
“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:	16:00
Recibido el:	24-03-2021
Por:	

San Salvador, 22 de marzo de 2021.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 12 de marzo del presente año, recibí de parte de esa honorable Asamblea Legislativa el **Decreto Legislativo No. 837**, aprobado el 4 del mismo mes y año, que contiene la "**Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**", la cual, tendría por objeto "*regular la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República en el marco de las atribuciones que la Constitución, tratados internacionales y otras leyes de la República le confieren*".

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso tercero, por el digno medio de Ustedes, devuelvo a esa Honorable Asamblea Legislativa, el citado Decreto Legislativo No. 837, con OBSERVACIONES, en virtud de las razones que expongo a continuación:

I. ASPECTOS GENERALES DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 837

En los considerandos del Decreto en análisis, se menciona que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente desde el año 2008, no está acorde a los compromisos derivados de los marcos normativos de derechos humanos más recientes, y de la emisión de nuevas leyes, ni responde a la demanda de los servicios requeridos por la población, por lo que se hace necesario contar con una nueva ley que armonice su estructura organizacional y permita la innovación en la prestación de los servicios públicos que brinda la institución, bajo el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, facilitando una administración pública con los más altos estándares de atención a la población.

En tal sentido, el D.L. No. 837 contempla ciento sesenta y cinco artículos, comprendidos en once títulos, en los que se desarrollan sus disposiciones fundamentales, la figura de la persona titular de la Procuraduría General de la República y sus atribuciones, la organización y funcionamiento de la institución, organización e instancias de atención a la persona usuaria, el nivel operativo, la carrera administrativa de los servidores que laboran en la Procuraduría General de la República, régimen disciplinario interno, procedimientos especiales ante la institución, su patrimonio y régimen financiero, las modalidades del trabajo a distancia y, finalmente, disposiciones finales.

Al respecto, el suscrito considera que las antedichas disposiciones actualizan el marco legal aplicable a la institución en comento, dotándola de regulaciones modernas y acordes a las exigencias actuales de atención a la población, no obstante, se considera indispensable que la Asamblea Legislativa tome en consideración ciertos aspectos relacionados con el principio de unidad del ordenamiento jurídico, del cual se deriva la necesidad de asegurar la coherencia y compatibilidad del nuevo régimen legal de la Procuraduría General de la República respecto de otra legislación secundaria vigente que regula materias específicas. En tal sentido, a continuación, se efectuarán comentarios y propuestas de redacción respecto del referido Decreto Legislativo No. 837, con el objeto de que se emita una ley que cumpla en mejor medida con el objetivo esperado, todo lo cual se desarrollará en los apartados siguientes del presente escrito.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO RESPECTO DEL D.L. 837

A) SOBRE LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Con el objeto de garantizar la eficiencia de la Administración y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso, se instituye la *carrera administrativa*, la cual regula el elemento humano que presta servicios personales al Estado en un régimen de supra-subordinación, cuyas actividades van dirigidas a potenciar la realización efectiva de las funciones estatales.

Se trata de normar las condiciones de ingreso y permanencia, promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten y la garantía a la estabilidad en el cargo.

Con atención a la carrera administrativa, la normativa que desarrolla sus presupuestos, condiciones y especiales características es la Ley de Servicio Civil. Así lo especifica su artículo 1, que establece lo siguiente: «El presente estatuto se denomina “LEY DE SERVICIO CIVIL” y tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus servidores públicos; garantizar la protección y estabilidad de éstos y la eficiencia de las Instituciones Públicas y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud».

La Procuraduría General de la República, como entidad pública, no está excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Servicio Civil. De ahí que no resulta procedente esta especificidad como una categoría especial o artificial de dicho régimen general, tratando de incluir características particulares a los empleados de la Procuraduría General de la República, que ya están regulados en la ley citada.

En este sentido, el Título VI, que comprende los artículos 82, 83, 84, 85 y 86 es repetitivo e innecesario, puesto que tiende al yerro de suponer que cada institución puede instaurar su propia carrera administrativa. Por lo que se recomienda que dicho articulado sea suprimido del cuerpo normativo en comento, ya que, de mantenerse, tales disposiciones serían contradictorias con la integración hermenéutica de las normas y sus efectos jurídicos, lo cual violenta la seguridad jurídica.

Sin embargo, de considerarse necesario y pertinente hacer hincapié sobre el sometimiento de los servidores públicos vinculados laboralmente a la Procuraduría General de la República al régimen de la carrera administrativa, se deberá hacer una remisión directa a la Ley de Servicio Civil, de la siguiente manera:

«Art. 82.- De conformidad con la Ley de Servicio Civil, todos los asuntos referidos a la carrera administrativa vinculados con la Procuraduría General de la República deberán entenderse remitidos a dicha norma por ser de carácter general en dicha materia».

