
“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”.



San Salvador, 25 de enero de 2021.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 14 del presente mes y año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo No. 812, aprobado el 13 del mismo mes y año, a través del cual en su artículo 1 se declara el año 2021 “Año del Bicentenario de la Independencia y de los Acuerdos de Paz en El Salvador, como reconocimiento a dicha efeméride y a fin de fortalecer los ideales de la paz en nuestra sociedad”.

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 No. 812, por considerarlo **INCONSTITUCIONAL**, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I. ASPECTOS GENERALES Y SUSTRATO FÁCTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 812.

En la sesión plenaria ordinaria No. 146 se conoció el dictamen #97 favorable de la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa. A dicho dictamen le precedieron las siguientes iniciativas:

1. Iniciativa de diputados del grupo parlamentario de GANA en el sentido se declare el año 2021 como año del bicentenario de la independencia de Centroamérica.
2. Iniciativa de diputados del grupo parlamentario de ARENA en el sentido se declare el año 2021 como año del bicentenario de la independencia de El Salvador.
3. Iniciativa de varios diputados en el sentido se declare el 2021 como año del bicentenario y de la paz en El Salvador.

El dictamen antes referido se sometió a votación y fue aprobado con 63 votos, de lo cuales 20 pertenecían a diputados suplentes. Fue así como se aprobó el Decreto Legislativo 812.

II. ASPECTOS GENERALES Y FÁCTICOS DEL VETO PRESIDENCIAL

En el proceso de formación de ley, una vez llegada la etapa de intervención del Órgano Ejecutivo —luego de la aprobación del proyecto de ley por parte de la Asamblea Legislativa— (arts. 135, 136 y 137 Cn.), como Presidente de la República puedo adoptar al menos 3 tipos de actos frente al proyecto de ley: sancionar, hacer observaciones o vetar.

Esto es parte del control interorgánico del Órgano Ejecutivo al Legislativo. En cualquiera de estos actos, la Constitución me obliga a verificar si se ha cumplido el deber genérico de preservar la supremacía constitucional y garantizar los derechos fundamentales.

Por ello, a fin de cumplir con mi obligación y ejecutar el rol en el proceso de formación de la ley, el constituyente consideró indispensable la implementación de una relación institucional instada por las dos formas en que como Presidente puedo expresar mi posición frente al proyecto de ley cuando se decide no sancionar, lo cual puede ser vetando –Por ser inconstitucional o inconveniente- u observando el proyecto de ley.

En relación al veto, la Constitución distingue esos dos últimos actos, en función de dos parámetros: por una parte, las razones que justifican cada una de esas decisiones gubernativas; por la otra, el quórum de votación necesario para superar tales decisiones ejecutivas¹.

El veto, en esencia, es un medio constitucional del cual dispongo para rechazar un proyecto de ley discutido y aprobado por esa Asamblea Legislativa, el cual puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o a una mera inconveniencia. El veto por inconveniencia refleja razones de índole política, económica, social o cualquier otra que no sea la incompatibilidad del proyecto de ley con la Constitución. En cambio, el veto por inconstitucionalidad presupone una violación de la Constitución por parte del proyecto de ley.

Las razones que pueden alegarse para sostener que el proyecto es inconstitucional pueden ser, tanto por vicios de contenido como por vicios de forma. En efecto, el art. 138 de la Constitución de la República, hace referencia expresa a que el proyecto de ley sea considerado inconstitucional, pero guarda silencio en lo que respecta a las razones de tal inconstitucionalidad. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional haciendo una interpretación sistemática inspirada en el principio de unidad de la Constitución ha tomado como base el art. 183 de la Carta Magna, que permite la declaratoria de inconstitucionalidad por vicios de forma y contenido, concluyendo, que

¹ Controversia 8-2020.

ambas clases de vicios son alegables en mi facultad de veto que precede al proceso de resolución de controversias constitucionales.

III. COMPETENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES AL ÓRGANO EJECUTIVO

Uno de los elementos indispensables para la subsistencia de cualquier Democracia y por tanto, la existencia de una Constitución –no necesariamente escrita– es la determinación y respeto a los Derechos Fundamentales y la División de Poderes, tal y cual lo establece el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo origen se derivó de la necesidad de limitar el poder que tenía concentrado las diferentes monarquías existentes a finales del siglo 18.

