



ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Sección de Correspondencia Oficial	
HORA:	14:39
Recibido el:	18 MAY 2021
Por:	

**SECRETARÍA DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
TEL. 2271-8888 – FAX 2281-0781**

ea

San Salvador, 18 de mayo de 2021.

ASUNTO: Se comunica sentencia de Controversia referencia **3-2021**.

**Respetables Señores Diputados
Asamblea Legislativa
Presente.**

Of. 1043

Ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se inició la Controversia Constitucional con la referencia **3-2021**, por el veto emitido por el Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, que contiene la aprobación del contrato de préstamo n° 5036/OC-ES denominado “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal”, por la supuesta violación de los artículos 86, 131 ordinal 4°, 135 inciso 1°, 137 inciso 2°, 138, 142, 148, 168 ordinal 15° y 226 de la Constitución.

En el aludido proceso, la Sala de lo Constitucional emitió sentencia a las once horas del 14/5/2021, la cual se remite debidamente certificada, para su completo conocimiento.

En la mencionada sentencia, entre otros puntos, se dispuso lo siguiente:

“1. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la vulneración al principio de deliberación parlamentaria derivado del artículo 135 de la Constitución. La razón es que el referido decreto fue aprobado en la sesión plenaria ordinaria n° 143, realizada del 22 al 24 de diciembre de 2020, sin que se hubiese permitido a los diputados la posibilidad real de deliberar sobre su contenido y efectos.

2. Sobreséese en el presente proceso en cuanto a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la violación a los artículos 131 ordinal 4° y 148 inciso 2° de la Constitución.

3. Sobreséese en el presente proceso en lo relativo a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, con respecto a la supuesta vulneración a los artículos 137 inciso 2° y 138 de la Constitución.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:

Firma: _____

4. *Sobreséese* en el presente proceso en lo relativo a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la transgresión a los artículos 131 ordinal 4°, 137 inciso 2° y 148 inciso 2° de la Constitución.

5. *Sobreséese* en el presente proceso en lo relativo a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la vulneración al principio de equilibrio presupuestario estatuido en el artículo 226 de la Constitución, y al principio de legalidad en la actuación de la Administración Pública, derivado de los artículos 86, 148 y 168 ordinal 15° de la Constitución.

6. *Aclárase* que el Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, no surtirá efecto jurídico alguno, al haber sido declarado inconstitucional por el vicio de forma inconstitucional constatado. Por tanto, los recursos obtenidos mediante el contrato de préstamo n° 5036/OC-ES con el Banco Interamericano de Desarrollo –denominado “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal” –, suscrito con base en la autorización dada en el Decreto Legislativo n° 608, de 26 de marzo de 2020, así como en el Decreto Legislativo n° 667, de 22 de junio de 2020, no podrán ser sustituidos ni utilizados para la finalidad indicada en el artículo 2 letras a y b del decreto vetado.

7. *Certifíquese* la presente sentencia al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos consiguientes.

8. *Notifíquese.*”

Lo que comunico para los efectos legales correspondientes.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



Ernestina del Socorro Hernández Campos
Secretaria de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia



La Secretaria de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia **CERTIFICA:** Que en el proceso de **CONTROVERSIA** con referencia **3-2021**, originado por el veto emitido por el Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, que contiene la aprobación del contrato de préstamo n° 5036/OC-ES denominado “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal”, por la supuesta violación de los artículos 86, 131 ordinal 4°, 135 inciso 1°, 137 inciso 2°, 138, 142, 148, 168 ordinal 15° y 226 de la Constitución, se encuentra la sentencia que literalmente dice:.....

3-2021

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las once horas del día catorce de mayo de dos mil veintiuno.

La presente controversia constitucional se originó por el veto del Presidente de la República contra el Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020 (D. L. n° 803/2020) —el cual contiene la aprobación del contrato de préstamo n° 5036/OC-ES denominado “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal”—, por la supuesta violación de los arts. 86, 131 ord. 4°, 135 inc. 1°, 137 inc. 2°, 138, 148, 168 ord. 15 y 226 Cn.

Han intervenido el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa.

Analizados los argumentos y considerando:

I. Objeto de control.

En lo pertinente, el texto del D. L. n° 803/2020 establece:

“Art. 1.- Apruébase el Contrato de Préstamo N° 5036/OC-ES denominado ‘Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal’, suscrito el 21 de julio de 2020, por el Ministro de Hacienda y por el Representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en El Salvador, por un monto de hasta DOSCIENTOS CIENCUENTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$250,000,000.00)”.

“Art. 2.- Los fondos obtenidos del Contrato de Préstamo en referencia, sustituirán en el monto correspondiente al mismo, parte del financiamiento autorizado mediante Decreto Legislativo N° 608 de fecha 26 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo N° 426, de la misma fecha; dichos recursos serán incorporados al Presupuesto General del Estado del Ejercicio Fiscal del año 2021 y serán utilizados para los fines siguientes:

a) CIENTO VEINTICINCO 00/100 MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$125,000,000.00) se asignan para el desarrollo de proyectos que serán asignados a gobiernos municipales de acuerdo a lo estipulado en el Decreto Legislativo N° 608 de fecha 26 de marzo de 2020.

b) CIENTO VEINTICINCO 00/100 MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$125,000,000.00) se asignan a aporte estatal complementario a la cuenta de garantía solidaria por aumento de pensión mínima”.



