

**14-2020**

**Controversia**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las doce horas con cuarenta y cinco minutos del día veinticinco de enero de dos mil veintiuno.

La presente controversia constitucional se originó por el veto emitido por el Presidente de la República en contra del Decreto Legislativo número 763, aprobado el 29 de octubre de 2020 (D. L. n° 763-2020), que contiene la “Disposición Transitoria para permitir el normal desempeño de las municipalidades en el último semestre de la administración de los concejos municipales electos para el período 2018-2021”, por la presunta vulneración al art. 135 Cn.

**I. Proyecto vetado y ratificado.**

El texto del decreto vetado es el siguiente:

“Art. 1.- Suspéndase temporalmente las prohibiciones establecidas en el numeral 12, del artículo 31 del Código Municipal, en el período comprendido desde el 1 de noviembre de 2020, hasta el 1 de febrero de 2021; excepto la prohibición relativa al aumento de salarios, dietas, bonificaciones y al nombramiento de personal o creación de nuevas plazas o cualquier título; salvo caso fortuito o de calamidad pública.

Art. 2.- El presente [d]ecreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial”.

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

1. El Presidente de la República afirmó que la Asamblea Legislativa aprobó el D. L. 763-2020 con dispensa de trámite sin haber justificado su urgencia y necesidad, lo que implicaría la inobservancia al proceso de formación de ley, específicamente, al principio de contradicción, publicidad, libre debate y discusión propio de la actividad legislativa (arts. 85 y 135 Cn.). Después, retomó jurisprudencia constitucional para enumerar las fases del proceso de formación de la ley y entre ellas resaltó la fase legislativa y el principio de deliberación inmerso en ella. En el desarrollo de dicho principio expuso que el papel de las comisiones en la actividad legislativa no puede soslayarse a menos que exista una razón que justifique que el proyecto de ley no sea estudiado por la comisión respectiva. Resaltó que esa fase del proceso de formación de ley puede omitirse y el decreto legislativo puede aprobarse con dispensa de trámite por el pleno legislativo

siempre que existan razones de urgencia o necesidad, pero que la falta de comprobación de estos requisitos trae como consecuencia la inconstitucionalidad del decreto aprobado por la asamblea.

Siguió indicando que los fundamentos para la aprobación del D. L. 763-2020 con dispensa de trámite son falsos, por lo menos por dos razones. La primera es que no es cierto que los Alcaldes y Concejos Municipales fueron los máximos responsables en la atención y contención de la pandemia por la COVID-19. El Presidente enfatizó acá que ha sido el Órgano Ejecutivo, a través de sus dependencias e instituciones, quien asumió dicha responsabilidad e hizo frente a la crisis pandémica, lo que desvirtuaría la exposición realizada por la asamblea en los considerandos V, VI y VII del decreto vetado. Y, la segunda, es que la Asamblea Legislativa no expuso argumentos que justificaran las razones de urgencia para que el decreto vetado haya sido aprobado con dispensa de trámite sin que previamente fuera estudiado por la comisión respectiva. El Presidente señaló que la diputada Margarita Escobar solicitó la dispensa de trámite sin fundamentar la urgencia en su aprobación, y luego se aprobó la pieza 13-A que contiene el decreto vetado.

Por último, subrayó que las intervenciones que realizaron los diputados Margarita Escobar y Rodolfo Parker se limitaron a realizar “discursos políticos muy alejados del contexto constitucional [que] debió de acompañar de manera previa (no a posteriori) la aprobación del Decreto Legislativo No 763”.

2. La Asamblea Legislativa, por su parte, rindió su informe en el plazo legal respectivo, por medio del escrito presentado en la secretaría de esta sala a las diez horas con cincuenta y nueve minutos del 13 de enero de 2021. En lo que concierne al aspecto central de la controversia, manifestó que la urgencia puede ser argumentada de dos formas, una escrita y otra verbal. La primera aparece en los considerandos V, VI y VII del D. L. 763-2020 y puede resumirse en que los Alcaldes y Concejos Municipales fueron los primeros en responder a la pandemia por COVID-19, lo cual afectó la ejecución de planes y proyectos que dichos entes tenían previstos. Esta afectación —según la asamblea— se incrementó porque los ciudadanos no pudieron pagar los tributos municipales debido a la crisis económica que les generó la pandemia y a la falta de transparencia en el pago del FODES. En cuanto a la segunda forma de argumentar la urgencia, expuso que requerir que todo proyecto de ley tenga “un amplio debate o deliberación o en el caso de una dispensa de trámite que todas ellas deberán de contar con discursos largos, afirmativos y

contradictorios entre sí” implicaría reducir los principios de libre debate y discusión a una actuación artificial.