Dicha limitación a la concentración de poder, tuvo como fin la entrega de la soberanía al pueblo y la creación de una norma que pudiese ser superior a una ley creada por un parlamento, controlando así los abusos que los representantes del pueblo pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones, dando origen a la denominada “División de Poderes”.

Como se señala en la exposición de motivos de la Constitución de la República -1983- la división de poderes es sustituida por la creación de órganos fundamentales y la correspondiente distribución de funciones. La finalidad de este cambio radica en que la creación y desarrollo de las competencias que la Constitución señala, no sean la expresión de poderes legítimamente establecidos, sin límite alguno, sino más bien, que el poder sea concentrado en el soberano y que las atribuciones o competencias que la Carta Magna otorga a los hoy llamados órganos fundamentales, solo sean la expresión de obediencia a esa soberanía y voluntad del pueblo, a través del respeto a la independencia y limitación impuesta a cada órgano en la ejecución de sus atribuciones.

3.1 Competencias exclusivas de los Órganos Fundamentales del Gobierno.

Como hemos señalado, la esencia de un verdadero sistema democrático, es el respeto y obediencia a la Carta Magna, que se traduce en que cada órgano fundamental como es el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cumpla la función que le corresponde y no invada, ni interfiera en las funciones de los otros; es decir, que en las distintas atribuciones asignadas a los diferentes órganos deben ser desarrolladas en forma independiente, sin estar condicionados y limitadas por los otros órganos, sin perjuicio de la *colaboración que debe existir entre poderes u órganos* y los controles inter-orgánicos que los mismos tengan entre sí.

Por ello, las funciones específicas son desarrolladas en forma concreta y clara en la Constitución de la República, creándose en la misma norma, capítulos específicos para cada órgano, los que tienen como contenido principalmente las siguientes funciones:

3.2 Función Legislativa:

La Asamblea Legislativa, al ser un cuerpo representativo a través del cual se expresa la voluntad del pueblo, por medio de acuerdos que toman sus representantes, define la función legislativa, como la función principal que dicho órgano ostenta; esto es crear, reformar, interpretar auténticamente y derogar las leyes secundarias.

Por tal motivo, la función legislativa, es la actividad que tiene como fin la creación de leyes formales y generales; es decir, la creación de normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí. No obstante ser función principal del Órgano Legislativo, en el proceso de formación de ley participa el Órgano Ejecutivo, al tener este la facultad de sancionar o vetar las leyes, promulgarlas y publicarlas.

3.3 Función Ejecutiva:

El principio de separación de poderes o distribución de funciones, en cuanto al Órgano Ejecutivo, supone que este órgano ostenta la dirección política administrativa del país, ello dado por el legislador constituyente en el artículo 159 y 168, número 15, señalando que una de las facultades del Presidente -La principal- es “Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos”.

La expresión "gestión de los negocios públicos" –como lo ha señalado la Sala de lo Constitucional- “engloba la realización de las funciones tanto ejecutivas como de dirección política del Órgano Ejecutivo y que persiguen como finalidad responder a las necesidades de la comunidad.” De tal forma que le corresponde al Órgano Ejecutivo, el velar por los negocios públicos, que se traduce en el desarrollo de la función ejecutiva, la cual consiste en satisfacer las necesidades de servicio público o intereses generales de la población en general.

Ello es así, porque en el esquema de la distribución de funciones a los países con sistema Presidencialista, es el Presidente el que determina la realización de esa actividad administrativa, a fin de satisfacer las necesidades de servicio público o la consecución del bien público.

No obstante es el Órgano Legislativo el que otorga las competencias y atribuciones al Órgano Ejecutivo, a fin que este ejecute las leyes para la ejecución de los

servicios públicos, es el mismo Presidente de la República el que define la planificación, coordinación, forma, procedimientos y el lugar en el que se deberá enfocar prioritariamente la gestión de los negocios públicos en áreas como: el Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Hacienda, Economía, Educación, Defensa, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería, Salud Pública, Obras Públicas, Turismo, entre otros.

Por tal razón, el artículo 159 de la Constitución de la República, dio la facultad al Presidente en turno, para determinar el número y naturaleza de las Secretarías de Estado que según las necesidades y los servicios públicos, deban existir o priorizar en un momento determinado.

La Indelegabilidad de funciones que prohíbe la Constitución tiene su origen -como hemos mencionado- en el respeto a las funciones propias de los órganos fundamentales, Legislativo, Judicial y Ejecutivo, concretado en que: Las labores Legislativa, Ejecutiva o Administrativa y Judicial, no deben por ninguna razón ni delegarse o auto atribuirse como por ejemplo que el mismo Órgano que crea la ley -Legislativo-, no le compete asimismo, ordinariamente, las funciones de ejecutar y aplicar la ley.