II. Argumentos del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa.

I. A. Como primer motivo del veto, el Presidente alegó la violación del principio de deliberación parlamentaria (art. 135 inc. 1° Cn.). porque el D. L. n° 803/2020 se aprobó posteriormente a su introducción en la sesión plenaria respectiva mediante una modificación de agenda, lo que impidió el desarrollo de un debate con una pluralidad de ideas sobre el contenido y efectos del decreto. Manifestó que esto se puede comprobar en los videos de la sesión plenaria ordinaria n° 143, en los que se observa que, una vez finalizada la lectura del dictamen introducido de la manera señalada, se procedió inmediatamente a su votación sin que ningún diputado se pronunciara ni interviniera para expresar sus razones en favor o en contra.

B. Como segundo motivo, sostuvo que el decreto vetado vulnera los arts. 131 ord. 4° y 148 inc. 2° Cn. Al respecto, dijo que en la sesión plenaria ordinaria n° 143, realizada del 22 al 24 de diciembre de 2020, participaron una gran cantidad de diputados suplentes. Específicamente, de los 59 votos con los que se aprobó el referido decreto, 21 fueron de diputados suplentes, siendo aritméticamente fundamentales para lograr su aprobación. Sin embargo, el llamamiento de los suplentes se realizó sin justificación alguna, es decir, sin haber demostrado la imposibilidad de los diputados propietarios para acudir a la sesión plenaria, por lo que el D. L. n° 803/2020 en realidad no alcanzó la mayoría calificada requerida para ser aprobado.

C. En el tercer motivo, afirmó que la Asamblea Legislativa infringió los arts. 137 inc. 2° y 138 Cn., en el sentido de que omitió reconsiderar realmente las razones de inconstitucionalidad aducidas por su persona antes de proceder a superar el veto, es decir, se omitió la deliberación en el pleno legislativo cuando el decreto se ratificó, sin explicar por qué los motivos del veto no eran atendibles y por qué debía superarse.

D. En el cuarto motivo, alegó la vulneración de los arts. 131 ord. 4°, 137 inc. 2° y 148 inc. 2° Cn. Sostuvo que en la sesión plenaria n° 147, de 20 de enero de 2021, se ratificó el D. L. n° 803/2020 con 59 votos de los diputados presentes de los cuales 17 fueron suplentes, de modo que dichos votos fueron aritméticamente fundamentales para lograr su ratificación. Empero, como sucedió en su emisión, el llamamiento de los diputados suplentes fue realizado sin justificación, sin demostrar la imposibilidad insuperable de los diputados propietarios para acudir a la sesión plenaria. En ese sentido, restando los votos inválidos de los diputados suplentes cuyo llamamiento no se justificó, el D. L. n° 803/2020 no alcanzó realmente la mayoría calificada requerida para ser ratificado.

E. Como último motivo del veto, el Presidente adujo que el D. L. n° 803/2020 vulnera el principio de equilibrio presupuestario estatuido en el art. 226 Cn., así como los arts. 86, 148 y 168 ord 15° Cn. —que él señaló como contentivos del principio de legalidad en la actuación




de la Administración Pública—, pues con su emisión la Asamblea Legislativa ejerció facultades que no le corresponden e invadió la atribución constitucional del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda de dirigir las finanzas públicas. Expresó que aunque la Asamblea tiene la atribución de decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública y sus reformas según el art. 131 ord. 8° Cn., para hacerlo requiere necesariamente de la colaboración del Ministerio de Hacienda y en el caso de los créditos que el Ejecutivo presenta, toda modificación por parte del Legislativo debe ser consultada y discutida con el Consejo de Ministros.

En el presente caso, afirmó que la violación constitucional se debe a que en el art. 2 parte final del D. L. n° 803/2020, la Asamblea Legislativa modificó de manera inconsulta con el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda el destino de los fondos aprobados por el Decreto Legislativo n° 608, de 26 de marzo de 2020 (D. L. n° 608/2020) —dirigidos al “financiamiento parcial de medidas económicas compensatorias implementadas por la emergencia del COVID-19 en la República de El Salvador”— para reorientarlos a proyectos de desarrollo municipal y al aporte estatal complementario a la cuenta de garantía solidaria por aumento de pensión mínima. A juicio del Presidente, la omisión de esta consulta ha producido una invasión de competencias del Legislativo hacia el Ejecutivo y, en consecuencia, se ha alterado el procedimiento y la forma en que se deben realizar los empréstitos públicos.

2. A. Por su parte, la Asamblea Legislativa negó los vicios inconstitucionales alegados por el Presidente de la República. En primer lugar, explicó que en el D. L. n° 608/2020 se habilitó al gobierno para la obtención de recursos con el objeto de disminuir los efectos causados por la pandemia por COVID-19. Con base en ello, el Órgano Ejecutivo negoció con el BID el contrato de préstamo n° 5036/OC-ES, el cual, previa la autorización legislativa correspondiente a petición del Ministro de Hacienda —mediante el Decreto Legislativo n° 677, de 22 de junio de 2020 (D. L. n° 677/2020)—, dio origen al decreto vetado. Dijo que en el art. 11 del D. L. n° 608/2020 se estableció una cantidad específica que debía asignarse directamente a los concejos municipales para el desarrollo de proyectos, según los criterios de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, y que el D. L. n° 803/2020 es congruente con esa finalidad.