La asamblea finalizó su informe manifestando que, como sucede con el D. L. n° 763-2020, existen casos en que la justificación por escrito para la dispensa de trámite obedece a hechos públicos y notorios, por lo que no es necesario un extenso debate o justificación, “a menos que en el momento en que fue sometida a discusión la dispensa de trámite del Decreto Legislativo 763, hicieran uso de la palabra y ejercieran el libre debate y discusión, reconocido en los artículos 85 y 135 de la Constitución”.

### **III. Problema jurídico y orden temático de la sentencia.**

1. El problema jurídico que debe resolverse en esta decisión consiste únicamente en determinar si el D. L. n° 763-2020 infringe el art. 135 Cn., debido a que dicho decreto fue aprobado —según el Presidente de la República— con dispensa de trámite sin que la Asamblea Legislativa haya razonado la urgencia en que se basó dicha dispensa.

2. Sobre esa base, el núcleo de esta decisión consistirá en estudiar (IV) el principio de separación de funciones y autonomía de la función parlamentaria; luego, (V) se explicará en qué consiste el principio democrático y deliberativo en el procedimiento de formación de ley. Por último, (VI) se resolverá el motivo de la controversia.

### **IV. Principio de separación de funciones y autonomía de la función parlamentaria.**

En su concepción tradicional, el principio de separación de “poderes”<sup>1</sup> reconocido en el art. 86 incs. 1° y 2° Cn. pregonaba la distinción tripartita de las funciones esenciales de un Estado —la de legislar, la de ejecución y administración de la cosa pública, y la de juzgar, ejerciendo poder jurisdiccional—, atribuyéndolas a órganos separados, especializados, independientes y equilibrados entre sí. En este sentido, como elemento esencial de la organización racional del Estado y de un gobierno constitucional democrático, garantía de la libertad ciudadana, dicho principio conlleva dos aspectos: el del límite y control recíproco en el ejercicio del poder político y, además, la de colaboración entre los órganos que desempeñan las funciones estatales básicas,

---

<sup>1</sup> Lo que con anterioridad se dio por denominar “división de poderes” es en realidad distribución de funciones estatales entre distintos órganos del Estado, lo que en la actualidad se conoce como separación orgánica de funciones. Al respecto, puede consultarse a Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1970, p. 55. Para un entendimiento pormenorizado del tránsito del concepto de “división de poderes” a “separación orgánica de funciones”, véase la sentencia de 6 de julio de 2020, controversia 3-2020.

en tanto que existen ámbitos del ordenamiento jurídico en que varios órganos pueden coparticipar, sin dejar a un lado la autonomía de cada uno<sup>2</sup>.

En lo que a las relaciones del Órgano Legislativo frente al Órgano Ejecutivo concierne, en la práctica tal principio se manifiesta en diversos tipos de poder, como el poder de delimitación. Con este, los parlamentos definen los marcos dentro de los que se ejercen los actos del gobierno, en específico mediante la competencia de: (i) aprobar y emitir leyes formales (arts. 121 y 131 ord. 5° Cn.), para lo cual tienen libertad de configuración, pudiendo elegir entre diferentes opciones normativas, según la utilidad, conveniencia y necesidad de la realidad normada, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y sin restricciones ni injerencias de otros órganos; (ii) aprobar el presupuesto (arts. 131 ord. 8° y 167 ord. 3° Cn.), que se manifiesta al analizar, modificar y aprobar los proyectos de presupuesto del Estado presentados anualmente, fijando ingresos y gastos permitidos en un ejercicio, así como los límites financieros a la actuación gubernamental; y (iii) ratificar tratados internacionales (arts. 144 y 145 Cn.), pues, pese a que son suscritos por el Órgano Ejecutivo, corresponde al Legislativo ratificarlos para que pasen a ser ley de la República<sup>3</sup>. El poder de delimitación es una expresión razonable del equilibrio en el ejercicio del poder y de los frenos y contrapesos, en este caso del Órgano Legislativo respecto del Órgano Ejecutivo.

