

6-2020

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con cinco minutos del día once de septiembre de dos mil veinte.

Por recibido el escrito de 27 de mayo de 2020, suscrito por el Presidente de la República, mediante el cual promueve la controversia constitucional entre él y la Asamblea Legislativa, en torno a la supuesta inconstitucionalidad por vicios de forma del Decreto Legislativo n° 642, aprobado el 7 de mayo de 2020 (D. L. n° 642-2020), que contiene la Ley Especial Transitoria de Medidas al Sector Agropecuario para Garantizar la Seguridad Alimentaria, ante la Emergencia Nacional y los Efectos de la misma por la Pandemia COVID-19, por la presunta vulneración a los arts. 1, 85 y 135 Cn.

I. Proyecto vetado y ratificado.

La presente controversia se basa en motivos de forma, de manea que incluye la totalidad del proyecto de ley vetado, por lo que, debido a su extensión, se omitirá transcribirlo.

II. Argumentos del veto.

I. El Presidente de la República expone que el D. L. n° 642-2020 ha infringido los principios de contradicción, libre debate y discusión, regulados en los arts. 85 y 135 Cn., ello, por las siguientes razones:

A. Considera que un elemento importante del proceso legislativo es “[...] escuchar la opinión de los diferentes sectores e instituciones involucradas en las temáticas a legislar”, “a fin de contar con los elementos técnicos necesarios para una mejor redacción de las normas jurídicas y para que estas se ajusten a la realidad que se pretende regular”. Así, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (arts. 37 y 50) establece los mecanismos de participación y contribución con la labor legislativa, a fin de fortalecer su democracia y transparencia.

En este caso, dice que “dentro de las instituciones relevantes que podían contribuir con sus aportes y opiniones ilustrativas” se hallan el Banco Central de Reserva, la Superintendencia del Sistema Financiero, el Ministerio de Agricultura, el Banco Hipotecario, el Banco de Fomento Agropecuario y el Banco de Desarrollo de El Salvador, quienes no fueron consultados, pero, según el Presidente, han formulado consideraciones de diversa índole, tales como la falta de claridad del alcance de la ley, sobre la factibilidad financiera de implementación, los posibles efectos económicos adversos, contradicciones normativas con la Ley de Bancos y con la Ley del Banco Central de Reserva, afectaciones al derecho de igualdad de los bancos estatales, imposibilidad de cumplir el plazo de 5 días para el otorgamiento de créditos, la falta de verificación de las posibles afectaciones de los deudores y, han efectuado recomendaciones para adquirir el financiamiento de los créditos regulados en la ley.

Agrega que una “normativa tan importante para frenar aspectos fundamentales de una posible crisis económica, derivada de la emergencia sanitaria” sufrida actualmente, “requiere el

concurso, debate y libre discusión de los sectores e instituciones involucradas”, para que cumpla su finalidad sin poner en riesgo “la estabilidad económica y el adecuado funcionamiento de las instituciones bancarias del país”.

B. También manifiesta que no se permitió la discusión del decreto vetado en las comisiones legislativas respectivas y el diputado Adelmo Rivas reconoció en sesión plenaria que el dictamen respectivo no había sido bien consultado, por lo que solicitó que se regresara a la comisión correspondiente.

2. Además, plantea la vulneración al derecho de seguridad jurídica, regulado en el art. 1 Cn., entendida como la certeza que el individuo posee de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente. Añade que, según la jurisprudencia constitucional, el concepto de seguridad jurídica incluye la corrección funcional, que implica la garantía de cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios, la regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación, y la corrección estructural, como garantía de disposición y formulación de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico. También apuntó que la jurisprudencia constitucional ha conceptualizado la seguridad jurídica como valor estructural y, en este sentido, se centra en el proceso previo de creación y articulación del derecho a fin de conseguir su certeza y mayor calidad técnica. Se asocia con los principios de certeza y claridad legislativa, e irretroactividad de las leyes.

En ese sentido, expresa que, mediante el decreto controvertido, se establecen de manera vinculante y preventiva normas referidas a la suspensión de pagos de capital e intereses; de apertura de líneas de crédito específicas y porcentajes de intereses máximos para dichos créditos; pero también se ha aprobado el Decreto Legislativo n° 644, de 14 de mayo de 2020, cuyo art. 1 inc. 2° regula que la normativa referida al cumplimiento de las obligaciones bancarias deberá dictarla el Comité de Normas del Banco Central de Reserva. También existen otras normas jurídicas de carácter técnico relacionadas con los tópicos regulados en el decreto sujeto a controversia, entre ellas, normas técnicas emitidas por el Comité de Normas del Banco Central de Reserva y los Decretos Legislativos n° 591, de 12 de marzo de 2020, y 426, de 26 de marzo del mismo año.

