

15-2020

Controversia

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas con treinta minutos del día diez de febrero de dos mil veintiuno.

Por recibido el correo electrónico el 1 de diciembre de 2020, remitido por Guillermo Escobar (gescobar@presidencia.gob.sv), asesor jurídico de la Presidencia de la República, mediante el cual se promueve la controversia constitucional entre el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa, en torno a la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 764, del 29 de octubre de 2020 (D. L. n° 764/2020) —ratificado en la sesión plenaria del 19 de noviembre de 2020—, que contiene la “Reforma a la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal”, por la presunta infracción a los arts. 23, 85 y 135 Cn.; y el escrito presentado en la secretaría de este tribunal el 1 de diciembre de 2020, por el abogado Conan Tonathiú Castro Ramírez, en su calidad de apoderado general judicial con cláusula especial del Presidente de la República, por medio del cual expone las razones que impidieron la presentación de la controversia dentro del plazo previsto en el art. 138 Cn.

I. Disposición vetada.

D. L. n° 764/2020.

“Art. 1. Refórmese el artículo 8 de la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal, de la siguiente forma:

Art. 8. El Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dispondrá de un máximo de 5 días hábiles para certificar el resultado de dicha categorización, siempre y cuando cuente con los Estados Financieros de la Municipalidad solicitante. En el caso de que el Ministerio de Hacienda disponga de la información financiera de la municipalidad y no entregue el resultado de dicha categorización en el plazo establecido, los acreedores deberán aceptar la información que presente la municipalidad”.

II. Argumentos del veto.

El Presidente de la República alega, por un lado, que el decreto vetado adolece de un vicio de forma, porque para su aprobación el Órgano Legislativo utilizó el mecanismo de la dispensa de

trámite sin justificar la urgencia que existía para ello, lo que no permitió el estudio y discusiones necesarias para aprobar dicha ley y la intervención de sectores sociales e instancias gubernamentales interesadas en formular sus opiniones y propuestas, lo que vulneró los principios de contradicción, libre debate y discusión propia de la actividad legislativa (arts. 85 y 135 Cn.); y, por el otro, aduce que el D. L. n° 764/2020 conlleva un vicio de contenido, ya que la reforma aprobada implica una norma que obliga a los acreedores de las municipalidades a aceptar la información financiera que estas les proporcionen, lo que limita la libertad de contratación de aquellos, al impedirles decidir si la municipalidad con la que pretenden contratar cumple con los estándares o la categoría suficiente para ello (art. 23 Cn.).

III. Desarrollo temático de la resolución.

Las cuestiones que se abordarán giran en torno a: (IV) las fases de una controversia constitucional; (V) el principio de preclusión procesal; (VI) la configuración del justo impedimento; y (VII) cronología de la presente controversia y argumentos del justo impedimento. Por último, (IX) se emitirá la decisión que corresponda.

IV. Fases de la controversia constitucional.

1. La vía prevista para zanjar los desacuerdos habidos entre la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República en torno a la interpretación jurídico-política de la Constitución es la controversia constitucional (art. 138 Cn.), cuyo conocimiento y decisión corre por cuenta de la Sala de lo Constitucional (art. 174 Cn.). De esta manera, aunque la controversia es un incidente dentro del proceso de formación de la ley —ya que, mientras no se decida, este queda interrumpido—, da lugar, a la vez, a un proceso jurisdiccional que supone una excepción al principio general del control de constitucionalidad posterior, de modo que le confiere a esta sala una competencia “preventiva y concurrente al proceso de formación de la ley, con el propósito de evitar que sea violatoria de la [Constitución]”¹.

2. La Ley de Procedimientos Constitucionales carece de regulación sobre la controversia constitucional, lo que es comprensible si se considera que dicha normativa es anterior a la Constitución de 1983, que sí creó las etapas básicas de este proceso constitucional. El art. 138 Cn. regula el plazo dentro del cual el Presidente de la República debe dirigirse al tribunal para que tenga conocimiento de la existencia de la controversia —en caso de considerar que no es posible reconsiderar las razones del veto—, establece las audiencias que debe otorgarse para oír las razones

¹ Sentencia de 13 de diciembre de 1988, controversia 1-88.

de los intervinientes y señala el plazo dentro del cual esta sala debe decidir si el proyecto de ley es o no constitucional. A partir de lo anterior, es razonable concluir que tras la presentación del escrito por el cual se promueve la controversia —en caso de que esta se encuentre adecuadamente planteada y se admita a trámite— debe oírse al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, luego de lo cual esta sala definirá si el decreto vetado es constitucional o no².