B) SOBRE LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL REGIMEN DISCIPLINARIO Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO.

La Ley de Procedimientos Administrativos fue creada ante la inexistencia de normas claras y uniformes, sin perjuicio de la especialidad propia de algunas materias que regían la actividad de la Administración Pública, garantizando en mejor forma el sometimiento de esta al principio de legalidad. Su promulgación obedeció a una necesidad emergente de crear un cuerpo normativo que regulara con carácter general y uniforme los procedimientos que corresponde seguir a la Administración Pública y que desarrollara los principios que deben regir su actividad.

Así, el artículo 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos, en adelante LPA, establece lo siguiente: *«Las Disposiciones de la presente Ley tienen por objeto regular: 1. Los requisitos*

de validez y eficacia de las actuaciones administrativas de toda la Administración Pública; 2. Los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública; 3. El régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y de sus funcionarios; y, 4. El ejercicio de la potestad normativa, así como los principios y garantías del procedimiento administrativo sancionador».

El antedicho ámbito de aplicación se extiende al Órgano Ejecutivo y sus dependencias, a las entidades autónomas y demás entidades públicas, aun cuando su Ley de creación se califique de carácter especial; y a las municipalidades, en cuanto a los actos administrativos definitivos o de trámite que emitan y a los procedimientos que desarrollen (Artículo 2 de la LPA).

En este contexto, se advierte que la propuesta legislativa incurre en una falta a la técnica legislativa, al desarrollar y repetir segmentos normativos ya resueltos por la Ley de Procedimientos Administrativos, lo que constituye un exceso en una Ley Orgánica que – en puridad– debería exclusivamente ser de utilidad para efecto de organización y ordenación de la estructura y funcionamiento institucional.

De fondo, salvo escasas referencias, se omite su aplicación en materia de procedimientos, lo que obliga principalmente a considerar que debería existir una disposición que, de forma general, sirva como norma de remisión de los contenidos procedimentales de esta regulación a la LPA.

Por lo tanto, se propone la eliminación del Capítulo II del Título VII (artículos del 94 al 103) así como los artículos 106 al 115. Asimismo, se formula la siguiente propuesta de redacción que podría incorporarse en las Disposiciones Finales, en el sentido siguiente:

«Aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos

Art. - Todo lo relativo a los procedimientos administrativos, vinculados con la emisión de actos que requieran la intervención de la Procuraduría General de la República, sea esta de oficio o a petición de parte, debe ser desarrollada ateniéndose a lo regulado en la Ley de Procedimientos Administrativos, como norma general y aplicable en esa materia de conformidad con el artículo 2 de la misma».

En este sentido, contenidos tales como la delegación de competencia, acreditación de personería, todo lo referente al capítulo II que desarrolla las “garantías del régimen sancionador” y capítulo III intitulado “procedimiento disciplinario” (artículos 106 al 115), no deberían incluirse en este marco legal, ya que van en contra del principio de unicidad de los procedimientos administrativos, que fue justamente el objeto de creación de la Ley de Procedimientos Administrativos.

C) SOBRE LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON REGULACIONES LEGALES ESPECÍFICA EN MATERIA DE FAMILIA Y DE ADOPCIONES.

En lo relativo al Título VIII, Capítulo I, que regula el procedimiento de establecimiento, fijación, modificación y cesación de cuota alimenticia, acción para establecer el derecho a un nivel de vida digno y adecuado, se recomienda únicamente abordar los aspectos referidos al procedimiento al interior de la Institución, puesto que los aspectos de fondo y sustantivos relativos a los alimentos se encuentran regulados en el Código de Familia, en tal sentido se recomienda suprimir el inciso primero del Art. 116 del mencionado decreto.

De igual manera, se recomienda armonizar el inciso primero del art. 66 del D.L. No. 837 con lo establecido en el inciso segundo de esa misma disposición, así como los arts. 45 y siguientes de la Ley Especial de Adopciones, en el sentido de que la supervisión de la Oficina para Adopciones recae en su Junta Directiva, de la manera siguiente:

«Oficina para Adopciones

Art. 66.- La Oficina para Adopciones es una unidad especializada de la Procuraduría General de la República, con autonomía técnica, bajo supervisión de su Junta Directiva. Tiene como función principal recibir, tramitar y resolver administrativamente la solicitud de adopción de niños, niñas y adolescentes, así como de los procesos o diligencias que sean necesarios para tal fin, garantizando el interés superior de la niña, niño y adolescente.