B. En lo concerniente a la supuesta falta de discusión y análisis del decreto mencionado por la premura con que fue aprobado, alegó que “[...] lo importante es la posibilidad de deliberación, por lo tanto [...] la no discusión no es un motivo de inconstitucionalidad, sino [...] la negación de la posibilidad de aprobación o no de un proyecto de decreto [...] sin embargo, se considera que ha existido por los antecedentes, suficiente discusión sobre este tema”. Con respecto a la presunta falta de valoración de los



argumentos del veto del Presidente, dijo que al ratificar un decreto vetado la Asamblea “[...] reafirma las convicciones por medio de las cuales originalmente lo aprobó, por lo que [...] se expresa tácitamente en no estar de acuerdo con el veto”.

C. Finalmente, en cuanto a la falta de justificación del llamamiento de los diputados suplentes para la aprobación y ratificación del D. L. n° 803/2020, señaló que de acuerdo con el art. 131 ord. 4° Cn. y el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL) se permite que, con la finalidad de mantener conformado el pleno legislativo, el coordinador del grupo parlamentario respectivo solicite la sustitución de los diputados propietarios que tengan una imposibilidad de realizar su función y que, además, “[...] los llamamientos hechos a los [d]iputados [s]uplentes en sustitución de los [p]ropietarios en la aprobación del D. L. n° 803/2020 [se realizó] con las formalidades necesarias y conforme a procedimiento”.

III. Identificación de problemas jurídicos y orden temático de la sentencia.

I. A. Según los argumentos aducidos por los intervinientes en la presente controversia constitucional, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: determinar (i) si el pleno legislativo, al introducir el D. L. n° 803/2020 a la sesión plenaria ordinaria n° 143 mediante modificación de agenda, tuvo la posibilidad real de deliberar sobre su contenido y las consecuencias de su aprobación; (ii) si el llamamiento de los diputados suplentes que intervinieron en la aprobación del referido decreto fue objetivamente justificado; (iii) si la Asamblea Legislativa omitió la deliberación de las razones del Presidente de la República al ratificar el proyecto de ley vetado y si, en caso de haber ocurrido de esta manera, ello implicó la violación a lo estatuido en el art. 135 inc. 1° Cn.; (iv) si el llamamiento de los diputados suplentes que intervinieron en la superación del veto y ratificación del D. L. n° 803/2020 fue razonado y objetivamente justificado; y (v) si la emisión del referido decreto conlleva la vulneración al principio de equilibrio presupuestario y la invasión por parte de la Asamblea Legislativa de la competencia constitucional del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda de dirigir las finanzas públicas.

B. En tanto que los problemas jurídicos identificados implican el análisis de vicios formales y de un vicio de contenido, debe hacerse una aclaración sobre el orden en que estos serán abordados. Cuando tal particularidad se ha suscitado en controversias constitucionales, el criterio de esta sala ha sido analizar y resolver todos los vicios argüidos en el veto presidencial, tanto los de forma como los de contenido, en atención al control interorgánico que en este tipo de procesos se realiza, para resolver de manera definitiva la disputa constitucional suscitada y evitar que la Asamblea Legislativa vuelva a incurrir en los vicios materiales advertidos por el Presidente de la República. Ello podría dar lugar a una nueva



controversia ante esta sala sobre el mismo objeto, que puede evitarse al resolver de la manera detallada¹.

Sin embargo, en la presente controversia dicho criterio debe matizarse en atención a la particularidad de su objeto, como excepción a la regla indicada. El D. L. n° 803/2020 que ha sido vetado pretende reorientar los recursos obtenidos de la autorización de un empréstito voluntario, esto es, el contrato de préstamo n° 5036/OC-ES con el BID, y tiene como fundamento la aprobación de una deuda pública hasta por US\$ 2 mil millones realizada en el D. L. n° 608/2020 y la subsecuente autorización del empréstito por el D. L. n° 677/2020, cuya finalidad es la sostenibilidad macroeconómica y fiscal en el marco del financiamiento de medidas económicas implementadas por el gobierno ante la emergencia y crisis sanitaria provocada por el COVID-19.


Lo anterior implica que se trata de un decreto que persigue exclusivamente la reorientación de fondos que habían sido autorizados para los destinos indicados en los D. L. n° 608/2020 y n° 677/2020 y que, además, se encuentran sujetos a la ejecución de un ejercicio fiscal determinado, en otras palabras, se trata de un cuerpo normativo con una finalidad que se agota con su emisión, lo que descarta que la Asamblea Legislativa, en caso de que este tribunal acepte los motivos del veto, replique los vicios advertidos en un nuevo decreto que verse sobre el mismo objeto. Por tal razón, en este caso en concreto se conocerán primero los defectos de forma alegados en el orden propuesto por el Presidente de la República y, de llegar a estimarse cualquiera de ellos, se omitirá el análisis de los otros vicios, sean formales o sustantivos.