3. Conforme al ideal regulativo previsto en el art. 138 Cn., si el Órgano Legislativo ratifica el decreto vetado, el Presidente de la República está obligado a dirigirse a este tribunal “dentro del tercer día hábil”³, para que oyendo las razones de ambas entidades públicas, decida si el proyecto de ley es o no constitucional. Sin embargo, una hipótesis no prevista en dicha norma constitucional consiste en que el Presidente de la República, pese a que el veto por inconstitucionalidad se haya superado, no se dirija ante esta sala para que decida si el proyecto es constitucional o no. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, en tal supuesto, “[...] la Asamblea Legislativa deberá ser quien haga la remisión del expediente que en principio corresponde hacer al Presidente de la República. Lo más razonable es sostener que la Asamblea Legislativa dispone del mismo plazo que aquel para remitirlo a este tribunal, es decir, 3 días hábiles. Esto porque no se puede paralizar la función legislativa durante un margen temporal excesivo, aun cuando se trate de un único proyecto de ley, pues así lo exige la regularidad funcional de este órgano estatal. Estos 3 días hábiles deben contarse a partir del siguiente a aquel en que venció el plazo del que originalmente disponía el Presidente de la República, pues así se permite que él cumpla con la obligación que, en principio, le corresponde. Para que lo dicho sea operativo, el Presidente deberá informar en todo caso a la Asamblea Legislativa de la remisión de la controversia, cuando ello proceda —que será cuando no sancione y publique el proyecto ratificado—, y deberá entenderse que la falta de informe equivale a la falta de remisión. En este último supuesto, la Asamblea Legislativa estará habilitada para remitir la controversia constitucional”⁴.

4. Ahora bien, debe aclararse que el criterio jurisprudencial antes descrito solo es aplicable en los casos en que el Presidente de la República omita, de forma justificada, remitir la controversia constitucional a esta sala, ya que la falta de comunicación deliberada, sistemática y maliciosa (o

² Véanse las resoluciones de 14 de agosto de 2003 y 20 de enero de 2021, controversias 1-2003 y 11-2020, respectivamente.

³ En otros términos, el Presidente de la República debe remitir la controversia directamente a este tribunal, dentro de los tres días hábiles siguientes de la notificación de la ratificación del decreto vetado.

⁴ Sentencias de 23 de enero de 2019 y 9 de diciembre de 2019, controversias 1-2018 y 1-2019, por su orden.

negligente) de la controversia no se encuentra amparada por el art. 138 Cn. En efecto, independientemente de si la Asamblea Legislativa o el Presidente de la República remiten la controversia constitucional fuera del plazo constitucionalmente previsto, esto no implica automáticamente la admisión a trámite de la controversia, pues el Presidente de la República está en la obligación de acreditar las circunstancias fácticas que configuren la causa que le impidió cumplir con la obligación de remitir a este tribunal la disputa constitucional planteada al Legislativo. De no hacerlo, la controversia no se tendría por promovida y debería declararse su improcedencia con las consecuencias constitucionales que ello implica. Aquí debe recordarse que, “[...] el único escenario posible en el que debe darse cumplimiento a lo estipulado en el art. 138 Cn., en el sentido de mandar a oír al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, es frente a la admisión de la controversia, *supuesto que procede únicamente ante el cumplimiento de los requisitos formales y materiales antes expuestos*”⁵.

La justificación de esta postura se fundamenta en las siguientes razones:

(i) Si se admite el incumplimiento de los plazos constitucionalmente previstos, esta sala estaría permitiendo la violación de la Constitución misma, lo cual desnaturalizaría su función como máximo tribunal garante del texto fundamental.

(ii) Dada su ubicación en la ingeniería constitucional del poder, la Presidencia de la República tiene a su disposición un conjunto amplio y suficiente de medios, recursos y personal para comunicar de manera diligente a este tribunal las controversias constitucionales que se produzcan, dentro de los tres días hábiles posteriores a la notificación de la ratificación legislativa del decreto vetado.

(iii) En la actualidad, esta sala ha habilitado el correo electrónico sala.constitucional@oj.gob.sv, con el propósito de que los particulares y las entidades públicas que intervengan en los procesos constitucionales puedan dirigir sus peticiones y presentar los escritos pertinentes. El correo electrónico es un medio de comunicación que garantiza a todos los intervinientes la oportunidad de ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones y cargas en el marco de los procesos conocidos por esta sala. Pero, además, constituye un mecanismo que reduce el coste de la realización de un acto procesal.