Es el Presidente de la República el que lleva la carga de levantar la economía en caso esta tenga una caída, o daño como el caso que nos ocupa, derivado de la pandemia, en razón de ello, cuando se gestiona un préstamo, se está en presencia de la falta de un fundamento técnico, ya que no es al Legislativo que le compete la administración de los negocios públicos, lo cual lleva al conocimiento de las necesidades de servicio público y por tanto, al conocimiento de donde deberá lanzarse un plan de ordenamiento regional sea para desarrollo, económico, turístico, de obra pública, de vivienda, de Industria, de protección al medio ambiente, entre otros temas, que únicamente le compete al Ejecutivo o a quien este designe para su creación e implementación.

La delegación constituye un acto de voluntad, determinado por un funcionario titular del cargo y, por consiguiente, de la función que este último encomienda a otros, se deduce también la representación y autorización para ejecutar determinados actos, como son los del Ejecutivo que es administrar y por tanto definir la prioridades de los negocios públicos, es decir, donde administrará o enfocará los servicios públicos y protección de derechos fundamentales de ello, que las funciones propias de cada órgano son indelegables. En consecuencia, el Órgano Ejecutivo no podría en ningún momento delegar la competencia principal que es administrar, y por tanto donde administrará los recursos.

IV. LABOR DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEY

En términos generales se ha establecido en la jurisprudencia constitucional que en el proceso de formación de ley concurren las siguientes etapas:

- (1) iniciativa de ley,
- (2) dictamen favorable de la comisión competente,
- (3) discusión y deliberación legislativa sobre el proyecto de ley,
- (4) aprobación legislativa,
- (5) sanción presidencial y
- (6) publicación.

Para efectos del presente veto, se hará énfasis en la etapa relativa al dictamen favorable de la comisión competente.

La base constitucional de dicha etapa se encuentra contenida en el artículo 135, inc. 1 de la Constitución, así se ha establecido en el sentencia de Controversia 13-2020, pues la etapa relativa a las comisiones de estudio se encuentra comprendida en la discusión y deliberación a la que se encuentra obligada la Asamblea Legislativa, en tanto son presupuestos legitimadores de las disposiciones y cuerpos normativos que la misma emite.

En la Controversia antes referida se dijo que “si la comisión legislativa que conoce del proyecto así lo decide y aprueba, se emite un dictamen favorable que después pasa al pleno de la Asamblea Legislativa para su debate y discusión. Sin embargo, la exigencia de un dictamen favorable al proyecto de ley no opera en forma definitiva, como si se tratara de una condición necesaria y suficiente o absoluta. Tal requerimiento puede dispensarse “[...] en aquellos casos en que se presente una urgencia objetivamente demostrable y que esté debidamente justificada” (resolución de admisión de 6 de junio de 2011, inconstitucionalidad 15-2011). En tal supuesto, dado que la dispensa de trámite es la excepción al trámite ordinario, la Asamblea Legislativa corre con la carga de argumentar por qué en ese caso es necesario suprimir dicha etapa”.

Esta carga argumentativa se delega en el legislador porque es indispensable, para la legitimidad del proceso de formación de ley, justificar que los beneficios que se obtienen de su urgente aprobación -prescindiendo de la divulgación y publicidad que se da en esta etapa- son mayores respecto de si dicha etapa no hubiese sido suprimida.

En la inconstitucionalidad 8-96 que además es retomada en la referida controversia 13-2020, se dijo que “la consagración constitucional de los principios

democrático y pluralista en el Art. 85 Cn., determina en gran medida la configuración del procedimiento de elaboración de disposiciones infraconstitucionales”, de ahí que de la disposición constitucional citada por la Sala se desprende una estrecha relación con el artículo 135; inc. 1 Cn., en tanto contiene ideas que complementan el contenido de la publicidad parlamentaria que no se encuentra limitada a la etapa de deliberación del pleno legislativo, sino que está presente en todas las etapas del proceso de formación de Ley a las que me he referido con anterioridad, sobre todo a la etapa de discusión en las comisiones competentes de las cuales surgen los dictámenes objeto de discusión para el pleno.