2. Con base en lo expuesto, en el desarrollo de esta sentencia, (IV) se harán consideraciones sobre el trámite de la controversia constitucional en el diseño del control de constitucionalidad salvadoreño. Posteriormente, (V) se abordará el principio democrático y deliberativo en el procedimiento de formación de ley y, acto seguido, (VI) se pasará al análisis de los problemas jurídicos señalados, (VII) estableciendo los efectos de esta sentencia.

IV. Trámite de la controversia constitucional y posibles incidencias.

1. En un escenario ideal, cuando un proyecto de ley es aprobado por la Asamblea Legislativa y esta lo traslada al Presidente de la República, debe ser sancionado y mandado a publicar en el Diario Oficial en un período no mayor a 10 días hábiles (art. 135 inc. 1° Cn.). Sin embargo, puede ocurrir que este último tenga objeciones al proyecto y que lo observe o lo vete (art. 137 incs. 1° y 3° Cn.). El veto es un mecanismo de control interorgánico que el Presidente de la República puede utilizar para rechazar un proyecto de ley aprobado por la

¹ Por ejemplo, en la sentencia de 7 de octubre de 2020, controversia 5-2020.



Asamblea Legislativa, por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad². Cuando es por inconveniencia, el veto refleja un desacuerdo político con el proyecto de ley, considerando las necesidades u orientación política del gobierno, mientras que el veto por inconstitucionalidad presupone un desacuerdo sobre la interpretación de la Constitución³.

Al contrario de lo que sucede con las observaciones a un proyecto de ley que se superan por mayoría legislativa simple (43 votos) (art. 137 inc. 3° Cn., en relación con el art. 123 inc. 2° Cn.), los vetos por inconveniencia e inconstitucionalidad se superan ambos con mayoría legislativa calificada ordinaria, es decir, con la ratificación de al menos 2/3 de los diputados electos (56 votos), luego de lo cual el proyecto de ley se envía al Presidente para su sanción y publicación (art. 137 inc. 2° Cn.). No obstante, cuando se trate de la superación de un veto por inconstitucionalidad, dicho funcionario también tiene la opción de elevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia —que a su vez debe remitirlo a esta sala— dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, para que sea este tribunal el que decida si el proyecto es constitucional o no en un plazo que no excederá de 15 días hábiles posteriores⁴.

Las diferencias entre ambos tipos de veto indican que la Sala de lo Constitucional solo interviene para zanjar el debate abierto por el desacuerdo institucional cuando se origina en razones de inconstitucionalidad o, mejor, cuando existe un desacuerdo en cuanto a la interpretación de disposiciones constitucionales. La razón es que, en tal caso, existiría un parámetro de control de constitucionalidad, lo que lo convertiría en un control jurídico-constitucional, materia en la que este tribunal es el intérprete último⁵, no así cuando el veto es por inconveniencia, en el que las razones son extra constitucionales, es decir, de naturaleza estrictamente política, desvinculada del orden jurídico constitucional.

2. Sin perjuicio de lo anterior, existen situaciones excepcionales que se relacionan con la controversia constitucional y que no fueron previstos por el Constituyente, las cuales han sido interpretadas y aclaradas por la jurisprudencia de este tribunal.

A. El primer caso se relaciona con lo señalado en el art. 137 inc. 1° Cn., cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley, pero no lo devuelve a la Asamblea Legislativa en el plazo de los 8 días hábiles siguientes al de su recibo. En este supuesto la Constitución prevé que el proyecto se tendrá por sancionado y el funcionario mencionado tendrá la obligación de mandarlo a publicar como ley. Lo que no determina expresamente es qué ocurriría si el Presidente no cumple con esa obligación. Sin embargo, en interpretación sistemática de los arts. 137 incs. 1° y 3° y 139 Cn., la respuesta es que en ese caso será el

² Ej., sentencia de 21 de diciembre de 2007, inconstitucionalidad 15-2003.

³ Ej., sentencia de 25 de octubre de 1990, controversia 1-90.

⁴ Sobre las posturas del presidente, véase el art. 138 Cn. y la resolución de admisión de 23 de noviembre de 2018, controversia 1-2018.

⁵ Ej., resolución de 27 de abril de 2011, inconstitucionalidad 16-2011.



presidente de la Asamblea Legislativa quien deberá publicar el proyecto en el Diario Oficial (art. 139 Cn.)⁶.

B. Por otra parte, en el art. 137 incs. 2° y 3° Cn. no se prevé manifiestamente si cuando el Presidente de la República recibe un proyecto de ley ratificado por la Asamblea Legislativa que fue observado o vetado por inconveniencia, puede vetarlo por inconstitucional, a pesar de que no lo hizo en la primera oportunidad de la que dispuso. La respuesta es que ello no es posible, pues si se admite la posibilidad de vetos continuos debe admitirse también que las razones del veto sean sucesivas, esto es, que se exponga una a la vez en distintas objeciones presidenciales al proyecto de ley⁷. Esto dificultaría o impediría la labor legislativa e incluso podría ser una medida usada para retrasar la incorporación de normas al sistema de fuentes de Derecho. Por tal razón, el Presidente de la República debe expresar simultáneamente —es decir, en un único veto—, las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad que tenga contra el respectivo proyecto de ley, porque de lo contrario los vetos sucesivos serían declarados improcedentes. En todo caso, si en la práctica se diera el supuesto de veto mixto, la Sala de lo Constitucional solo se pronunciaría sobre el veto por razones de inconstitucionalidad, ya sea por forma o contenido (art. 183 Cn.), porque, como se ha explicado, sería el único sobre el que habría un parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del proyecto de ley⁸.

