

**2-2021**

## **Controversia**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** San Salvador, a las doce horas con siete minutos del día diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

Por recibido el escrito firmado por el ciudadano Nayib Armando Bukele Ortiz, en calidad de Presidente de la República, mediante el cual promueve la controversia constitucional entre él y la Asamblea Legislativa, en torno a la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo n° 800, de 24 de diciembre de 2020, que contiene la aprobación del contrato de préstamo n° 2247 denominado “Financiamiento parcial de medidas económicas compensatorias implementadas por la emergencia del COVID-19 en la República de El Salvador” (Decreto n° 800), por la supuesta violación de los arts. 86, 131 ord. 4°, 135 inc. 1°, 137 inc. 2°, 138, 142, 148, 168 ord. 15 y 226 Cn.

### **I. Disposiciones vetadas.**

“Art. 1.- Apruébase el Contrato de Préstamo N° 2247 denominado “Financiamiento parcial de medidas económicas compensatorias implementadas por la emergencia del COVID-19 en la República de El Salvador”, suscrito el 23 de julio de 2020, por el Ministro de Hacienda y por el Representante del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por un monto de hasta CINCUENTA MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$50,000,000.00).

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 proyectos de desarrollo municipal”.

### **II. Argumentos del veto.**

1. Luego de hacer una amplia teorización sobre la separación orgánica de funciones y lo relativo al presupuesto general de la nación, el Presidente de la República aduce como primer motivo de inconstitucionalidad la vulneración del principio de equilibrio presupuestario (art. 226 Cn.). La razón que aduce es que, con la emisión del Decreto n° 800, la Asamblea Legislativa ha ejercido facultades que no le corresponden y ha invadido la atribución constitucional del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda de dirigir las finanzas públicas. Expresa que, aunque la Asamblea Legislativa 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 de la colaboración del Ministerio de Hacienda, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

Específicamente en lo relativo a los créditos que el Ejecutivo presenta, manifiesta que toda modificación por parte del Legislativo en el sentido de disminuirlos o rechazarlos debe ser consultada y discutida con el Consejo de Ministros. En el caso del Decreto n° 800, la Asamblea Legislativa modificó el destino de los fondos originalmente aprobados por Decreto Legislativo n° 608, de 26 de marzo de 2020, y que estaban destinados al “financiamiento parcial de medidas económicas compensatorias implementadas por la emergencia del COVID-19 en la República de El Salvador”, para destinarlos, según la parte final del art. 2 del Decreto n° 800, a proyectos de desarrollo municipal. En ese sentido, el Presidente insiste en que cualquier modificación ulterior que la Asamblea Legislativa quisiera introducir a los destinos de los recursos ya autorizados, forzosamente debe someterse al conocimiento y no objeción por parte del Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda. A juicio del Presidente, la omisión de esta consulta vulnera además los arts. 86, 142, 148 y 168 ord 15° Cn., en cuanto se ha producido una invasión de competencias del Legislativo hacia el Ejecutivo (lo que vulnera el principio de legalidad en la actuación de la Administración Pública) y, en consecuencia, se ha alterado el procedimiento y la forma en que se deben realizar los empréstitos.

2. En segundo lugar, el Presidente de la República alega la violación del principio de deliberación parlamentaria (art. 135 inc. 1° Cn.). Él sostiene que, al haberse aprobado el Decreto n° 800 mediante una modificación en la agenda y por dispensa de trámite, la Asamblea Legislativa no permitió el desarrollo de un debate con una pluralidad de ideas, con lo que se obstaculizó la deliberación. Continúa manifestando que en los videos de la sesión plenaria respectiva se logra observar que, una vez finalizada la lectura del dictamen, se procedió inmediatamente a la votación del mismo, sin que ningún diputado se pronunciara ni interviniera para expresar sus ideas u opiniones. Así, el Presidente sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta sala, el carácter deliberativo de la Asamblea Legislativa es esencial para el sistema democrático y para la toma de decisiones por parte de ese órgano. Sin embargo, nada de eso se cumplió en la sesión plenaria n° 143 cuando se aprobó el Decreto n° 800, de lo que deviene la inconstitucionalidad del mismo por motivos de forma.