(iv) Por último, con base en los principios de preclusión, de igualdad procesal e imparcialidad judicial, este tribunal debe rechazar todas las intervenciones que se presenten fuera

⁵ Resolución de 15 de enero de 2021, controversia 13-2020.

de los plazos previstos en la Constitución y en las leyes, independientemente de si se trata de la Asamblea Legislativa, de la Presidencia de la República o de cualquier otra autoridad pública o particular⁶.

V. Principio de preclusión procesal.

Al igual que el proceso de inconstitucionalidad, la controversia constitucional está destinada a brindar protección objetiva a la Constitución. Por ello, en términos generales, como se ha dicho, la Ley Fundamental ha configurado la controversia por medio de una serie de etapas relacionadas entre sí, de tal manera que cada una de ellas es presupuesto de la siguiente y esta, a su vez, de la posterior, las cuales están destinadas a realizar determinados actos procesales⁷. Dicho aspecto justifica la idea de preclusión⁸, con arreglo a la cual los actos procesales deben llevarse a cabo dentro de la oportunidad señalada por la Constitución, la ley o por resolución judicial para que produzcan los efectos que están llamados a cumplir⁹. Precisamente, aquí es donde cobra importancia, en toda su extensión, la noción de las cargas procesales ya que, de no realizar el acto respectivo en el momento establecido por el legislador o el juez, se pierde la posibilidad de hacerlo después¹⁰.

Para lograr un desarrollo eficaz del procedimiento en un proceso regido también por los principios de economía y celeridad, es posible identificar, entre otras, tres formas en que la

⁶ Por ejemplo, este tribunal rechazó, por extemporánea, la intervención de la Asamblea Legislativa en las sentencias de 23 de enero de 2015, 13 de febrero de 2015, 23 de febrero de 2015, 31 de agosto de 2015, 18 de septiembre de 2015, 25 de enero de 2016, 13 de abril de 2016 y 22 de junio de 2016, inconstitucionalidades 86-2010, 21-2012, 82-2011/43-2014, 115-2012, 34-2012, 132-2013 AC, 98-2013 AC y 15-2014, por su orden. Lo mismo hizo en las resoluciones de 31 de agosto de 2015 y 15 de junio de 2016, inconstitucionalidades 68-2013 y 114-2013, respectivamente; en estas decisiones, esta sala señaló que el informe justificativo presentado por ese Órgano de Estado no se tomaría en cuenta para tomar la decisión respectiva.

⁷ Ej., sentencia de 22 de junio de 2016, inconstitucionalidad 15-2014.

⁸ Así lo ha explicado la Corte Constitucional de Ecuador, en su sentencia n° 226-15-SEP-CC, de 15 de julio de 2015, al aplicar que: “[l]a preclusión procesal es principio general del derecho, por el cual las etapas procesales se van cerrando sucesivamente, es decir, la posibilidad de contradicción de las partes en las fases procesales una vez evacuadas, se cierran inevitablemente y no es posible volver atrás, ya que hacerlo implicaría un desbalance procesal entre los contendientes”, por tal razón, “[...] conforme a este principio, se asegura, no solo el respeto a las etapas existentes en un proceso, ocasionando que el cierre sucesivo de estas no hagan posible volver a revisarlas nuevamente, sino que además se garantiza la observancia de las normas jurídicas aplicables a cada una de las fases, lo cual genera certidumbre de que el ordenamiento jurídico será aplicado correctamente, en definitiva, da certeza de seguridad jurídica en la tramitación de un proceso”.

⁹ Resolución de 21 de marzo de 2013, inconstitucionalidad 49-2011. Para una comprensión básica del fundamento, exigencias y consecuencias del principio de preclusión procesal, consúltese a Sendra, Vicente Gimeno, *Derecho Procesal Civil. I. El proceso de declaración. Parte General*, 4ª ed., Colex, 2012, pp. 53-54; Barona Vilar, Silvia, *El Nuevo Proceso Civil*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, 2001, pp. 163-166; Véscovi, Enrique, *Teoría General del Proceso*, 2ª ed., Temis, 1999, pp. 58-60; y Peyrano, Jorge W., “La preclusión procesal por consumación”, en *Principios procesales, tomo I*, 1ª ed. Rubinzal Culzoni, 2011, pp. 437-443.