De ahí que la misma Sala de lo Constitucional menciona que dichos principios contenidos en el artículo 85 Cn. – y que además están vinculados con el art. 135 inc. 1 en tanto la discusión en el proceso de formación es una clara manifestación de los principios de democracia representativa-“no sólo se reflejan en la composición de la Asamblea Legislativa sino también en su funcionamiento. Así pues, siendo la Asamblea Legislativa el órgano en el que están representadas las diversas fuerzas políticas, los procedimientos legislativos deben dotarse de mecanismos efectivos que posibiliten que todas las posiciones políticas puedan expresarse libremente en la discusión de los intereses de la colectividad. Es claro, por lo tanto, que 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 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, que es un valor constitucional consagrado en el Art. 1 Cn.”.

En ese sentido, no basta con que el procedimiento legislativo se lleve a cabo como una garantía que las decisiones se adoptarán por voluntad de la mayoría de los grupos parlamentarios, pero con participación de las minorías en el debate, sino que además el **carácter representativo de la Asamblea “obliga a que toda la actividad legislativa y sus procedimientos se proyecten hacia la comunidad”**, de ahí el aforismo contenido en nuestra Constitución: “la soberanía reside en el pueblo”.

La Sala de lo Constitucional en su jurisprudencia ha citado una frase del autor Hernández Valle relacionada con el proceso de formación del decreto que hoy se veta: “en *El Derecho de la Constitución- la Asamblea constituye el nexo entre el Estado y la Comunidad*”. La Asamblea Legislativa es por excelencia el Órgano del Estado que debe sus decisiones a la sociedad a la que representa, de ahí que debe obligatoriamente mantenerse una relación estrecha en cuanto a los actos normativos que la misma emite,

asegurándose de que gozan del respaldo popular que según el carácter representativo deben preservar.

En consecuencia, estableció la Sala de lo Constitucional que *“es imperativo que el pueblo tenga la posibilidad de conocer las grandes opciones y orientaciones políticas que se despliegan en las discusiones de los diferentes asuntos parlamentarios; esa apertura consiste en que no sólo los trabajos parlamentarios sean públicos sino también que los particulares puedan avocarse a las comisiones parlamentarias y ser escuchados para exponer su parecer sobre un asunto que se debate o cuando su interés pueda resultar afectado por una decisión legislativa”*. Dicho en otras palabras, en el proceso de formación de cada cuerpo normativo la Asamblea Legislativa debe garantizar que existan espacios de discusión no sólo entre representantes de diferentes partidos políticos, sino que dar parte a la población a la que finalmente se deben, quienes además son sujetos directos obligados a acatar la normativa que se emite. El espacio constitucionalmente oportuno para que la población se exprese es precisamente a través de las comisiones legislativas de estudio de proyectos de ley de las cuales resultan los dictámenes que se discuten en el seno del parlamento. De tal manera, la publicidad de los procedimientos legislativos *“contribuye a la garantía del control social sobre las decisiones legislativas adoptadas por la Asamblea Legislativa”*.

El Constituyente estableció los principios democrático, pluralista, de publicidad, de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica como orientadores e informadores de toda la actividad legislativa, de ahí que estos son aplicables en todo el proceso de formación de Ley, no simplemente en su etapa inicial o no únicamente en la etapa de deliberación del pleno. Restringir los principios contenidos en el artículo 85 de la Constitución -relacionado con el art. 135- a la mera deliberación entre actores políticos sería una interpretación simplista y violatoria al mismo carácter representativo del Gobierno, porque es precisamente del pueblo de quien deviene la voluntad de ser representados como resultado de un proceso electoral. De ahí que el pueblo es, con mayor razón, el legitimado para actuar directamente en el proceso de formación de las leyes que lo rigen en sociedad. Por tanto, los principios referidos deben *“garantizarse por medio del procedimiento de formación de las leyes, por cuanto, en definitiva, estos principios legitiman toda creación normativa”*.

V. INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA

En la inconstitucionalidad 6-2016/2-2016 se desarrolló lo relativo al proceso de inconstitucionalidad por vicios de forma, al respecto se dijo que su finalidad es *“determinar si la emisión de un cuerpo normativo ha vulnerado alguna de las disposiciones constitucionales que se refieren al procedimiento de formación de ley. En ese sentido, cuando se viola una norma constitucional sobre producción jurídica, no*

interesa el contenido específico que posee el objeto de control más que para efectos de determinar cuáles son las formas que se le deben exigir”.