Por tanto, concluye diciendo que, si se sanciona el D. L. n° 642, se entraría en contradicción con la normativa precitada, “produciendo para los aplicadores una duplicidad de normas, lo que generaría una violación a la seguridad jurídica, como categoría constitucional transversal al ordenamiento jurídico que irroga sus efectos como valor”.

3. Finalmente, indicó que la Asamblea Legislativa ratificó el decreto controvertido en la sesión plenaria celebrada el 21 de mayo de 2020, y lo devolvió a la Presidencia de la República el 22 de mayo de 2020.

III. Análisis liminar de la controversia.

1. La jurisprudencia constitucional ha establecido la posibilidad de depurar los argumentos expuestos en el veto presidencial¹. En relación con este punto, se ha sostenido que, a partir del art. 138 Cn., la controversia que se suscita entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo es, en puridad, un proceso jurisdiccional cuya finalidad es dirimir si el proyecto de ley es o no constitucional, por vicios de forma o de contenido, y que la eventual declaratoria de constitucionalidad será de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la República. De manera que, si se advierte que se ha promovido la controversia por razones que no son de esta índole constitucional, la solicitud debe ser rechazada por falta de competencia material de este tribunal. En ese sentido, cuando en una controversia existe incompetencia en razón de la materia, no puede verificarse su tramitación normal, “por haber imposibilidad de ‘entrar al análisis de fondo’. Entonces, si el Presidente de la República, por ejemplo, plantea como motivo de controversia de inconstitucionalidad asuntos que no trascienden a dicho ámbito, debe producirse un mismo resultado: el rechazo de la controversia”², porque para la tramitación de la controversia regulada en el art. 138 Cn., como en todo procedimiento, la solicitud inicial debe reunir ciertos requisitos que dimanen directamente de la Constitución. Y, si existe un defecto, habrá que rechazarla en el estado en que dicho vicio se haya advertido: si es en la fase inicial, a través de la figura de la improcedencia y, si es durante la tramitación del proceso, mediante la figura del sobreseimiento.

2. La presente controversia ha sido promovida por el Presidente de la República, debido a que la Asamblea Legislativa, tras el veto presidencial por razones de inconstitucionalidad, ratificó el proyecto que contiene el D. L. n° 642-2020. Al respecto, el Presidente de la República ha efectuado un triple planteamiento de inconstitucionalidad. Dos de ellos se refieren a la vulneración del proceso de formación de ley: primeramente, porque previo a la aprobación del decreto no fueron consultadas determinadas entidades que, por sus competencias, pudieron haber emitido opiniones técnicas relacionadas con los contenidos regulados en el proyecto de ley. El segundo motivo de infracción al proceso de formación de ley alegado es que no se permitió la discusión del decreto vetado en las comisiones legislativas respectivas. El último planteamiento se refiere a la vulneración a la seguridad jurídica, porque dicho decreto genera una redundancia normativa, que a su vez puede provocar incertidumbre sobre la aplicación de otros cuerpos normativos vigentes.

3. A. Sobre el primer alegato, el Presidente considera que era importante escuchar la opinión de los diferentes sectores e instituciones involucradas en las temáticas a legislar, a fin de contar con los elementos técnicos necesarios para una mejor redacción de las normas jurídicas y para que estas se ajusten a la realidad que van a regular. Por ello, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (arts. 37 y 50) establece los mecanismos de participación y contribución con la labor legislativa, a fin de fortalecer su democracia y transparencia.

¹ Al respecto, véase la resolución de 25 de octubre de 1990, controversia 1-90 y la resolución de 21 de agosto de 2020, controversia 4-2020.

² Sobre este punto, véase la resolución de controversia 1-90, ya citada.

a. Al respecto, primeramente se advierte que el Presidente no ha señalado cuál es la infracción constitucional del proceso formación de ley cometida, pues, pese a que ha citado jurisprudencia constitucional sobre dicho proceso, no ha relacionado la omisión objetada con alguna de las fases del proceso de formación de ley. Por el contrario, solo ha expuesto que escuchar a determinados entes estatales era *importante* y hubiese permitido una *mejor redacción* y adecuación fáctica del decreto legislativo vetado.