¹⁰ A título de ejemplo, resolución de 3 julio de 2019, inconstitucionalidad 90-2018.

preclusión puede operar: (i) por el vencimiento del plazo tipificado en la ley o el establecido por medio de una decisión judicial dentro del cual debe ejercerse un derecho o carga procesal¹¹; (ii) por la realización de una actuación incompatible con la que está pendiente de ser realizada (ej., el cumplimiento de una prestación impuesta por una sentencia cuando aún está pendiente el plazo para impugnarla hace perder la oportunidad para recurrirla)¹²; y (iii) por la ejecución de una facultad procesal antes del vencimiento del plazo legal para ello (ej., presentar un escrito de subsanación o de revocatoria en el primer día cuando aún faltan dos para que el plazo correspondiente expire)¹³. En estos supuestos, la aplicación del principio de preclusión conlleva que el acto procesal no produzca los efectos que los propios¹⁴.

VI. Justo impedimento.

Naturalmente, en materia procesal, los plazos se suspenden si existe un justo impedimento. Al respecto, debe indicarse que ni la Constitución ni la Ley de Procedimientos Constitucionales tienen una previsión normativa acerca del justo impedimento. Por ello, debido a la laguna normativa que existe sobre la imposibilidad del Presidente de la República de remitir a este tribunal la controversia constitucional surgida entre él y la Asamblea Legislativa, debe aplicarse lo dispuesto en el Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM) que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es de aplicación supletoria en los procesos constitucionales¹⁵.

Al respecto, el art. 146 CPCM establece que: “[a]l impedido con justa causa no le corre plazo desde el momento en que se configura el impedimento y hasta su cese. Se considera justa causa la que provenga de fuerza mayor o de caso fortuito, que coloque a la parte en la imposibilidad de realizar un acto por sí”. Sobre esta disposición, este tribunal ha afirmado que para que “[...] un

¹¹ Ejemplo, auto de 15 de junio de 2016, inconstitucionalidad 114-2013.

¹² Sobre el particular, véase la sentencia de 23 de febrero de 2015, inconstitucionalidad 82-2011.

¹³ Al respecto, véase la resolución de 10 de enero de 2018, inconstitucionalidad 70-2017. Al respecto, debe señalarse que este fue el criterio adoptado en la inadmisibilidad del 11 de enero de 2013, inconstitucionalidad 96-2012. En ese caso, por auto del 31 de octubre de 2012, notificado el 4 de diciembre de 2012, la sala realizó ciertas prevenciones. Por ello, el plazo para subsanar las observaciones abarcaba los días 5, 6 y 7 de diciembre de 2012. En cumplimiento a lo ordenado por el tribunal, el actor presentó un escrito de subsanación el día 6 de diciembre de 2012, es decir, un día antes de que el plazo finalizara. Sin embargo, el 18 de diciembre de 2012, el demandante presentó un nuevo escrito aclaratorio. Sobre este último, la sala dijo que, con base en el principio de consumación de los actos procesales, “[...] la oportunidad que el actor tenía para corregir cualquier deficiencia que presentaba su demanda precluyó como efecto de la presentación del escrito de 6-XII-2012” y, consecuentemente, rechazó el escrito presentado el 18 de diciembre de 2012.

¹⁴ Sobre el desarrollo de estos supuestos de la preclusión, véase a Alvarado Velloso, Álvaro, *Debido proceso versus pruebas de oficio*, 1ª ed., 2004, pp. 159-160.

¹⁵ A título de ejemplo, véanse el auto de 26 de agosto de 2020, controversia 4-2020; la resolución de 13 de mayo de 2020, inconstitucionalidad 40-2020; el auto de 17 de abril de 2020, habeas corpus 204-2020; y la resolución de 24 de febrero de 2020, amparo 270-2019.

impedimento configure justa causa y habilite la suspensión de un plazo procesal, debe provenir de fuerza mayor o caso fortuito que coloque a la parte en la imposibilidad de realizar el acto por sí o por mandatario. Esto es así porque dichas situaciones constituyen circunstancias ajenas a la voluntad de la parte, caracterizadas por su imprevisibilidad e irresistibilidad, que la colocan en la imposibilidad de realizar el acto, no configurándose, por lo tanto, la justa causa de impedimento cuando el acto haya podido realizarse por un representante de la parte imposibilitada o cuando exista una mera dificultad¹⁶. Por lo anterior, debe señalarse que la suspensión de un plazo procesal de ninguna manera se produce de forma automática, pues es la parte afectada por la preclusión quien debe justificar y acreditar la imposibilidad material de cumplir con la ejecución de un determinado acto procesal¹⁷.