C. Un tercer aspecto es el propósito de la devolución al Presidente de la República del proyecto cuyo veto por inconstitucionalidad ha sido superado. El art. 138 Cn. estatuye que cuando la Asamblea Legislativa supera este veto con la mayoría necesaria, el Presidente debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia. Una interpretación adecuada de esta disposición indica que dicho funcionario no es un mero intermediario entre la Asamblea Legislativa y esta sala, pues, si así fuera, la ratificación del proyecto vetado sería condición suficiente para generar la controversia constitucional y bastaría con que sea la Asamblea Legislativa la encargada de su remisión.

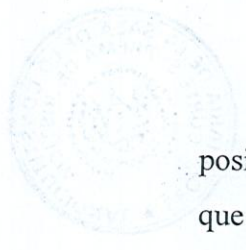
Por ello, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que la devolución del proyecto ratificado al Presidente de la República tiene como finalidad permitirle que reconsidere su veto y que, en caso de aceptar las razones aducidas por el Legislativo con que pretende justificar su constitucionalidad, ceda en su postura y opte por sancionarlo y mandarlo a publicar, evitando elevar la controversia ante este tribunal.

Lo que esta interpretación pretende es permitir que el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo finalicen el conflicto mediante mecanismos dialógicos y que se minimicen las

⁶ Al respecto, véase la sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

⁷ Al respecto, véase la sentencia de controversia 1-2018, citada en la nota anterior.

⁸ Ej., resolución de 18 de mayo de 2004, controversia 1-2004.



posibilidades de roces institucionales⁹. Recuérdese que el sistema de frenos y contrapesos, que parte del principio de separación orgánica de funciones, ayuda a que las iniciativas normativas se moderen, se maticen y se enriquezcan con puntos de vista diversos. Se trata del ideal de un sistema de gobierno “a través de la discusión”, en los que los resultados se alcanzan luego de un amplio proceso de deliberación pública¹⁰.

D. Finalmente, cabe mencionar que en el art. 138 Cn. no se regula la forma de proceder en caso de que el Presidente de la República omita dirigirse ante esta sala cuando la Asamblea Legislativa haya ratificado el proyecto de ley que el Presidente vetó por razones de inconstitucionalidad. En esta hipótesis, la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente dentro del mismo plazo del que aquel dispone, es decir, 3 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía el Presidente de la República. La razón es que la función legislativa no puede paralizarse durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de ese órgano estatal. Para que esto sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión¹¹.

3. La controversia constitucional que se suscita entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo es, en puridad, un proceso jurisdiccional¹². Sin embargo, en tanto que la regulación que al respecto hace el art. 138 Cn. no es exhaustiva y que la Ley de Procedimientos Constitucionales (LPC) carece de una regulación sobre su trámite, deben definirse algunos aspectos procedimentales.

A. El turno de las audiencias que se conceden en el proceso de controversia constitucional comienza por quien la promueve, es decir, el Presidente de la República. Le sigue a continuación la Asamblea Legislativa. La duración de cada una de las audiencias es de 10 días hábiles por regla general. Aquí es preciso aclarar que, aunque este plazo no está previsto en la Constitución, esta sala ha interpretado que se trata del mismo plazo previsto en la LPC para el proceso de inconstitucionalidad aplicado análogamente. El art. 7 LPC establece que el plazo que se le concede a la autoridad demandada en una inconstitucionalidad es de 10 días hábiles, de modo que por aplicación analógica de tal disposición se ha arribado a la conclusión de que la Asamblea Legislativa cuenta con ese mismo plazo para contestar la audiencia que se le ha concedido, a fin de que justifique las razones que le llevaron a superar

⁹ Sentencia de la controversia 1-2018, antedicha.

¹⁰ Sobre este tema, puede consultarse a Roberto Gargarella, “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”, en *Por una Justicia Dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, 1ª ed., 2014, pp. 137 y 138.

¹¹ Ej., sentencia de la controversia 1-2018, previamente citada.

¹² Ej., resolución de 24 de septiembre de 2003, controversia 1-2003.



el veto presidencial. El criterio que justifica la aplicación analógica de la referida disposición legal es que en la controversia, a semejanza de la inconstitucionalidad, la autoridad demandada debe justificar la defensa del objeto de control. Y, por razones de igualdad procesal, ese mismo plazo de 10 días hábiles también debe concederse al Presidente de la República. La regla anterior debe entenderse en situaciones de normalidad, pero puede ser variada ante eventos de urgencia que requieran de una más rápida resolución de la controversia.

B. El Presidente de la República puede fundamentar su veto por inconstitucionalidad en vicios de forma y de contenido, lo que se concluye al interpretar sistemáticamente lo establecido en los arts. 138 y 183 Cn. Tales razones servirán para delimitar el parámetro de control sobre el que este tribunal habrá de realizar su análisis.