En ese sentido, es preciso señalar que, como ya se indicó en el apartado 1 de este considerando, *la controversia es un análisis jurídico-constitucional*, por lo que en este proceso es inadmisibles efectuar un juicio de perfectibilidad de los proyectos de ley, a fin de determinar si los productos legislativos pudieran redactarse mejor. Este tipo de argumento se ha rechazado reiteradamente en la jurisprudencia constitucional, porque no revela un contraste normativo de índole constitucional, sino un preferencia acerca de las leyes, lo cual escapa de la competencia de este tribunal en un proceso de inconstitucional, y también en el control constitucional *a priori* que ejerce este tribunal en el proceso de controversia. Se ha reiterado que no corresponde a esta sala “realizar un juicio de perfección, sino de respeto de límites. De tal manera, el examen de constitucionalidad, en principio, no es un juicio por medio del cual pueda pretenderse que este tribunal señale con detalle lo que debe hacer el legislador para cumplir con la Constitución de una manera óptima”³.

b. En lo que concierne a la supuesta infracción de los arts. 37 y 50 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, que, según el Presidente, establecen los mecanismos de participación y contribución a la labor legislativa, es preciso señalar que el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa no es parámetro de control en una controversia, pues por tratarse de un análisis constitucional, únicamente puede alegarse la infracción a esta. Sin embargo, al margen de ello, es oportuno señalar que los preceptos invocados por el Presidente no regulan la obligación de que se escuche a entes vinculados con la materia sobre la que se va a normar. El art. 37 establece que las “comisiones deberán escuchar en audiencia a los interesados en los proyectos legislativos o a los afectados por ellos, si por escrito solicitan ser oídos”, es decir, solo en el supuesto de que los interesados pidiesen ser escuchados, las comisiones deberán oírles. Entonces, el precepto no establece la obligación de solicitar la opinión de tales interesados.

Lo anterior indica que se trata de un mandato inverso al que el Presidente propone, es decir, que no es que las comisiones legislativas estén obligadas a solicitar la opinión de quienes puedan resultar concernidos en los proyecto de ley, sino que, cuando alguien muestre interés en algún proyecto y solicite por escrito ser oído, solo en ese supuesto la comisión respectiva está obligada a darle audiencia. Por su parte, el citado art. 50 determina que las comisiones “podrán acordar realizar consultas públicas sobre los temas en estudio”. Este precepto regula una posibilidad y no una obligación, por lo que la omisión de haber consultado públicamente sobre el

³ Resolución de 26 de julio de 2013, inconstitucionalidad 42-2013.

asunto no implica una inobservancia del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa que pueda revelar la posibilidad de un contraste normativo de índole constitucional.

c. En conclusión la omisión de consultar acerca del decreto vetado, alegada por el Presidente, en los términos en que ha sido planteada, no configura un contraste normativo constitucional. Por tanto, debe declararse improcedente el veto presidencial respecto de este argumento.

B. En cuanto al alegato de que no se permitió la discusión del decreto vetado en las comisiones legislativas y que un diputado indicó en sesión plenaria que el dictamen respectivo no había sido bien consultado, se advierte lo siguiente:

a. Acerca del planteamiento de que un diputado afirmó que el dictamen respectivo no fue *bien consultado*, debe señalarse que, según lo expuesto por el Presidente, el mencionado diputado no sostuvo que el proyecto de ley no se haya discutido en las comisiones, sino que *no consultó bien*. Entonces, el supuesto señalamiento del diputado no respalda el aserto de que el decreto vetado no se haya discutido en las comisiones legislativas, sino que refiere a una consulta defectuosa, por lo que deberá aplicarse lo expuesto en el apartado A de este considerando, a lo que nos remitimos para evitar reiteraciones inoficiosas, y que conduce a concluir que tal alegato no revela un contraste normativo de índole constitucional, debiendo declararse improcedente.

b. Sobre la afirmación de que no se permitió la discusión del decreto vetado en las comisiones legislativas, es preciso señalar que carece de todo fundamento, pues el Presidente no mencionó algún elemento que sustentara tal aserto.

