales de la etapa deliberativa y que incide en la toma de decisiones, es la de escuchar las opiniones de los diferentes sectores e instituciones competentes e involucradas en las diferentes temáticas, con el objeto que los diputados cuenten con las herramientas técnicas necesarias y sean ilustrados en cuanto a la redacción de las disposiciones jurídicas y las mismas sean apegadas a la realidad que se pretende regular, de manera que las opiniones técnicas vertidas por las instituciones competentes constituyen un verdadero mecanismo de participación y contribución a favor de la labor legislativa.

Cuando la etapa deliberativa se respeta y se incluye a los actores y entes principales de la materia, posibilita que las medidas a implementarse conlleven un equilibrio necesario para cumplir los objetivos y no afectar otros elementos de igual o superior relevancia. En el presente caso, el CNR y el Ministerio de Hacienda debieron ser llamados por la Asamblea Legislativa, o al menos mandar a solicitar opinión para poder emitir una normativa en el sentido aprobado, sin embargo, no fue de esa forma y se terminó aprobando una Ley inconsulta, que pudiere causar grandes afectaciones, según se expone en el presente escrito.

Es importante señalar que, en relación al Principio de deliberación, 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).

Adicionalmente, en relación con dicho principio, se ha sostenido por parte de la Sala de lo Constitucional que el respeto al principio democrático en la actividad del Órgano Legislativo se manifiesta mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: (i) el principio de representación; (ii) el principio de deliberación; (iii) la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y (iv) la publicidad de los actos.

Como se puede observar, en el proceso legislativo para la elaboración del Decreto en cuestión, no se tomaron en cuenta las opiniones de las instituciones gubernamentales competentes, lo cual es contrario al marco constitucional, por la vulneración a los principios antes expuestos.

II.II. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO: ARTICULO 226 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

Como ya se expuso, el Decreto Legislativo N° 660, en resumen, exonera a los comerciantes individuales y sociales del pago de los derechos de registro para matricular empresas por primera vez, así como, del pago de los derechos de registro, multas y recargos para renovar las matrículas de empresa del año dos mil veinte; que fueran solicitadas al Registro de Comercio, desde la vigencia del decreto hasta el treinta y uno de diciembre de los corrientes.

Según dato proporcionado por el CNR, estos servicios generan aproximadamente el 88% de los ingresos del Registro de Comercio, por lo que su vigencia dejaría a dicho Registro únicamente con el 12% de sus ingresos proyectados para el resto del año, causando una pérdida de ingresos para el CNR de aproximadamente \$5,114,366.41 que son los ingresos estimados a percibirse entre julio y diciembre, aumentando el déficit presupuestario ya generado por el COVID-19 de \$13,853,463.32 a \$18,967,829.73.

Es importante enfatizar que este tipo de normativa vulnera el principio de equilibrio presupuestario, reconocido en el Art. 226 de la Constitución de la República que mandata:

“Art. 226.- El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”.

De la lectura del art. 226 Cn. se advierte que, por una parte, el Órgano Ejecutivo, en el ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y, por otra, dicho órgano, en el ramo pertinente, está obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado. Esta segunda norma hace referencia al principio del equilibrio presupuestario, que exige que los ingresos deban ser suficientes para financiar los gastos públicos (sentencia de 4-XI-2011, Inc. 15-2011). Opera como una norma de fin al procurar compatibilizar en la mayor medida posible los ingresos y los egresos, para poder cumplir con los fines del Estado, por lo que se puede inferir que existe equilibrio presupuestario cuando el Estado, por medio del Presupuesto Fiscal, según situación coyuntural de la economía, dispone lograr su estabilidad evitando situaciones inflacionarias o deflacionarias.

Siguiendo esa idea, puntualmente se considera que existe una vulneración al principio de equilibrio presupuestario previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República, ya que al disminuir los ingresos del CNR de la manera establecida, deja sin financiamiento al gasto presupuestado que tiene como contrapartida, que en lo pertinente permite el buen funcionamiento de la Institución.

Es así como el Decreto Legislativo en análisis introduce una falta de recursos necesarios para la operatividad del CNR, sin proporcionar o identificar la fuente de financiamiento que suplirá dichos recursos, sin hacer una estimación o estudio del impacto de dicha medida.

Vale la pena mencionar que, tal como se mencionó en el apartado anterior, el Decreto no fue consultado con el Órgano Ejecutivo, por lo que no le fue requerido ningún estudio, ni proyección sobre el impacto en el equilibrio presupuestario de la medida a implementar. Si bien es cierto, el suscrito se encuentra de acuerdo con proporcionar beneficios e incentivos a la economía, las medidas a aprobarse deben ser analizadas y consensuadas con el Órgano Ejecutivo, dado que en la coyuntura económica y fiscal que actualmente se encuentra el país, no es posible aprobar medidas que puedan desequilibrar el presupuesto, pudiendo en este supuesto desproteger otros bienes jurídicos importantes y de igual trascendencia.

Es así como el Gobierno, entendiéndose por tal al Órgano Ejecutivo, tiene una actividad planificada, que necesita ser materializada en forma precisa a través de una Ley que incluya el conjunto de gastos y recursos necesarios previstos para la consecución de sus fines; con la obligación que dicha distribución se haga de manera equilibrada; es decir, que contenga una combinación ajustada, sensata y moderada de los elementos que componen el presupuesto, lo cual garantizará la estabilidad financiera y económica del país.



No debe perderse de vista que el equilibrio presupuestario se encuentra vinculado en una forma íntima a la vida económica del país y cuando en el mismo se establecen los diversos rubros del gasto público, o en su caso la disminución considerable de ingresos, esto debe obedecer a razones de equidad de los recursos públicos, pues su programación y ejecución responden a criterios de eficiencia y economía, siendo en este caso necesario identificar la fuente de recursos para apoyar la medida propuesta en el Decreto Legislativo.

Finalmente, resulta necesario mencionar que de acuerdo a sentencia de Inconstitucionalidad 149-2013 del 23-V-2018, la Sala de lo Constitucional manifestó lo siguiente: *“El principio del equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.), por su parte, tiende a suministrar normas para determinar si el desajuste entre los ingresos y egresos en el Presupuesto General de la Nación es admisible o no; en definitiva, su fin es compatibilizar tanto los flujos de los ingresos con los egresos como armonizar el financiamiento con el avance en determinadas obras en la ejecución del presupuesto, según las planificaciones que se han elaborado (sentencia de Inc. 15-2011, ya citada).”* Por tanto, no se advierte la fuente de financiamiento para suplir el desajuste ocasionado por la falta de ingresos ya programadas por el CNR, por lo que, se concluye que existe una clara violación al principio constitucional en análisis.

CONCLUSIÓN.

En las condiciones fiscales y financieras del país, ante todo, frente al combate de una Pandemia que ataca a nivel mundial, el Órgano Ejecutivo no puede aprobar la disminución considerable de los ingresos y demás medidas que no sean consultada con el Ministerio de Hacienda y el ente competente en la prestación del servicio, en este caso el CNR, violando con ello el principio de deliberación, como se pretende en el Decreto Legislativo N° 660, pues dicha medida inconsulta crea una presión en el Presupuesto General de la Nación que vendría a agravar el déficit fiscal, dado que no podría disminuirse la calidad de la prestación de los servicios proporcionados por el CNR, lo que obligaría a limitar el gasto en otras áreas de interés nacional, violando con ello el principio de equilibrio presupuestario constitucionalmente reconocido.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo N° 660, 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

permiso devolverles dicho 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 veto contra los Decretos Legislativos 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.