VII. Cronología de la presente controversia y argumentos del justo impedimento.

1. Con la documentación adjunta al escrito presentado por el abogado Castro Ramírez, se acreditan las siguientes circunstancias: (i) la Asamblea Legislativa aprobó el D. L. n° 764/2020 el 29 de octubre de 2020; (ii) a través de nota suscrita por el diputado Mario Marroquín Mejía, dicha asamblea remitió al Presidente de la República el D. L. n° 764/2020 para su sanción el día 5 de noviembre de 2020; (iii) dentro del plazo previsto en el art. 137 Cn., el Presidente comunicó a la Asamblea Legislativa el veto del D. L. n° 764/2020 el 17 de noviembre de 2020; (iv) por medio de nota suscrita por la diputada Norma Cristina Cornejo Amaya, la Asamblea Legislativa comunicó al Presidente de la República la ratificación del decreto legislativo vetado el día 25 de noviembre de 2020.

Si se considera el estado de cosas antedicho, es razonable afirmar que el plazo que el Presidente de la República tenía para remitir a esta sala la controversia constitucional estaba compuesto por los días 26, 27 y 30 de noviembre de 2020. Sin embargo, el correo electrónico por el cual se comunicó a este tribunal la existencia de la controversia constitucional y el escrito del apoderado del Presidente de la República fueron remitidos a esta sala el 1 de diciembre de 2020. En otras palabras: *la remisión de la presente controversia se hizo fuera del plazo de tres días hábiles que prevé el art. 138 Cn.*

¹⁶ Al respecto, véanse las resoluciones de 10 de enero de 2007, 6 de octubre de 2010, 26 de enero de 2011, y las sentencias 6 de junio de 2014 y 21 de octubre de 2015, amparos 784-2006, 392-2010, 330-2010, 689-2012 y 821-2013, por su orden.

¹⁷ Así lo demuestran los arts. 208 inc. 3°, 211 inc. 1° ord. 5° y 251 CPCM en los que se exige a la o las partes que comprueben el justo impedimento.

2. Para justificar la extemporaneidad de la presentación de la controversia, el abogado Castro Ramírez aduce que los abogados Hans Alexander Morales Ruíz y Guillermo Antonio Escobar Mena, empleados de la Presidencia de la República, se presentaron a las 23:30 horas del día 30 de noviembre de 2020 en las instalaciones del Centro Integrado de Justicia Penal “Dr. Isidro Menéndez” para presentar, en el juzgado de turno, el escrito por el que el Presidente de la República pretendía comunicar a este tribunal la controversia constitucional. Pero, según dijeron, las instalaciones del referido centro judicial se encontraban cerradas y “[...] no existía forma de comunicarse con el Juez de dicho juzgado, su secretario de actuaciones, empleado o cualquier otra autoridad que se hiciera presente”.

Para acreditar tal circunstancia, adjuntan: (i) acta notarial otorgada por los mismos abogados Morales Ruíz y Escobar Mena, en la que describen los hechos antes mencionados; y (ii) el boletín emitido por la Corte Suprema de Justicia correspondiente a los juzgados de turno que brindaron el servicio en la semana de 23 al 30 de noviembre de 2020. Por tanto, asegura que “[...] no fue posible presentar el escrito de inicio de la controversia constitucional [...], por causas que no son imputables a la Presidencia de la República, ya que existió un justo impedimento para hacerlo, en virtud de no estar funcionando el juzgado que debió estar habilitado para tal efecto”.

VIII. Análisis de procedencia de la controversia presentada.

1. Previo al análisis de los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el Presidente de la República en contra del D. L. n° 764/2020, debe verificarse si existe el justo impedimento alegado, pues —como ya se ha dicho—, la admisión de la controversia únicamente procede ante el cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución, entre los cuales se encuentra el plazo de tres días hábiles para comunicar la controversia a este tribunal. En síntesis, la razón con que pretende justificarse la presentación tardía de la controversia consiste en que los abogados Hans Alexander Morales Ruíz y Guillermo Antonio Escobar Mena no pudieron presentar en el juzgado de turno el escrito correspondiente y no les fue posible comunicarse con el juez, el secretario o cualquier empleado del Juzgado Quinto de Paz de San Salvador.

2. Sin embargo, los argumentos expuestos por el apoderado del Presidente de la República para sostener el justo impedimento son claramente inaceptables. Las razones que justifican esta posición son las siguientes:

A. Primero, considerando que el contenido del escrito que pretendía ser presentado en tiempo por los abogados Hans Alexander Morales Ruíz y Guillermo Antonio Escobar Mena (por

medio del cual el Presidente comunicaba la controversia constitucional a este tribunal) reproduce básicamente las razones del veto que le fue comunicado a la Asamblea Legislativa el 17 de noviembre de 2020, es razonable concluir que su elaboración, con una mediana diligencia, no implicaba un esfuerzo técnico considerable, por lo que era totalmente viable su presentación dentro del plazo de tres días hábiles previstos en el art 138 Cn., en tanto que las herramientas informáticas actuales permiten una ágil selección de textos de un archivo digital a otro.