Esto es así porque la inconstitucionalidad por omisión ataca directamente la forma en la que el decreto en cuestión haya sido aprobado y la referencia a su contenido puede resultar relevante sólo para efectos de establecer concretamente los vicios que se produjeron y en qué parte del proceso de formación se produjeron los mismos y finalmente determinar si los vicios afectarán el cuerpo normativo completo o únicamente parte del mismo.

La Sala de lo Constitucional tiene competencia para conocer sobre la inconstitucionalidad de disposiciones generales, impersonales y abstractas que hayan sido generadas por vicios de forma, -así se estableció en la Inconstitucionalidad 2-90-. Sin embargo, se ha aclarado que dicha competencia no pretende que ese tipo de proceso proteja “cualquier infracción a los requisitos formales del procedimiento de formación de leyes, sino únicamente las que, con su desconocimiento, vulneren principios fundamentales prescritos por la Constitución”. De ahí que en el romano posterior se establecerán concretamente los principios fundamentales vulnerados durante el proceso de formación del Decreto Legislativo No. 812.

Es claro que la inconstitucionalidad por omisión que emite la Sala de lo Constitucional no pretende reglas formales de producción de normas que no tienen incidencia negativa real en el contenido de la Constitución. En ese sentido, ha sostenido la Sala de lo Constitucional en la Inconstitucionalidad 8-96, que “todo precepto constitucional de forma se encuentra íntimamente conectado con determinados principios que han sido proclamados por el constituyente como primordiales y básicos para la comunidad, por lo cual puede afirmarse que los principios determinan el sentido propio de las exigencias formales en el proceso de formación de leyes”.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, esos principios que el constituyente reconoció como orientadores e informadores de la actividad legislativa en el procedimiento de formación de las leyes son: el democrático, el pluralista, el de publicidad, el de contradicción y libre debate y la seguridad jurídica. Dichos principios no sólo se reflejan en la composición de la Asamblea Legislativa sino también en su funcionamiento y debe estar proyectado a la comunidad a la que finalmente se deben y garantizar que esta pueda expresarse libremente en la discusión de sus propios intereses. De ahí que cobra sentido la procedencia de un veto que se fundamenta en la inconstitucionalidad por omisión de la normativa emitida, la figura del Presidente de la República es -al igual que la de la Asamblea Legislativa- derivada de un mandato directo de los representados y de ahí deviene mi obligación como Presidente de pronunciarme a través del veto cuando en el proceso de formación de Ley se omitieron los principios

de democracia representativa en perjuicio de nuestros mandantes, al no haberseles otorgado un espacio real de intervención para expresarse a través de la Comisión competente.

Y es que la voluntad parlamentaria únicamente puede formarse a través de 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 de democracia representativa. Las comisiones legislativas de estudio no deben traducirse en un espacio más que se encuentra reducido a escuchar la opinión política de los partidos que sus miembros representan, porque lo que realmente tiene la capacidad de legitimar los actos normativos producidos en sentido formal, es la intervención de la población en la que se reflejan las opiniones sociales reales o técnicas. Así, si la publicidad real de los procedimientos legislativos no se ve reflejada en el involucramiento de la comunidad, se produce una violación a los principios establecidos en el art. 85 en relación con el art. 135 Cn., pues en ese caso, no se puede constatar garantía del control social sobre las decisiones legislativas.

De ahí que, sobre este punto la Sala de lo Constitucional concluyó que con la inconstitucionalidad por vicios de forma “no se pretende proteger las formas en sí, sino los principios que subyacen a ellas, por eso, no toda transgresión al procedimiento de formación de la ley produce la inconstitucionalidad formal de ésta, sino sólo aquellas que con su inobservancia inciden negativamente en lo que la Constitución inequívocamente protege, es decir, los citados principios”.

Así, en un proceso de inconstitucionalidad por vicios de forma, lo relevante es impugnar a partir de que la emisión del acto normativo cuestionado genera una violación directa a los principios anteriormente mencionados -art. 85 y 135 inc. 1-; “lo contrario implica reconocer que, por medio del proceso de inconstitucionalidad, se protegen simples estructuras formales de procedimiento, con lo cual se desnaturaliza el verdadero sentido de la defensa de la Constitución, la que en su dimensión macro significa -según ha sostenido el Tribunal Constitucional Federal alemán-, la protección del orden fundamental, entendiendo por tal "un orden político basado en el Estado de Derecho sobre la base de la autodeterminación del pueblo según la voluntad de la mayoría, de la libertad y de la igualdad", teniendo como principios rectores "el respeto a los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, la legalidad de la administración, la independencia de los jueces y tribunales, y el principio de pluralidad de partidos junto con el derecho de formar y ejercer constitucionalmente una oposición”.