#### 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 esencial y básicamente 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.). Desde esa perspectiva, la Constitución es la expresión de los cánones ético-jurídicos sobre los cuales la comunidad, a partir del pluralismo, ha logrado encontrar un cierto grado de consenso, hasta el punto de incorporarlos en el documento normativo rector de la organización y funcionamiento del Estado<sup>4</sup>. De esto deriva que en El Salvador rige un concepto normativo de Constitución, como norma jurídica superior que, en consecuencia, es el parámetro de validez del resto de fuentes normativas del

---

<sup>2</sup> Sobre este punto, véase la sentencia de 25 de agosto de 2010, inconstitucionalidad 1-2010 AC. Asimismo, ver Linde Paniagua, Enrique, *Constitucionalismo Democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*, 1ª ed., Colex, 2002, pp. 71-73.

<sup>3</sup> Esta enumeración debe entenderse como ejemplificativa, no como taxativa. Para ahondar en este tema, puede consultarse a Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 2ª reimp., 1992, Ariel, pp. 124-125 y 130-131.

<sup>4</sup> Ej., sentencia de 3 de junio de 2005, inconstitucionalidad 53-2003.

ordenamiento, con aptitud para regular, en su forma y contenido, la producción de normas infraconstitucionales y de actos y omisiones de particulares y entidades estatales en su dimensión constitucional.

Los límites formales implican que la producción de una fuente 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 formales, su función también es limitada formal y materialmente, lo que adquiere especial relevancia dada su composición plural y su naturaleza representativa por antonomasia. Respecto de los vicios formales en la actividad legislativa, la configuración constitucional del procedimiento de elaboración de leyes está determinada por la previsión de los principios democrático y pluralista (art. 85 Cn.), que no solo se refleja en la configuración de la Asamblea Legislativa, sino también en su funcionamiento<sup>5</sup>. El respeto al principio democrático se manifiesta mediante el cumplimiento de las propiedades definitorias de la institución legislativa: el principio de representación; el principio de deliberación; la regla de las mayorías para la adopción de las decisiones; y la publicidad de los actos. La inobservancia de los principios fundamentales que informan el trámite en cuestión produce como consecuencia inevitable la existencia de vicios en la formación de la ley, lo que afecta la validez de la decisión que en definitiva se adopte, independientemente de su contenido<sup>6</sup>.

Este principio democrático se concreta en todas las fases del proceso de formación de la ley: (i) fase de iniciativa de ley (art. 133 Cn.); (ii) fase legislativa (arts. 131 ord. 5°, 134 y 135 Cn.); (iii) fase ejecutiva, que comprende la sanción y promulgación (arts. 135, 137, 138, 139 y 168 atrib. 8° Cn.); y (iv) fase de publicación, que da paso al plazo establecido para la obligatoriedad de la ley (art. 140 Cn.)<sup>7</sup>. 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 o los compromisos que se adopten deben ser producto de la discusión de las diferentes opciones políticas”<sup>8</sup>. En la actividad legislativa el debate y la libre discusión cumplen un papel esencial, porque permiten a los diferentes grupos con representación política

---

<sup>5</sup> Ej., sentencia de 30 de noviembre de 2011, inconstitucionalidad 11-2010.

<sup>6</sup> Ej., sentencia de 14 de noviembre de 2016, inconstitucionalidad 67-2014.

<sup>7</sup> Al respecto, véase la sentencia de inconstitucionalidad 67-2014, citada en la nota anterior.

<sup>8</sup> Sentencia de 30 de junio de 1999, inconstitucionalidad 8-96.

exponer y defender distintas posiciones y opciones sin presiones indebidas, lo que posibilita el parlamentarismo democrático. Como en la fase legislativa quedan comprendidos los trabajos y discusiones de las comisiones pertinentes, su labor no puede ser simplemente omitida.

En este contexto, las comisiones legislativas cumplen un rol destacado en el proceso de formación de la ley, pues aprueban los dictámenes favorables de los proyectos respectivos que luego deben ser conocidos y discutidos en el pleno de la Asamblea Legislativa, tal como lo estatuye el art. 76 inc. 1° del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. En consecuencia, este tribunal puede controlar la constitucionalidad de un decreto por vicios de forma cuando dicha autoridad haya aprobado, interpretado auténticamente, reformado o derogado una ley sin que exista por regla general un dictamen favorable de la comisión correspondiente<sup>9</sup>.

No obstante, esta exigencia —la de la discusión del proyecto en la comisión respectiva— no opera en forma definitiva, como si se tratara de una condición suficiente y necesaria, o absoluta. En algunos casos, es posible que esté justificado omitir el dictamen favorable para que el proyecto de ley pueda ser considerado por el pleno legislativo. Ello es admisible cuando se imponga la urgencia en aprobarlo por razones comprobadas. En tal supuesto, en tanto que la dispensa de trámite es la excepción al procedimiento legislativo ordinario, la Asamblea Legislativa tiene la carga de argumentar por qué fue necesario e ineludible suprimir esa etapa y debe demostrar que en su pleno existió o se posibilitó una discusión sobre la urgencia de la aprobación del proyecto de ley. En caso contrario, habría un vicio de formación y, por tanto, el decreto legislativo sería inconstitucional<sup>10</sup>.