C. Si el Presidente de la República fundamenta su veto en razones que no son de índole constitucional, la solicitud para promover la controversia debe ser rechazada de manera liminar, por falta de competencia material de este tribunal¹³. Este argumento es extensivo a la finalización anticipada: si se advierte que se ha admitido indebidamente una solicitud de inicio del proceso de resolución de controversia constitucional, es posible sobreseerlo.

D. Las sentencias constitucionales que se pronuncien en este proceso pueden ser de la misma tipología que las que se pronuncian en el proceso de inconstitucionalidad, ya que todas ellas pretenden, a su manera, la defensa del orden constitucional y la protección del ámbito competencial conferido a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, es posible que se emitan sentencias interpretativas¹⁴, de inconstitucionalidad por omisión parcial¹⁵, manipulativas¹⁶ o cualquier otra que encaje dentro de las particularidades del control que se realiza en una controversia constitucional. En todo caso, no debe perderse de vista que se trata de un objeto de control que aún no es fuente de Derecho y que, por tanto, no forma parte del ordenamiento jurídico¹⁷.

E. Una vez que se ha pronunciado sentencia en la que se declare que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley (art. 138, parte final, Cn.). En tal caso, en aplicación analógica del art. 137 inc. 1º Cn., la sanción deberá realizarse dentro del plazo de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, mientras que, por aplicación analógica del art. 139 Cn., dispondrá de 15 días hábiles siguientes a la sanción para publicarlo. Si no lo sanciona, se aplicará la presunción del art. 137 inc. 1º Cn., esto es, que se tendrá por sancionado y deberá mandarlo a publicar en el plazo indicado. Si a pesar de ello no lo manda a publicar, será el Presidente de la Asamblea

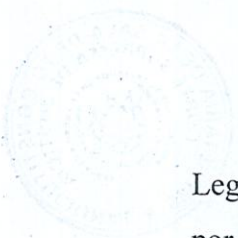
¹³ Ej., resolución de controversia 1-2003, ya citada.

¹⁴ Como la del 20 de julio de 1999, inconstitucionalidad 5-99.

¹⁵ Como la del 15 de febrero de 2012, inconstitucionalidad 66-2005.

¹⁶ Como la del 12 de julio de 2005, inconstitucionalidad 59-2003.

¹⁷ Ej., sentencia de 16 de diciembre de 2013, inconstitucionalidad 7-2012.



Legislativa quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn. Se aplican también por analogía las disposiciones constitucionales mencionadas y no el art. 11 LPC, porque aluden a la sanción presidencial y publicación de un proyecto de ley, mientras que la disposición legal se refiere a la publicación de la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad.

V. El principio democrático y deliberativo en el procedimiento de formación de ley.

En nuestro ordenamiento jurídico la Constitución se concibe como la expresión de la soberanía popular (art. 83 Cn.) y su contenido está integrado esencialmente por el reconocimiento de la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y los derechos fundamentales derivados de esa condición (art. 1 Cn.). De esto deriva que en El Salvador rige un concepto normativo de Constitución, como norma jurídica superior que es el parámetro de validez del resto de fuentes normativas del ordenamiento, con aptitud para regular y limitar, en su forma y contenido, la producción de normas infraconstitucionales y de actos y omisiones de particulares y entidades estatales. En cuanto a los aspectos de forma, esto implica que la producción normativa debe hacerse necesariamente por los órganos competentes y de acuerdo con los procedimientos que la Constitución determine, mientras que los materiales aluden a que la Ley Suprema prefigura el contenido de las normas jurídicas. De esta manera, puesto que la Asamblea Legislativa es el órgano competente para emitir leyes en sentido estricto, su función también es limitada formal y materialmente.

En lo que concierne a los vicios formales en la actividad legislativa, la configuración constitucional del procedimiento de elaboración de leyes se encuentra determinada por los principios democrático y pluralista (art. 85 Cn.), que se reflejan en la conformación de la Asamblea Legislativa y en su funcionamiento¹⁸. El respeto a dichos principios se manifiesta en el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: la representación, la necesaria deliberación, la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones y la publicidad de los actos legislativos, y su inobservancia afecta la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido¹⁹.

Por otra parte, los principios mencionados se concretizan en todas las fases del procedimiento de formación de ley, es decir: (i) la fase de iniciativa de ley (art. 133 Cn.); (ii) la fase legislativa (arts. 131 ord. 5º, 134 y 135 Cn.); (iii) la fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación (arts. 135, 137, 138, 139 y 168 ord. 8º Cn.); y (iv) la fase de publicación, que da lugar al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley (art. 140 Cn.)²⁰. En cuanto a la fase legislativa, se ha explicado que “[...] la voluntad parlamentaria únicamente puede formarse por medio del debate y la contradicción; o sea que las soluciones

¹⁸ Ej., sentencia de 30 de noviembre de 2011, inconstitucionalidad 11-2010.

¹⁹ Ej., sentencia de 14 de noviembre de 2016, inconstitucionalidad 67-2014.

²⁰ Véase la sentencia de inconstitucionalidad 67-2014, citada en la nota anterior.