VI. VULNERACIÓN AL ART. 85, INC. 2 EN RELACIÓN CON EL ART. 135 DE LA CONSTITUCIÓN POR VICIOS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL DECRETO 812

En este apartado se establecerá por qué la aprobación del Decreto Legislativo No. 812 -de ser sancionado- devendría en una declaratoria de inconstitucionalidad por vicios de forma por parte de la Sala de lo Constitucional. Sin embargo, es pertinente hacer una referencia a ciertos conceptos vinculados con el contenido del Decreto que por este medio se veta, a los conceptos a los que me refiero son “cultura” -como concepto abstracto- y “cultura de paz”.

La UNESCO estableció que el concepto de “cultura” hace referencia al “conjunto distintivo de una sociedad o grupo social en el plano espiritual, material, intelectual y emocional comprendiendo el arte y literatura, los estilos de vida, los modos de vida común, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias².

Sin duda, el contexto que se pretende reconocer en el Decreto Legislativo No. 812 representa un distintivo emocional para la sociedad salvadoreña, pues a dichos momentos precedió un contexto grave de violencia a raíz del conflicto armado, sobre todo porque para la mayoría de salvadoreños implicó pérdidas, sea que se trate de pérdidas humanas o materiales que son atribuibles a las partes en conflicto.

Por otra parte, la misma UNESCO desarrolló el significado de cultura de paz, al respecto dijo que esta “supone ante todo un esfuerzo **generalizado** para modificar mentalidades y actitudes con ánimo de promover la paz. Significa transformar los conflictos, prevenir los conflictos que puedan engendrar violencia y restaurar la paz y la confianza en poblaciones que emergen de la guerra. Pero su propósito trasciende los límites de los conflictos armados para hacerse extensivo también a las escuelas y los lugares de trabajo del mundo entero, los parlamentos y las salas de prensa, las familias y los lugares de recreo (...) Las soluciones dependen **de la intervención conjunta y en frentes muy diversos de hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad**. La cooperación entre países en todos esos ámbitos puede aportar la estabilidad y la ayuda necesarias para obtener resultados duraderos.³

Lo anterior se trae a colación porque ese Órgano de Estado ha establecido en el cuarto considerando del Decreto Legislativo No. 812, que “a fin de coadyuvar a darle mayor relevancia a las celebraciones por dichas efemérides, que contribuyen a fortalecer los valores patrióticos, democráticos y de identidad poblacional, es procedente declarar el presente año 2021, como “Año del Bicentenario de la Independencia y de los Acuerdos

² <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000228345>

³ <https://www.organismointernacional.org/cultura-de-paz.php>

de Paz”, y con ello, *promover la cultura de paz* y concertación, en la sociedad salvadoreña.” -el resaltado es propio-.

También se estableció en el segundo considerando que el bicentenario de la independencia es “un hecho trascendental de gran relevancia para la República de El Salvador” y por ello se busca revestirle de “valor histórico que tiene como celebración nacional por su significado y establecer así un fervor cívico e identidad como población”. De ahí que la cultura de paz se ha considerado parte esencial en la aprobación del Decreto Legislativo No. 812 y a pesar que se trata de un hecho relevante para la población, tal como ese mismo Órgano de Estado ha establecido en los considerandos del Decreto, no ha involucrado a la comunidad a fin de determinar que la “cultura de paz” en la que el cuerpo normativo se fundamenta debe definirse a través de la declaratoria del año 2021 como “Año del Bicentenario de la Independencia y de los Acuerdos de Paz en El Salvador”.

La cultura de paz como bien la UNESCO desarrolla, se refiere precisamente a *la intervención conjunta de hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad*, de ahí que era indispensable el involucramiento de la comunidad en el seno de la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa a fin de determinar si dichos hechos históricos que pretenden reconocerse con tal declaratoria, efectivamente representan el sentir de la comunidad. Es decir, determinar si la población en realidad se identifica con la celebración del año 2021, como “Año del Bicentenario de la Independencia y de los Acuerdos de Paz”.