B. Segundo, los hechos que se alegan para justificar el impedimento son totalmente previsibles a la vista de cualquier observador razonable. En efecto, el hecho de que los citados abogados se hayan presentado al juzgado a las 23:30 horas representa una conducta negligente o de mala fe. El propio boletín presentado por ellos documenta los números telefónicos a los que debía llamarse para presentar la documentación correspondiente. Y más todavía: no presentaron evidencia alguna que comprobara la imposibilidad de la comunicación.

C. Tercero, aun admitiendo que no fue posible comunicarse con el juzgado de turno correspondiente, todavía existía la posibilidad de comunicar la controversia directamente a este tribunal, ya sea en horario hábil o inhábil, pero siempre dentro del plazo constitucionalmente previsto. En este punto debe recordarse que la Presidencia de la República ha promovido, ha intervenido y ha recurrido en los procesos de controversia constitucional por medio de la presentación de escritos por la vía del correo electrónico.

Algunos ejemplos bastarán para explicarlo. En las controversias 8-2020, 11-2020 y 13-2020 el Presidente comunicó en tiempo: (i) la controversia en torno a la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 16 y 17 del Decreto Legislativo n° 661, de 12 de junio de 2020, por correo electrónico de las 19:06 horas del 1 de julio de 2020, enviado por Ana María Corleto Perdomo, asesora jurídica de la Presidencia (acorleto@presidencia.gob.sv); (ii) la controversia relativa a la presunta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 756, de 22 de octubre de 2020, por medio del correo electrónico enviado a las 23:39 horas del 18 de noviembre de 2020; y (iii) la controversia acerca de la aparente inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 757, de 22 de noviembre de 2020, por medio del correo electrónico enviado a las 23:49 horas del 18 de noviembre de 2020; en estos dos últimos casos, el correo fue remitido por José Ángel Pérez (japerez@presidencia.gob.sv). Es decir, el Presidente de la República ha comunicado controversias constitucionales sin mayor dificultad dentro de los tres días hábiles previstos en el art. 138 Cn. mediante el correo electrónico sala.constitucional@oj.gob.sv, lo cual denota un previo conocimiento de un medio que le permite

enviar escritos fuera de un horario hábil.

Asimismo, una vez admitidas a trámite las controversias constitucionales, el Presidente de la República ha evacuado las audiencias conferidas por este tribunal en los siguientes casos: (i) 3-2020, por medio del correo electrónico remitido a las 15:57 horas del 8 de junio de 2020 por Karen González, asesora jurídica de la Presidencia (kgonzalez@presidencia.gob.sv); (ii) 5-2020, a través del correo electrónico enviado a las 15:09 horas del 9 de septiembre de 2020; (iii) 8-2020, por correo electrónico remitido a las 15:21 horas del día 12 de agosto de 2020; en estos dos últimos casos, los correos fueron enviados por Ana María Corleto Perdomo, asesora jurídica de la Presidencia; (iv) 10-2020, a través del correo electrónico enviado a las 22:53 horas del día 8 de agosto de 2020, por Gloria Reyes, asistente jurídica de la Presidencia (greyes@presidencia.gob.sv); y (v) 14-2020, por medio de correo electrónico enviado a las 16:44 horas del día 13 de enero de 2021, por Susana Elizabeth Martínez Ramírez, encargada administrativa (smartinez@presidencia.gob.sv).

Finalmente, en la controversia constitucional 13-2020 el Presidente de la República interpuso en tiempo y a través del correo electrónico un recurso de revocatoria en contra de la resolución que declaró la improcedencia. El correo fue enviado a las 9:24 horas del 6 de enero de 2021, por Ana María Corleto Perdomo, asesora jurídica de la Presidencia.

3. Consecuentemente, los hechos alegados por el apoderado del Presidente de la República no pueden ser calificados como un justo impedimento, ya que se enmarcan dentro del margen de actuación previsible de los abogados interesados en presentar el escrito por medio del cual se comunicaba la presente controversia constitucional. Por ello, no representan circunstancias imprevisibles e irresistibles a la voluntad de la Presidencia de la República. De parte de esa entidad pública se pudo haber remitido a este tribunal la comunicación por correo electrónico, tal como lo ha hecho en las controversias constitucionales 8-2020, 11-2020 y 13-2020. Y es que, si se admitiera a trámite la presente controversia, entonces tendría que aceptarse que los intervinientes de los procesos constitucionales, en general, y de las controversias, en particular, pueden realizar actuaciones procesales con dolo, culpa, negligencia o malicia, cuando *a nadie le es permitido alegar en su beneficio la falta de diligencia en sus propios actos*¹⁸. Esta idea no es más que una