3. En tercer lugar, el Presidente de la República aduce la vulneración, por vicios de forma, de los arts. 131 n° 4 y 148 inc. 2° Cn. Sostiene que en la sesión plenaria n° 143, en la que se aprobó el Decreto n° 800, se tuvo la participación de una gran cantidad de diputados suplentes. Específicamente, de los 62 votos con los que se aprobó el referido decreto, 21 fueron de diputados suplentes, de modo que dichos votos fueron aritméticamente fundamentales para lograr su aprobación. Pero, lo relevante de todo esto es que el llamamiento de los diputados suplentes se realizó sin justificación alguna, sin tomar

en cuenta la jurisprudencia de esta sala en el sentido de que el llamamiento de los diputados suplentes debe estar justificado, ante la imposibilidad real del diputado propietario de acudir a la sesión plenaria. El Presidente expone que no existe registro audiovisual ni documental sobre la justificación para el llamamiento de los referidos diputados suplentes, de manera que no existe prueba sobre la imposibilidad de los diputados propietarios de concurrir con su voto.

En ese sentido, el Decreto n° 800 adolece de un doble vicio de inconstitucionalidad respecto de este motivo. Por una parte, por la falta de justificación en el llamamiento de diputados suplentes y, por otra, debido a que, sin su voto, el Decreto n° 800 no hubiese alcanzado la mayoría requerida para ser aprobado.

4. El cuarto motivo de inconstitucionalidad se aduce con relación a la etapa de superación del veto presidencial. Aquí, el Presidente de la República considera que se han infringido los arts. 137 inc. 2° y 138 Cn., en el sentido de que la Asamblea Legislativa no reconsideró realmente las razones de inconstitucionalidad aducidas por su persona antes de proceder a superar el veto. En esa línea, sostiene que cuando el art. 137 inc. 2° Cn. emite un mandato para que la Asamblea Legislativa ejerza una competencia —la de reconsiderar el proyecto ante el veto del Presidente—, esta deja de ser potestativa y se vuelve imperativa. De esta forma, el Presidente argumenta que, en el presente caso, la Asamblea Legislativa omitió dar cumplimiento al mandato de reconsiderar el proyecto, mismo que debió hacerse mediante la deliberación en el pleno de la Asamblea, donde debían exponerse los diferentes puntos de vista sobre el porqué estas no eran atendibles y aquel debía superarse.

5. Como quinto motivo de inconstitucionalidad, el Presidente de la República aduce la vulneración, por vicios de forma, de los arts. 131 n° 4, 137 inc. 2° y 148 inc. 2° Cn. Este sostiene que en la sesión plenaria n° 147, en la que —luego de superar el veto— se ratificó el Decreto n° 800, se tuvo la participación de 17 diputados suplentes. Específicamente, de los 60 votos con los que se ratificó el referido decreto, 17 fueron de diputados suplentes, de modo que dichos votos fueron aritméticamente fundamentales para lograr la ratificación del mismo. Pero lo relevante de todo esto es que el llamamiento de los diputados suplentes fue realizado sin justificación alguna, sin tener en consideración la jurisprudencia de esta sala en el sentido de que el llamamiento de los diputados suplentes debe de estar justificado, ante la imposibilidad real del diputado propietario de acudir a la sesión plenaria. Asimismo, manifiesta que no existe registro audiovisual ni documental sobre la justificación para el llamamiento de los referidos diputados suplentes, de manera que no existe prueba sobre la imposibilidad de los diputados propietarios de concurrir con su voto.

En ese sentido, el Decreto n° 800 adolece de un doble vicio de inconstitucionalidad respecto de este motivo. Por una parte, por la falta de justificación en el llamamiento de diputados suplentes y, por otra, debido a que, sin el voto de los mismos, el Decreto n° 800 no hubiese alcanzado la mayoría requerida para ser ratificado.