Esta oficina dependerá financiera y administrativamente de la Procuraduría General, no así en los aspectos técnicos, funcional y operativo, cuyos lineamientos, instrucciones y resoluciones emanarán de la Junta Directiva de la Oficina para Adopciones, de conformidad a lo establecido en la Ley Especial de Adopciones.»

D) SOBRE LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL REGIMEN PRESUPUESTARIO Y FINANCIERO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Aunado a los demás aspectos tratados en el curso del presente escrito de observaciones al Decreto No. 837, me permitiré pronunciarme en cuanto a determinados aspectos presupuestarios y financieros que estimo necesario aclarar y observar en esta parte de este escrito, en los siguientes términos:

1. El artículo 132, específicamente en la letra h) y el artículo 133 del Decreto No. 837 en comento, establecen la creación de un Fondo de Actividades Especiales para la Procuraduría General de la República, el cual administrará los fondos derivados de la monetización de servicios no vinculados directamente al mandato constitucional y legal que tiene la institución; así como los derivados de arrendamientos, rentas, intereses, utilidades y frutos que tenga de sus bienes.

Al respecto, cabe señalar que la constitución de los Fondos de Actividades Especiales tenía su origen en el artículo 11 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, que establecía: “Se considerarán Fondos de Actividades Especiales los destinados a la compra y venta de especies, productos y servicios, producidos o comercializados por las Dependencias del Gobierno Central. Dichos Fondos estarán compuestos de dinero, especies, productos y otros bienes; no obstante, con la aprobación de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (conocida como Ley AFI), que es una Ley de carácter especial, misma que prevalece sobre cualquier otra Ley general o especial, dichos artículos fueron derogados; por lo que, al presente, ya no existe ninguna disposición que regule la creación y el manejo de dichos recursos; además, la creación de los Fondos de Actividades Especiales no se ajustaría a los postulados del principio de universalidad, previsto en el artículo 227 de la Constitución de la República, debido a que el Presupuesto General del Estado debe contener formalmente la totalidad de las estimaciones, tanto de los ingresos que se esperan percibir, como de la autorización de las erogaciones que se juzguen convenientes para la realización de los fines del Estado.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el fundamento constitucional del principio de universalidad está en el art. 227 inc. 1º. Cn., según el cual “[e]l Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que se ha votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado”; esto es reiterado en el art. 22 LOAFI. De conformidad con tales disposiciones normativas, existe, por un lado, la

obligación constitucional y legal para el Órgano Ejecutivo al formular el proyecto de presupuesto de incluir todos los ingresos y gastos proyectados para un ejercicio financiero fiscal y que estos se consignen por sus importes reales, es decir, sin que exista compensación entre ingresos y gastos; y por otro lado, la obligación de la Asamblea Legislativa al recibir dicho proyecto de constatar la incorporación de todos los ingresos y gastos públicos que se verifican en el ejercicio financiero fiscal (sentencia de 18-IV-2006, Inc. 7-2005), lo cual facilitará el ejercicio adecuado y efectivo del control político y operativo sobre el proyecto presupuestario.

Es entonces que, en razón de lo antes mencionado, dichos artículos deberían eliminarse del Decreto No. 837.

2. En cuanto al contenido del artículo 134 del Decreto en mención, mismo que hace referencia a las etapas de formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto de la Procuraduría General de la República y a las responsabilidades de la Dirección Financiera Institucional en la elaboración del Proyecto de Presupuesto Institucional, la Dirección General de Presupuesto es de la opinión que, en razón que dicho organismo se encuentra comprendido dentro de los sujetos obligados a la aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (artículo 2), que es una Ley de carácter especial (artículo 117) y que prevalece sobre cualquier ley en materia de Administración Financiera, la elaboración del Proyecto de Presupuesto de esa institución que forma parte del Ministerio Público, puede realizarse, para cada ejercicio financiero fiscal, en armonía con la Política Presupuestaria y los lineamientos presupuestarios emitidos por el Ministerio de Hacienda, a través de la citada Dirección General de Presupuesto (artículo 33); además, los artículos 16 y 17 de la ley últimamente citada, establecen las responsabilidades de las Unidades Financieras Institucionales relacionadas al área de presupuesto; por lo cual, se estima que este artículo es improcedente, debido a que su contenido ya se encuentra regulado en otra disposición legal vigente.

Por lo antes expuesto, considero que, en lo relacionado a materia de orden Presupuestario, existen elementos para poder observar el Decreto No. 837 que contiene la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los términos que ha sido aprobado.