#### **VI. Resolución del motivo de controversia.**

Aclarado lo anterior, corresponde ahora determinar si el D. L. n° 763-2020 fue aprobado por el pleno legislativo con dispensa de trámite, presuntamente, sin haber justificado la urgencia que existía para ello, en vulneración a los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa (art. 135 Cn.).

Como consta en el resumen de la sesión plenaria n° 133, de 29 de octubre de 2020<sup>11</sup>, en la copia certificada del fragmento del acta de dicha sesión plenaria<sup>12</sup> y en 3 videos de YouTube

---

<sup>9</sup> Sobre este punto, véase la resolución de 6 de junio de 2011, inconstitucionalidad 15-2011, y sentencia de inconstitucionalidad 67-2014, ya referida.

<sup>10</sup> Sentencia de inconstitucionalidad 67-2014, antedicha.

<sup>11</sup> Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/8980161F-FD5A-4194-8524-1D4C137F44E8.pdf>

<sup>12</sup> La cual fue incorporada por la Asamblea Legislativa en su informe.

cuyos enlaces fueron relacionados por el Presidente de la República<sup>13</sup>, una vez aprobada la incorporación de la pieza de correspondencia 13-A, la diputada Margarita Escobar del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) solicitó su lectura y dispensa de trámite a las 20 horas con 20 minutos, lo que fue aprobado con 50 votos a las 20 horas con 35 minutos. Posteriormente, a las 20 horas con 39 minutos, el fondo del decreto fue aprobado con 52 votos de los diputados, luego de lo cual los diputados Margarita Escobar y Rodolfo Parker realizaron algunas consideraciones que no tenían relación con la dispensa de trámite ni con el contenido del decreto legislativo que fue objeto de veto por parte del Presidente de la República.

La Asamblea Legislativa defendió la constitucionalidad de la urgencia en la aprobación del D. L. 763-2020, expresando que ello fue argumentado en los considerandos del decreto y de manera verbal durante la sesión plenaria. Sin embargo, la postura adoptada no está acorde con el proceso de formación de ley<sup>14</sup> y el desarrollo jurisprudencial que esta sala ha realizado de tal institución. La urgencia que motiva la dispensa de trámite debe ser proporcionada en el pleno legislativo de modo que permita a cada uno de los diputados que estén presentes conocer las razones que justifican la excepción al principio de deliberación que forma parte de la fase legislativa. A diferencia de lo sostenido por la Asamblea Legislativa, el vicio de procedimiento advertido no se subsana por el hecho de que dos diputados realizaran intervenciones en un breve intervalo de tiempo después de la votación del decreto, ya sea manifestándose a su favor o

---

<sup>13</sup> Como partes relevantes de los videos están las siguientes: 1) A partir del minuto 17 del video identificado como n° 1 (que puede ser visto en el sitio web <https://www.youtube.com/watch?v=ekBcyEOVwSQ&feature=youtu.be>), la diputada Margarita Escobar solicitó la modificación de agenda para introducir la pieza 13-A que contiene la “Disposición Transitoria para permitir el normal desempeño de las municipalidades en el último semestre de la administración de los concejos municipales electos para el período 2018-2021”; 2) a partir de las 2 horas y 23 minutos del video identificado como n° 2 (que puede ser visto en el sitio web <https://www.youtube.com/watch?v=5IKqN3GY4jk&feature=youtu.be>), la diputada Margarita Escobar solicitó la dispensa de trámite de la pieza 13-A. La diputada Cristina Cornejo procedió a la lectura de la mencionada pieza. Luego, se sometió a votación la propuesta de dispensa de trámite, la cual fue aprobada con 50 votos de los diputados. Por último, el contenido de la pieza 13-A fue sometido a votación, la cual se aprobó con 52 votos de los diputados; y 3) en el inicio del video identificado como n° 3 (que puede ser visto en el sitio web <https://www.youtube.com/watch?v=naW9fpicrcA&feature=youtu.be>), los diputados Margarita Escobar y Rodolfo Parker, una vez aprobada la pieza 13-A, hicieron consideraciones que no tienen ningún tipo de relación con el contenido del decreto aprobado.