¹⁸ Criterio que no constituye una excentricidad de esta sala, sino que ha sido acogido y utilizado, en términos generales, por el Tribunal Constitucional de España en su sentencia n° 227/1991, de 28 de noviembre de 1991; el Tribunal Constitucional de Perú en la sentencia dictada en el expediente n° 00394-2013-PA/TC, de 4 de marzo de 2013; el

concreción de la muy aceptada prohibición general de abusar del derecho propio, como forma de acceder a ventajas indebidas o incluso inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico¹⁹.

Por tanto, la presente controversia debe rechazarse por medio de la figura de la improcedencia, ya que se ha incumplido el plazo previsto en el art. 138 Cn., el cual es uno de los requisitos formales que la Ley Fundamental exige para su válida sustanciación.

IX. Aclaración y distinción con la controversia 14-2020.

Por exigencias derivadas del principio de transparencia y claridad, se aclara que entre la controversia 14-2020 y el presente caso existe una semejanza relevante: ambas controversias fueron presentadas extemporáneamente, pero esta última fue admitida, tramitada y sentenciada. A continuación se detallarán los argumentos que justifican ese trato diferenciador:

1. La extemporaneidad de la presentación de la controversia 14-2020 se infiere a partir de la documentación que consta en el expediente de tal proceso, con la cual se pueden acreditar las siguientes circunstancias fácticas: (i) la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo n° 763, el 29 de octubre de 2020 (D. L. n° 763/2020), que contenía 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”; (ii) mediante nota suscrita por el diputado Mario Marroquín Mejía, el día 5 de noviembre de 2020 dicha asamblea remitió al Presidente de la República el D. L. n° 763/2020 para su sanción; (iii) dentro del plazo previsto en el art. 137 Cn., el 17 de noviembre de 2020 el Presidente comunicó a la Asamblea Legislativa el veto del D. L. n° 763/2020; (iv) por medio de nota suscrita por la diputada Norma Cristina Cornejo Amaya, el día 25 de noviembre de 2020 la Asamblea Legislativa comunicó al Presidente de la República la ratificación del decreto legislativo vetado. Lo anterior indica que el plazo que el Presidente de la República tenía para remitir a esta sala la controversia constitucional relativa al D. L. n° 763/2020 venció el 30 de noviembre de 2020. No obstante, la comunicación de aquella controversia se produjo hasta el día 1 de diciembre de 2020, tal como ha quedado registrado a través del correo electrónico enviado por el abogado Hans Alexander Morales Ruiz (hmorales@presidencia.gob.sv) y el escrito presentado el 1 de diciembre de 2020 en la secretaría de este tribunal por el abogado Conan Tonathiú Castro Ramírez.

2. Según lo indicado, la controversia 14-2020 debió haberse rechazado por la vía de la

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia en sus sentencias n° 0098/2018-S2 y 0132/2019-S3, de 11 de abril de 2018 y 11 de abril de 2019, respectivamente.

¹⁹ Así lo ha desarrollado la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia T-213/08 de 28 de febrero de 2008.

improcedencia, de modo semejante a como deberá hacerse con el presente caso, porque el principio de preclusión exige que *la comunicación de una controversia constitucional fuera del plazo previsto en el art. 138 Cn. trae aparejada su improcedencia*. Sin embargo, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, las reglas pueden ser derrotadas —entre otros supuestos— en el nivel de las prescripciones contenidas en su formulación. Aquí, la derrotabilidad puede deberse a que las principales razones que respaldan las reglas no son aplicables al caso; o bien, aunque algunas de esas razones sean aplicables, existen otras razones que no han sido consideradas en el balance de razones que la regla contempla²⁰. En el primer caso puede hablarse de situaciones fuera del alcance de la regla y, en el segundo, de excepciones a la regla²¹. Ello se debe a que las reglas no agotan todo el contenido de los principios subyacentes ni saturan todas las manifestaciones que deriven de ellos²².