ò los compromisos que se adopten deben ser producto de la discusión de las diferentes opciones políticas”²¹. En la actividad legislativa el debate y la libre discusión cumplen un papel esencial, porque permiten a los diferentes grupos con representación política exponer y defender distintas posiciones y opciones sin presiones indebidas, lo que posibilita el parlamentarismo democrático. En caso contrario, habría un vicio de formación y el decreto legislativo sería inconstitucional²².

VI. Resolución de los motivos de la controversia.

1. Corresponde examinar el vicio de forma alegado en el veto presidencial, es decir, si el D. L. n° 803/2020, introducido a la plenaria con modificación de agenda, fue aprobado omitiendo el análisis de su contenido y la deliberación parlamentaria, en vulneración a lo establecido en el art. 135 inc. 1° Cn. En el resumen de la sesión plenaria ordinaria n° 143²³ y en su registro audiovisual²⁴, consta que alrededor de las 2 horas del día 24 de diciembre de 2020, la diputada Yolanda Anabel Beloso del grupo parlamentario FMLN solicitó modificación de agenda para incorporar el dictamen favorable n° 390 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto y que tal petición se aprobó por el pleno con 56 votos a las 2 horas con 4 minutos. Inmediatamente, la misma diputada le dio lectura al dictamen y después, no obstante que el Presidente de la Asamblea Legislativa sometió a discusión el proyecto, ninguno de los diputados presentes en la plenaria intervino para brindar sus argumentos en favor o en contra, por lo que se sometió a votación el fondo del dictamen, aprobándose con 59 votos a las 2 horas con 12 minutos —es decir, 8 minutos después de la modificación de agenda, lo que incluye el tiempo utilizado para su lectura—, sin que hubiera tampoco alguna moción de orden posterior a la votación o al finalizar la plenaria como lo faculta el art. 84 del RIAL.

Para la Asamblea Legislativa, lo anterior no implicó la vulneración al principio de deliberación parlamentaria, pues existió la posibilidad de deliberar cuando su Presidente procuró la discusión del dictamen en el desarrollo de la plenaria y porque existía suficiente discusión sobre el tema por los antecedentes del proyecto. Dicho argumento no es atendible. La razón es que aunque la esencia del principio deliberativo en el ámbito legislativo es permitir la toma de decisiones por medio del debate y la contradicción entre las diferentes opciones políticas²⁵, *en escenarios como el que aquí se plantea, en el que de manera imprevista se introduce un proyecto de ley con un contenido complejo en la agenda cargada de una sesión plenaria extensa, no se concede una oportunidad real de deliberar, pues los*

²¹ Sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96.

²² Sentencia de inconstitucionalidad 67-2014 y sentencia de controversia 5-2020, ambas citadas con anterioridad.

²³ Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/C834E1B4-B395-49D4-99DF-085FDC406BF1.pdf>.

²⁴ Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=e9Zt_VOMs2M.

²⁵ Ver sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96.

diputados no tienen el conocimiento suficiente del proyecto ni cuentan con la información necesaria para dar una opinión razonada al respecto.

Esto es precisamente lo que ocurrió en la sesión plenaria ordinaria n° 143, que tuvo una larga duración y en la cual se conocieron una diversidad de dictámenes y de piezas de correspondencia, dentro de los que se encontraba el dictamen favorable n° 390 de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, introducido mediante modificación de agenda y votado y aprobado en cuanto al fondo en la madrugada del último día de la sesión en un lapso de 8 minutos. En este sentido, aunque formalmente el Presidente de la Asamblea Legislativa abrió la plenaria a debate, en realidad no existían condiciones verdaderas para deliberar el proyecto, es decir, para realizar un análisis reflexivo y valoraciones jurídicas, políticas y económicas sobre su contenido, lo cual era imperativo por su complejidad al tratarse de la aprobación de un empréstito con un organismo internacional para financiar el presupuesto general del presente ejercicio fiscal. De esta manera, *el D. L. n° 803/2020 no fue resultado del debate democrático que debe existir en un órgano de naturaleza representativa y pluralista como la Asamblea Legislativa. Por lo expuesto, el referido decreto será declarado inconstitucional.*

2. De acuerdo con lo explicado en el considerando III 1 B de esta sentencia, *en tanto que se ha constatado la inconstitucionalidad del D. L. n° 803/2020 por el vicio de forma indicado, se omitirá el análisis de los otros vicios formales alegados.* No obstante, en cuanto al vicio sustantivo sostenido en el veto por el Presidente de la República, previo a decretar el sobreseimiento atendida la inconstitucionalidad por vicio de forma constatada, se hace necesario establecer ámbitos de constitucionalidad relacionados con los argumentos de fondo, al efecto de clarificar el contenido de las disposiciones constitucionales invocadas por el Presidente de la República.

3. El ejercicio de las facultades presupuestarias implica necesariamente un vínculo entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, sin que uno pueda sobreponerse o imponerse al otro; es decir, el ejercicio de las competencias legislativas por un órgano eminentemente de representación política no debe anular el ejercicio de las facultades constitucionales atribuidas al órgano ejecutivo, particularmente cuando se trata de aspectos financieros y técnicos.