Ante ello, corresponde indicar que la jurisprudencia de esta sala ha reiterado que cuando se propone como objeto de control un acto concreto por incumplimiento de algún requisito constitucional de validez (como es la infracción de alguna fase del proceso de formación de ley), el alegato por lo general tiene un carácter fáctico, de hecho o probatorio, que debe ser establecido de forma indiciaria por el demandante y que, como tal, no puede ser suplido por este tribunal. En específico, si se alega la existencia de una situación jurídica que es incompatible con alguno de los requisitos de validez constitucional, esa situación no puede ser simplemente afirmada, sin ninguna base racional o fuente objetiva, pues, de ser así, el proceso se iniciaría por simples aseveraciones estrictamente subjetivas, lo que implicaría un riesgo excesivo de realizar en vano la actuación jurisdiccional. Cuando un planteamiento de este tipo sea probable, pero incompleto en su fundamento fáctico, su insuficiencia provocará que la pretensión se rechace debido a que se basa en aseveraciones infundadas⁴.

Tales postulados emitidos en el proceso de inconstitucionalidad son plenamente aplicables al proceso de controversia, pues en este, al igual que en la inconstitucionalidad, se realiza un

⁴ Este punto ha sido desarrollado por la Sala de lo Constitucional para el proceso de inconstitucionalidad, pero ello es extensible al proceso de controversia constitucional, sobre todo porque en ambos tipos de proceso se realiza un control constitucional en abstracto, tal como se afirma en el texto principal. Sobre el tema, puede consultarse las resoluciones de 25 de junio de 2014, de 7 de noviembre de 2014, de 13 de mayo de 2016, de 19 de diciembre de 2016 y de 31 de marzo de 2017, inconstitucionalidades 44-2014, 81-2014, 15-2016, 170-2016 y 174-2016, por su orden.

control constitucional en abstracto. Asimismo, su tramitación no solo requiere la actividad de este tribunal y demás intervinientes, sino que produce como efecto la paralización del proceso de formación de ley del decreto legislativo vetado, por lo que debe evitarse su tramitación cuando se aleguen situaciones jurídicas incompatibles con alguno de los requisitos de validez constitucional, pero sin ofrecer alguna base racional o fuente objetiva que respalde dicha afirmación. Entonces, dado que en este punto de la controversia se ha planteado una mera afirmación subjetiva, tal alegato resulta improcedente.

C. Sobre la vulneración a la seguridad jurídica porque el decreto vetado genera duplicidad normativa, que a su vez puede provocar incertidumbre sobre la aplicación de otros cuerpos normativos vigentes, puede apreciarse que, aunque el Presidente invocó la vulneración del principio de seguridad jurídica, el motivo de inconstitucionalidad planteado se vincula con las posibles colisiones o concurrencias normativas suscitadas entre el decreto vetado y otros instrumentos normativos infraconstitucionales. Es decir, en puridad se trata de la posibilidad de que se originen antinomias o redundancias entre lo regulado por el objeto de control y Decreto Legislativo n° 644, de 14 de mayo de 2020; algunas normas técnicas emitidas por el Comité de Normas del Banco Central de Reserva y los Decretos Legislativos n° 591, de 12 de marzo de 2020, y 426, de 26 de marzo del mismo año.

Sobre este planteamiento, es oportuno señalar que la jurisprudencia de esta sala ha reiterado que “en el supuesto de las incompatibilidades de normas entre sí, existen criterios de solución que atañen al operador jurídico, esto es, dentro del ámbito de aplicación de las normas. La Sala de lo Constitucional no es un ente depurador del ordenamiento jurídico y, consecuentemente, no es su tarea resolver los casos de antinomias cuando éstas se susciten entre disposiciones de jerarquía infra-constitucional. [...]. El control abstracto de las normas implica un contraste en el cual uno de los extremos es siempre de rango constitucional, pues son las violaciones a la norma suprema las que pretende eliminar. A la luz del presente caso, el conflicto no trasciende a un parámetro de la Constitución, sino que se queda en aspectos solucionables vía mecanismos utilizados por el aplicador del derecho —[ej.], derogación tácita por existir nueva regulación integral de la materia, o por incompatibilidad de norma posterior, criterios de jerarquía y competencia, interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, etc.—”⁵.

Del mismo modo, se ha sostenido que “a la jurisdicción constitucional no le corresponde determinar cuál es la legislación secundaria aplicable a un caso concreto, pues para ello tendría que verificar, con base en la normativa infraconstitucional pertinente, cuáles son las reglas o criterios para resolver posibles antinomias o los problemas de integración o supletoriedad del Derecho a un caso concreto”⁶. Por tanto, la posible existencia de antinomias o redundancias normativas originada por la entrada en vigencia del decreto vetado no es, en el presente

⁵ Resolución de 25 de junio de 2009, inconstitucionalidad 16-2009. En igual sentido, véanse las resoluciones de 18 de noviembre de 2009, inconstitucionalidades 17-2009 y 18-2009.