3. En ese orden de ideas, es preciso subrayar que, en esencia, la vigencia de las normas vetadas y el control de constitucional *a posteriori* son las razones principales que justifican el rechazo de la presente controversia. En efecto, la disposición contenida en el D. L. n° 763/2020 tenía un carácter transitorio, el cual abarcaba el período que iniciaría el 1 de noviembre de 2020 y finalizaría el 1 de febrero de 2021, mientras que la reforma que el D. L. n° 764/2020 pretende introducir en el ordenamiento jurídico tiene un carácter claramente permanente. Esto indica que si se hubiera rechazado la controversia 14-2020, se habría estado en presencia de una transgresión a la Constitución que, por la misma sustanciación del proceso de controversia, no habría sido objeto de control por parte de este tribunal, pues el plazo de vigencia de la disposición habría expirado. En cambio, en el presente proceso, el control de constitucionalidad sobre el D. L. n° 764/2020 está plenamente garantizado, pues podrá realizarse a petición de cualquier ciudadano (art. 183 Cn.) por la vía de la demanda de inconstitucionalidad.

En consecuencia, este tribunal aclara que, por regla general, todas las controversias constitucionales comunicadas fuera del plazo de tres días hábiles previsto en el art. 138 Cn. serán declaradas improcedentes, salvo que existan razones que justifiquen un trato diferenciador, en cuyo caso se deberá realizar un análisis del carácter derrotable de la regla indicada.

X. Efectos de la presente decisión.

²⁰ Auto de improcedencia de 8 de mayo de 2020, inconstitucionalidad 37-2020.

²¹ Ródenas, Ángeles, *Los intersticios del derecho. Indeterminación, validez y positivismo jurídico*, 1° ed. Marcial Pons, 2012, pp. 38-39.

²² Sobreseimiento de 10 de abril de 2019, inconstitucionalidad 117-2018.

En vista de que en el presente caso se debe emitir una decisión de improcedencia, el Presidente de la República deberá sancionarlo y publicarlo como ley dentro del plazo de 15 días hábiles (art. 138, parte final, Cn.). En efecto, de acuerdo con la reciente resolución de 27 de enero de 2021, controversia 13-2020, cuando la Sala de lo Constitucional emite una sentencia desestimatoria (o lo que es igual: una sentencia que declara la constitucionalidad del proyecto de ley), una resolución de improcedencia o una resolución de sobreseimiento, entonces el Presidente cuenta con 15 días hábiles siguientes a la notificación respectiva para sancionar y mandar a publicar el proyecto de ley en el Diario Oficial²³. Si a pesar de ello no lo manda a publicar, el Presidente de la Asamblea Legislativa es quien deberá hacerlo en la forma prescrita por el art. 139 Cn.

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. *Tiénese* por acreditada la calidad de apoderado del presidente de la República con la que comparece el abogado Conan Tonathiú Castro Ramírez en este proceso.

2. *Sin lugar* el incidente de justo impedimento alegado por el abogado Castro Ramírez, ya que las razones aducidas no configuran un supuesto de justo impedimento, toda vez que el Presidente de la República era capaz de remitir la controversia constitucional en un horario hábil o vía correo electrónico como ya lo ha hecho en las controversias constitucionales 8-2020, 11-2020 y 13-2020.

3. *Declarase improcedente* la controversia planteada por el Presidente de la República en el ejercicio de su facultad de veto en torno a la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 764, de 29 de octubre de 2020, que contiene “Reforma a la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal”, por la presunta infracción a los artículos 23, 85 y 135 de la Constitución, pues la controversia constitucional fue planteada después del plazo previsto constitucionalmente, sin que se haya acreditado la existencia de un justo impedimento.

²³ En concreto, en dicha resolución este tribunal sostuvo que: “[...] cuando esta sala resuelve una controversia en cualquiera de los sentidos indicados, al Presidente de la República no le queda otra opción que sancionar el proyecto de ley y mandarlo a publicar. Sin embargo, a diferencia del trámite normal de formación de ley, aquí los plazos para la sanción y la publicación del proyecto de ley en el Diario Oficial corren de manera simultánea, pues ya no existe un margen de apreciación del Presidente para decidir sobre dicha sanción, sino que la misma es imperativa a raíz de la decisión emitida por este tribunal. De esa forma, a partir del día siguiente al de la notificación de la resolución respectiva (sentencia desestimatoria, improcedencia o sobreseimiento), el Presidente cuenta con 15 días hábiles siguientes a dicha notificación para sancionar y mandar a publicar el proyecto de ley en el Diario Oficial. Por ello, en estos supuestos (de los cuales el presente es uno), de no sancionarlo de manera expresa, la misma se tendrá por presumida, pero el plazo para la publicación en el Diario Oficial comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación, no a partir del último día que se tiene para sancionar [...]”.

4. *Aclárase* que la anterior declaratoria de improcedencia acarrea los efectos señalados expresamente en el considerando X de esta resolución.

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

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

7. *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. -----RUBRICADAS-----””””