Esto último deviene de la posición constitucional dada al Órgano Ejecutivo, que se encuentra en mejores condiciones de identificar las necesidades sociales que esencialmente deben ser cubiertas, lo cual implica la ponderación de aspectos prioritarios por parte de la Cartera del Estado encargada de dirigir las finanzas públicas, estableciendo la distribución de dichos recursos.

Lo anterior, adquiere especial relevancia en el caso de los empréstitos en los que, además del rol antes descrito, el Órgano Ejecutivo también tiene una posición de negociación de cara a organismos financieros internacionales, en la que también se encuentra en juego la credibilidad del país. En el ejercicio de esta atribución resulta de vital importancia que los órganos del Estado se atengan a las reglas previstas en el art. 148 de la Constitución, que no pueden ser desconocidas por las mayorías legislativas.

En vista de los argumentos antes señalados, esta Sala considera que en los casos de adquisición de compromisos financieros, vinculados con necesidades emergentes identificadas por el Órgano Ejecutivo que encuentren asidero en ponderaciones técnicas efectuadas por la Cartera del Estado que constitucionalmente está llamada a mantener el equilibrio presupuestario, que establece el art. 226 de la Constitución, no es potestad de la Asamblea Legislativa el determinar destinos de asignaciones que se desvinculen de las demandas que la realidad impone satisfacer para alcanzar un bien común que esté orientado hacia la materialización de los fines establecidos en el art. 1 de la Constitución y que priorice los intereses generales de conformidad con el art. 226 de la Constitución, sobre todo si existe una autorización legislativa previa en dicho sentido.

Finalmente, debe considerarse que los empréstitos suelen implicar compromisos financieros que serán amortizados en un largo plazo, por lo que para su adquisición deben primar las consideraciones de bien general antes expresadas, debidamente planificadas y justificadas y no decisiones arbitrarias basadas en correlaciones políticas.

VII. Aclaración.

Al haber declarado la inconstitucionalidad del D. L. n° 803/2020 es inconstitucional por el vicio procedimental advertido, este no surtirá efecto jurídico alguno, por tanto, los recursos obtenidos mediante el contrato de préstamo n° 5036/OC-ES con el BID—suscrito con base en la autorización dada en los D. L. n° 608/2020 y n° 677/2020— no podrán ser sustituidos ni utilizados para la finalidad indicada en el art. 2 letras a y b del decreto vetado.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en los artículos 138 y 174 de la Constitución, en nombre de la República de El Salvador, esta sala **FALLA**:

1. *Declárase inconstitucional*, de un modo general y obligatorio, el Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la vulneración al principio de deliberación parlamentaria derivado del artículo 135 de la Constitución. La razón es que el referido decreto fue aprobado en la sesión plenaria ordinaria n° 143, realizada del 22 al 24 de diciembre de 2020, sin que se hubiese permitido a los diputados la posibilidad real de deliberar sobre su contenido y efectos.

2. *Sobreséese* en el presente proceso en cuanto a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la violación a los artículos 131 ordinal 4° y 148 inciso 2° de la Constitución.

3. *Sobreséese* en el presente proceso en lo relativo a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, con respecto a la supuesta vulneración a los artículos 137 inciso 2° y 138 de la Constitución.

4. *Sobreséese* en el presente proceso en lo relativo a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la transgresión a los artículos 131 ordinal 4°, 137 inciso 2° y 148 inciso 2° de la Constitución.

5. *Sobreséese* en el presente proceso en lo relativo a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, por la vulneración al principio de equilibrio presupuestario estatuido en el artículo 226 de la Constitución, y al principio de legalidad en la actuación de la Administración Pública, derivado de los artículos 86, 148 y 168 ordinal 15° de la Constitución.

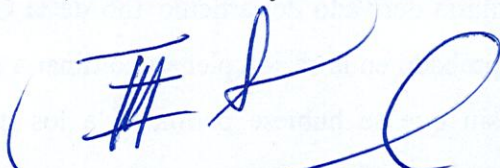
6. *Aclárase* que el Decreto Legislativo n° 803, de 24 de diciembre de 2020, no surtirá efecto jurídico alguno, al haber sido declarado inconstitucional por el vicio de forma inconstitucional constatado. Por tanto, los recursos obtenidos mediante el contrato de préstamo n° 5036/OC-ES con el Banco Interamericano de Desarrollo —denominado “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal”—, suscrito con base en la autorización dada en el Decreto Legislativo n° 608, de 26 de marzo de 2020, así como en el Decreto Legislativo n° 677, de 22 de junio de 2020, no podrán ser sustituidos ni utilizados para la finalidad indicada en el artículo 2 letras a y b del decreto vetado.

7. *Certifíquese* la presente sentencia al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, para su conocimiento y efectos consiguientes.

8. *Notifíquese*.

-----A. L. J. Z----- DUEÑAS-----J. A. PÉREZ-----L. J. S.-----H. N. G.-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
-----E. SOCORRO C.-----RUBRICADAS-----

Es conforme con su original, con la que fue confrontada; y para ser entregada a la **Asamblea Legislativa**, se extiende la presente certificación que consta de siete folios, en la Secretaría de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.


Ernestina del Socorro Hernández Campos
Secretaria de la Sala de lo Constitucional
Corte Suprema de Justicia