3. Por otra parte, y en lo que se refiere a la materia tributaria, según lo señalado por la Dirección General de Impuestos Internos, se advierte que el Decreto No. 837 regula en el artículo 140, cuyo acápite se denomina **“Exenciones especiales”**, la disposición que se transcribe a continuación:

“Art. 140.- Para efecto de la provisión de su servicio, la Procuraduría estará exenta de impuestos fiscales o municipales, tasas y contribuciones fiscales establecidas y por establecerse que puedan recaer sobre bienes muebles e inmuebles, rentas o ingresos de toda índole o procedencia, inclusive herencias, legados, donaciones, contratos o negociaciones que realice; exenciones de toda clase de impuestos aduanales, contribuciones y recargos para la importación de vehículos automotores, equipo, maquinaria, y artículos y materiales para el logro de sus fines, así como del pago de los derechos registrales de toda certificación, que solicite al Centro Nacional de Registros o a cualquier otra institución.”

De la disposición transcrita, se advierte que las exenciones contenidas en la misma, si bien podrían contribuir al buen desarrollo de las funciones de la Procuraduría General de la República, es pertinente acotar que a los propósitos del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), tal exención resulta ser genérica; por lo que, de conformidad con el artículo 174 de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (conocida como Ley del IVA), esta no producirá ningún efecto en relación a ese Impuesto y es que tal norma se lee de la siguiente manera: “Art. 174.- Las exenciones tributarias genéricas, totales o parciales otorgadas o que se otorguen por otras Leyes, incluyendo las contenidas en la Ley de Creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), exceptuando las amparadas por la Ley de Imprenta, no producirán ningún efecto en relación con este impuesto.”. Por consiguiente y en razón de lo dicho, la referida Institución del Ministerio Público no gozará de la dispensa de pago del citado tributo al amparo de la normativa en comento, de tal manera que la naturaleza traslativa de dicho Impuesto se mantiene, lo cual garantiza el interés fiscal.

Por otra parte, en el artículo 141 del Decreto en análisis, se regula la facultad de la Procuradora o Procurador General y sus representantes de requerir por cualquier medio, escrito o electrónico, a cualquier Institución de la administración pública y municipal, instituciones autónomas y privadas para el cumplimiento de sus

atribuciones, las certificaciones, transcripciones, informes y autorizaciones que sean necesarios.

Al ejercer la facultad precitada, se regula que las entidades mencionadas y los servidores públicos y municipales, estatales, autónomos y privados, están en la obligación de proporcionarlos y no podrán negarse a ello bajo pretexto alguno, so pena de consecuencias legales, sin perjuicio del secreto profesional o bancario o lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Sobre dicha regulación, se advierte que se está vulnerando la reserva tributaria regulada en el artículo 28 del Código Tributario, en razón que las declaraciones tributarias sólo podrán ser examinadas por el propio sujeto pasivo o a través de persona autorizada por este; el permitir lo contrario, vulneraría el derecho a la intimidad en su aspecto de autodeterminación informativa reconocido en el artículo 2, inciso 2° de la Constitución de la República.

Por lo anterior, se recomienda la necesaria e indispensable inclusión de la reserva de información tributaria, como parte de las excepciones al artículo 141 en comento, de la misma forma que se ha hecho con el secreto profesional y bancario.

III. CONSIDERACIONES DE FORMA RESPECTO DEL D.L. 837

En abono de lo anteriormente expuesto y aprovechando las consideraciones que he tenido a bien realizar en torno al contenido del susodicho Decreto No. 837, me permitiré hacer referencia a aspectos estrictamente de forma que estimo necesario puedan ser corregidos por ese Órgano del Estado, con miras a una depuración mayor del contenido del mismo.

- Entrando en materia, en el artículo 28, letra e. se deberá consignar: “Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado” y no como erróneamente se consigna en el Decreto que comentamos;
- El artículo 39, inciso 1°, primera parte, sugiero sea redactado de la siguiente manera: “Art. 39.- La Unidad de Planificación y Desarrollo Organizacional, que depende directamente del Despacho del Procurador General Adjunto, tiene como funciones:” y no como aparece originalmente en dicho Decreto;

- El artículo 69, inciso 1º, primera parte, sugiero sea redactado de la siguiente manera: “Art. 69.- La Unidad de Acreditación de Mediadores, Conciliadores y Centros de Mediación dependerá de la Procuraduría Adjunta de Prevención, Mediación y Convivencia Ciudadana, la que estará a cargo de un Coordinador o Coordinadora y tendrá como funciones:”.

Por lo antes expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, en su artículo 137, inciso tercero, **OBSERVANDO** el Decreto Legislativo No. 837 por las razones 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 interorgánico que la Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa.

----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.