<sup>14</sup> El proceso de formación de ley es objeto de estudio por las normas sobre la producción jurídica (NSP), es decir, las “reglas mediante las cuales el ordenamiento regula los procesos de creación, modificación y extinción de sus normas”. Las NSP son de tres clases, a saber: 1) las relativas al órgano productor de la ley; 2) las relativas al procedimiento de creación de la ley; y 3) las relativas al ámbito material y temporal de validez. De modo que el proceso de formación de ley previsto en los arts. 133-143 Cn. corresponde al segundo grupo. Al respecto, véase a Balaguer Callejón, Francisco, y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, 11ª ed., 2016, pp.72-79.

realizando consideraciones que no guardan relación con el contenido del decreto vetado. La razón es que para ese preciso momento la dispensa de trámite ya había sido aprobada, de modo que el pleno no tuvo el tiempo suficiente para conocer y estudiar la ley y realizar un debate real sobre sus implicaciones.

Como se explicó anteriormente (considerando V), de acuerdo con los principios democrático y deliberativo que fundamentan la labor legislativa, cuando se utiliza el mecanismo de dispensa de trámite estatuido en el art. 76 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, se debe justificar expresa y objetivamente la situación de urgencia, lo que no se cumple con la sola lectura de la moción y del proyecto, ni tampoco con la suposición de que la justificación se encuentra implícita por las circunstancias fácticas y que luego ha sido exteriorizada en los considerandos del producto normativo, como lo sostiene la asamblea en su informe. Al contrario, para la justificación de la dispensa es preciso que el o los diputados proponentes expongan y argumenten las razones que llevan a calificar a un asunto como notoriamente urgente, por ejemplo, argumentando la existencia de determinados hechos de naturaleza extraordinaria que vuelvan imperativo la aprobación de la normativa y la necesidad apremiante que no permite esperar el trámite legislativo ordinario, proporcionando por ejemplo datos comprobables, explicando la finalidad que se persigue y las consecuencias e implicaciones que esto conllevará en un sentido u otro.

Como se observa, para la aprobación de la dispensa de trámite del proyecto únicamente se dio lectura a la pieza que lo contenía y de manera inmediata se pasó a su votación y aprobación, sin que la diputada que promovió la dispensa de trámite explicara al pleno de la Asamblea Legislativa las razones de urgencia que existían para solicitarla y por ende no hubo ningún tipo de deliberación de los diputados presentes sobre ello. Esto implicó que los diversos grupos parlamentarios no contaran con las razones para decidir sobre la necesidad de aprobar la dispensa y que, al no haber pasado la iniciativa por todas las etapas del procedimiento ordinario de formación de ley a que se refiere la Constitución y el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, tampoco contaban con la información para realizar un análisis reflexivo y valoraciones jurídicas, políticas y económicas del contenido del proyecto por el que votaron. De esta manera, el D. L. n° 763-2020 no fue resultado del debate democrático que debe existir en un órgano de naturaleza representativa y pluralista como la Asamblea Legislativa.



En conclusión, el D. L. n° 763-2020 se aprobó con dispensa de trámite sin justificación alguna, lo que trae como consecuencia la infracción a los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa derivados del art. 135 Cn. Por ello, el D. L. n° 763-2020 es inconstitucional, y así será declarado.

**VII. Efectos de la sentencia.**

De acuerdo con la presente sentencia, el decreto legislativo vetado por el Presidente de la República es inconstitucional por vicios de forma, porque la Asamblea Legislativa no justificó la urgencia con que el decreto debía aprobarse. Dicho vicio de constitucionalidad afecta al decreto en cuestión en su totalidad, por lo que el Órgano Legislativo deberá efectuar el archivo del mismo.

**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 número 763, de 29 de octubre de 2020, por la vulneración a los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa derivados del artículo 135 de la Constitución. La razón es que la Asamblea Legislativa no justificó ni demostró de manera objetiva la urgencia de la dispensa de trámite con que fue aprobado dicho decreto en la sesión plenaria ordinaria número 133, de 29 de octubre de 2020.

2. *Téngase como efecto* de la presente sentencia que, en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad por vicios de forma del citado decreto legislativo, la Asamblea Legislativa deberá proceder al archivo del decreto en referencia.

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

4. *Notifíquese*.

“““-----A. E. CÁDER CAMILOT-----C. S. AVILÉS-----C.  
SÁNCHEZ ESCOBAR-----M. DE J. M. DE T.-----  
PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN -----  
-E. SOCORRO C.----- SRIA-----RUBRICADAS-----  
-----”””