Goza de carácter inconstitucional el acto normativo emitido por la Asamblea Legislativa mediante el cual pretende imponer un “distintivo social emocional” que identifique a los salvadoreños a través de la celebración del año 2021 como el año del bicentenario y de los Acuerdos de Paz, sin haber consultado y atendido a los principios de democracia representativa contenidos en el artículo 85, inc. 2 en relación con el 135, inc. 1 de la Constitución, a fin de determinar si para los salvadoreños “la firma de los acuerdo de paz” representa una verdadera celebración con la que se identifican, o si tal circunstancia representa verdaderamente una cultura de paz.

De ahí que la Asamblea Legislativa NO proyectó su actividad hacia la comunidad que representa, sino que emitió un Decreto Legislativo aislado de los intereses de la población y que por lo tanto no goza de la legitimidad democrática requerida para que el mismo se convierta en Ley de la República. Sería arbitrario de mi parte sancionar un Decreto que no cumple con los principios de democracia representativa que deben estar presentes en todos los procedimientos legislativos.

El pueblo no tuvo la posibilidad de conocer e incidir en las opciones y orientaciones políticas sobre la discusión del Decreto No. 812; ni existió apertura para que los particulares pudieran avocarse a la Comisión de Cultura y Educación para exponer su parecer sobre lo que realmente ameritaba ser reconocido y celebrado en el año 2021. Dicho decreto no goza del consenso de la población, sino que es el simple sentir de los grupos parlamentarios que ahí se representan, quienes en su mayoría conformaron el conflicto armado, pero no goza de la identidad y el sentir de quienes sufrieron pérdidas, de ahí que la supuesta “cultura de paz” que en el mismo pretende imponerse, carece de legitimidad y por lo tanto, se procederá a vetar por gozar de vicios de forma por contradecir los artículos 85, inc. 2 y 135, inc. 1 de la Constitución, en lo relativo a los principios de democracia representativa que no se verificaron en el proceso de formación del Decreto Legislativo No. 812.

VII. VULNERACIÓN AL ART. 168, NUMERAL 3 EN RELACIÓN CON LOS ARTS. 85, INC. 2 Y 135, INC. 1 DE LA CONSTITUCIÓN POR VICIOS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL DECRETO 812

Según el art. 168, ord. 3 de la Constitución, una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República es “*procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad*”. Al respecto, es sabido que un importante actor en el proceso que con el Decreto Legislativo 812 se intenta reconocer es la Fuerza Armada, en su calidad de institución permanente al servicio de la Nación. Según la inconstitucionalidad 4-2012, dicha institución está ligada con los siguientes principios:

- El sentido de la legalidad, que implica que las actuaciones militares deben realizarse dentro del marco normativo existente, que no se obedezcan órdenes ilegales o violatorias de derechos humanos, que la obediencia debida se ejecuta apegada a la ley y con respeto a los derechos humanos y que la disciplina y la obediencia debida se realiza con profesionalismo, apoliticidad y que sea no deliberante.
- El sentido del honor militar, que debe ser compatible con los derechos humanos, los valores democráticos, las aspiraciones de la sociedad civilizada, de manera que toda violación a los derechos humanos es considerada un quebrantamiento al honor militar.
- El sentido del espíritu de cuerpo, para defender la soberanía y el territorio, en el que además se manifiestan la convicción de unidad institucional y la cohesión, el celo por la rectitud institucional, por la legalidad y el respeto a los derechos

humanos; asimismo, implica que el juzgamiento de un miembro del cuerpo militar por violación a los derechos humanos no debe impedirse, sino que siempre debe defenderse la integridad de la institución.

En la misma sentencia se dijo que los principios antes referidos sobre la Fuerza Armada son de hecho “retomados por la historia constitucional salvadoreña reciente, específicamente a partir de los Acuerdos de Paz y la nueva connotación democrática que pretendieron instaurar”. De ahí que existe una clara vinculación entre la esencia de dicha institución y la negociación y firma de diversos acuerdos políticos entre el Gobierno y el FMLN, lo que derivó en la firma de los mismos Acuerdos de Paz, que dieron por terminado el conflicto armado salvadoreño.

Los Acuerdos de Paz, según la Sala de lo Constitucional “muestran una conformación tripartita: se trata de un pacto inicialmente político, con incidencia jurídica y repercusiones sociales trascendentes”, de tal manera que todo lo que derive de dichos Acuerdos debe gozar de la misma conformación tripartita, siendo indispensable que de parte a todos los sectores.