⁶ Resolución de 8 de febrero de 2017, amparo 683-2016.

caso, un asunto de trascendencia constitucional que pudiera revelar la posibilidad de incidir en el

principio de seguridad jurídica. Más bien, se trata de un tópico infraconstitucional que debiera ser resuelto por el correspondiente operador jurídico, y que escapa de la competencia de esta sala. De ahí que el motivo de inconstitucionalidad que se examina se ubica fuera de la competencia material de este tribunal, por lo que también deberá declararse improcedente⁷.

IV. Efectos de la presente decisión.

Dado que la presente controversia —por todo lo explicado— debe declararse improcedente, es preciso determinar las implicaciones que esta decisión producirá en el proyecto de ley vetado. Por aplicación analógica del art. 138 Cn.⁸, el rechazo de la controversia por la vía del sobreseimiento o de la improcedencia, implica que el Presidente de la República está en la obligación de sancionar y publicar el D. L. n° 642 como ley, dado que en este caso no hay en el expediente algún otro motivo planteado para reprochar su constitucionalidad. Por tal razón, este es el curso de acción que dicho funcionario se encuentra obligado a adoptar. Si no lo hiciera, por aplicación también analógica de los arts. 137 y 139 Cn., el resultado será el que sigue: (i) si transcurren los 8 días hábiles siguientes al de su recibo y el Presidente no sanciona el D. L. n° 642, la sanción se presumirá en los términos que indica el art. 137 inc. 1° Cn.; luego, (ii) si transcurren los 15 días hábiles a que se refiere el art. 139 Cn. y el Presidente no lo publica, entonces lo hará el Presidente de la Asamblea Legislativa en el Diario Oficial o en cualquier otro diario de mayor circulación de la República.

Con base en lo expuesto y lo establecido en los artículos 138 y 174 de la Constitución, y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales esta sala **RESUELVE**:

1. *Declarase improcedente* los motivos expuestos por el Presidente de la República en el ejercicio de su facultad de veto en torno a la supuesta inconstitucionalidad por vicios de forma del Decreto Legislativo número 642, aprobado el 7 de mayo de 2020, que contiene la Ley Especial Transitoria de Medidas al Sector Agropecuario para Garantizar la Seguridad

⁷ En ese mismo sentido, véase la resolución de 21 de agosto de 2020, controversia 4-2020, ya citada.

⁸ Como se indicó en una nota marginal de la resolución de 21 de agosto de 2020, pronunciada en la controversia 4-2020, es necesario explicar esta aplicación analógica. El razonamiento analógico implica que las situaciones o estados de cosas comparados no son iguales, pero ellos guardan una semejanza a partir del criterio que se utilice. Una sentencia de fondo y una decisión de sobreseimiento son diferentes, pero entre ellas hay semejanza o parecido que es el relevante en el presente caso. Y es que la consecuencia que una decisión de sobreseimiento y una sentencia de fondo desestimatoria (que en el caso de la controversia significa que el decreto vetado es constitucional) producen en un decreto legislativo aprobado, pero vetado por el Presidente de la República, es que debe continuar su curso. Como la controversia constitucional es un incidente que se produce en el proceso de formación de ley, este queda paralizado hasta que esta sala tome la decisión. Cuando la sala determina que el decreto legislativo vetado es constitucional o cuando se emita una decisión de rechazo de la controversia por la vía de la improcedencia o del sobreseimiento, entonces el proceso de formación de ley debe continuar su curso. Esto ya está previsto por la Constitución en el art. 138, cuyo tenor es el siguiente: “Cuando la devolución de un proyecto de ley se deba a que el Presidente de la República lo considera inconstitucional y el Órgano Legislativo lo ratifica en la forma establecida en el artículo que antecede, deberá el Presidente de la República dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día hábil, para que ésta oyendo las razones de ambos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días hábiles. Si la Corte decidiera que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley”.

Alimentaria, ante la Emergencia Nacional y los Efectos de la misma por la Pandemia COVID-19, en relación con la presunta vulneración a los artículos 1, 85 y 135 de la Constitución, por no haberse planteado algún contraste normativo de índole constitucional sobre el cual pudiera efectuarse el análisis constitucional solicitado. Tal declaratoria de improcedencia acarrea los efectos señalados expresamente en el considerando IV de esta resolución.

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

3. *Tome nota* la secretaría de este tribunal del lugar señalado por el Presidente de la República para recibir actos procesales de comunicación.

4. *Notifíquese.*

-----A. PINEDA.-----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.