Por una parte, ha dicho la Sala de lo Constitucional que “su componente estrictamente político se advierte en su finalidad, pues a través de los Acuerdos de Paz que se buscó y logró poner fin a la guerra, ya no por la vía militar, sino únicamente por la negociación política. Su elemento jurídico se evidencia en la intención de las reformas constitucionales a fin de garantizar el irrestricto respeto de los derechos de la persona humana, que se consolida como el eje de la redefinición estatal que implicaron los Acuerdos de Paz; se impulsó la reformulación del Estado salvadoreño para crear instituciones constitucionales novedosas que coadyuvaran en la misión estatal de respeto efectivo de los citados derechos, así como la transformación de otros entes constitucionales tradicionales, a los que se les dotó de condiciones más apropiadas para favorecer el eficaz desempeño de su rol constitucional”. Una de estas instituciones es sin duda la Fuerza Armada que a través de su reestructuración, actualmente goza de un sentido de “defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio (ya no de la seguridad pública), debiendo ejecutar tal cometido sin separarse de los valores democráticos y del respeto de la Constitución, a cuyas autoridades queda sujeta”.

Por tanto, estableció la Sala en la sentencia citada, que “la desmilitarización era un objetivo importante, ya que se trataba de establecer la paz en el territorio nacional, en el que debían convivir ambos bandos, e incorporarse a la vida de la sociedad civil, que fue llamada a ejercer el poder soberano mediante la democracia representativa y pluralista. Por tal razón, en los AP se consignó expresamente que las reformas constitucionales relacionadas con la Fuerza Armada tenían por objeto *“definir con mayor claridad el sometimiento de la Fuerza Armada al Poder Civil”*.

Ahora bien, es importante aclarar que sobre este punto se ha relacionado lo relativo a la Fuerza Armada a fin de establecer los vicios de forma en que incurre el Decreto Legislativo 812 y sobre el cual devendría una inconstitucionalidad en perjuicio de lo establecido en el art. 168, ord. 3 Cn. -relacionado con los artículos 85, inc. 2 y 135, inc. 1-.

La referida violación se produce porque tal como se relacionó al inicio, según la referida disposición, una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República es **“procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad”**. “Paz” a la que se hace referencia en el Decreto Legislativo No. 812 y que por lo tanto debieron someter a consulta -además de a la comunidad según lo establecido en el romano anterior- del Órgano Ejecutivo, en tanto es una atribución directa a la figura del Presidente de la República todo lo relativo con la conservación de la paz, incluso si se trata de la declaratoria que busca conmemorar fechas relacionadas con el mismo. La Comisión de Cultura y Educación debió someter a consulta de Presidencia de la República la iniciativa que da origen al Decreto No. 812; incluso, por la jurisprudencia citada en este apartado debió someterse a consulta además de la Fuerza Armada, pues según el art. 213, *esta forma parte del Órgano Ejecutivo y está subordinado a la autoridad del Presidente de la República, en su calidad de comandante general*. Sobre todo porque como se ha dicho, la Fuerza Armada se encuentra involucrada con el proceso de los Acuerdos de Paz.

De ahí que, la falta de consulta e involucramiento de parte de la Asamblea Legislativa a la Fuerza Armada, así como a la autoridad del Presidente de la República, resulta lesiva de:

- El artículo 168, ord. 3, en el que expresa la obligación clara de la figura del Presidente de conservar la paz, aspecto con el que claramente es la esencia del Decreto Legislativo No. 812, según lo establecido en los considerandos del mismo y que se ha desarrollado en el apartado anterior. A su vez, dicho Decreto es inconstitucional por vulnerar el artículo 168, ord. 3 porque la Fuerza Armada es parte del Órgano Ejecutivo y está subordinada a la autoridad del Presidente de la República, además de encontrarse estrechamente ligada con la firma de los Acuerdos de Paz que implicaron una reestructuración para dicha Institución.
- Los artículos 85, inc. 2 y 135, inc. 1, según los cuales el actuar de la Asamblea Legislativa debe llevarse a cabo bajo el cumplimiento de los principios de democracia representativa. La violación a esta disposición se constata a raíz de la disposición relacionada en el punto anterior, en el sentido que los principio de democracia representativa y publicidad establecido además en el art. 135, inc. 1,

debieron reflejarse bajo el involucramiento del Presidente de la República y de la Fuerza Armada, en la Comisión de Cultura y Educación.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, **VETANDO** el Decreto Legislativo No. 812, por las **RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD** ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito 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 el Decreto Legislativo 812 contrario a la Constitución de la República.

----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.**