### III. Análisis de la procedencia de la controversia.

1. En el presente caso, en tanto que este tribunal ya tiene conocimiento de la controversia suscitada en relación con el Decreto n° 800, es procedente admitirla y oír las razones que asisten al Presidente de la República para ejercer el veto, así como las razones de la Asamblea Legislativa para ratificar dicho decreto. La admisión tendrá por finalidad determinar si el referido decreto: (i) transgrede los arts. 86, 142, 148, 168 ord. 15° y 226 Cn., pues la Asamblea Legislativa habría modificado el destino de los fondos originalmente aprobados por Decreto Legislativo n° 608, de 26 de marzo de 2020, de manera inconsulta con el Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, a quien por atribución constitucional le corresponde dirigir las finanzas públicas; (ii) vulneró el principio de deliberación parlamentaria (art. 135 inc. 1° Cn.), por haberse aprobado con dispensa de trámite y sin que aparentemente la Asamblea Legislativa justificara dicha decisión ni se permitiera la deliberación de los diputados sobre la conveniencia o inconveniencia en su aprobación; (iii) violó los arts. 131 n° 4 y 148 inc. 2° Cn., por la falta de justificación en el llamamiento de diputados suplentes y, debido a que, sin el voto de estos, el Decreto n° 800 no hubiese alcanzado la mayoría requerida para ser aprobado; (iv) infringió los arts. 137 inc. 2° y 138 Cn., en el sentido de que la Asamblea Legislativa no reconsideró realmente las razones de inconstitucionalidad aducidas por el Presidente de la República antes de proceder a la superación del veto, sino que procedió de manera automática a la votación; y (v) vulneró los arts. 131 n° 4, 137 inc. 2° y 148 inc. 2° Cn., pues durante la ratificación del decreto vetado se dio el llamamiento de diputados suplentes sin que existiera justificación para ello, cuyos votos fueron necesarios para que el Decreto n° 800 fuera ratificado.

2. Si bien es cierto el Presidente de la República ha copiado en su escrito los enlaces o vínculos que redirigen a la plataforma de videos online “YouTube”, donde se encuentra la grabación de las sesiones plenarias n° 143 y 147, esta sala, para verificar de manera más certera el contenido de las sesiones y valorarlo en debida forma, deberá requerir a la Asamblea Legislativa que, en su próxima intervención, adjunte un soporte electrónico (ej. USB, CD, etc.) que contenga las grabaciones íntegras de las sesiones plenarias antes citadas.

3. Siguiendo el criterio de lo resuelto en admisiones de controversias constitucionales previas<sup>1</sup>, puesto que la Constitución no prevé el orden y el plazo para las audiencias aludidas, se aplicará analógicamente lo regulado en el art. 7 LPC, ya que la inconstitucionalidad y la controversia constitucional guardan una semejanza relevante: en ambos procesos se realiza un control abstracto de constitucionalidad. En efecto, en el proceso de inconstitucionalidad, el demandante expone los motivos de inconstitucionalidad y, si la demanda se admite, se concede un plazo de diez días hábiles a la autoridad

---

<sup>1</sup> Ej., las resoluciones de 23 de noviembre de 2018, de 18 de octubre de 2019 y de 8 de enero de 2020, controversias 1-2018, 1-2019 y 2-2020, por su orden; y sentencia de 23 de enero de 2019, controversia 1-2018.

demandada para que exponga las razones que justifiquen la constitucionalidad del objeto de control. Pues, algo semejante sucede en el proceso de controversia, porque primero debe concederse audiencia al Presidente de la República para que exponga los argumentos que fundamentan el veto por inconstitucionalidad —ello equivaldría a la presentación de una demanda de inconstitucionalidad—; y posteriormente se confiere audiencia a la Asamblea Legislativa para que argumente en favor de la ratificación del proyecto de ley, es decir, razones que evidencien que el proyecto es constitucional.

Ahora bien, para que las autoridades evacuen sus respectivas audiencias, debe concederse a cada una de ellas el plazo 10 días hábiles. Esto es así porque, con base en el principio de igualdad procesal (art. 3 y 12 Cn.) —según el cual las partes o intervinientes de todo proceso jurisdiccional deben tener los mismos derechos, obligaciones, cargas y posibilidades procesales—, el Presidente de la República debe disponer del mismo plazo que la LPC otorga a la Asamblea Legislativa para evacuar la audiencia prevista en el proceso de inconstitucionalidad. En este sentido, debe recordarse que el debate jurídico sobre la constitucionalidad del decreto ratificado debe ser desarrollado ante este tribunal, de manera que el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa, en ese orden, deben tener el mismo plazo para argumentar la decisión de vetar y ratificar el proyecto de ley, respectivamente.

Por las particularidades del objeto de esta controversia constitucional, en aplicación de los principios de concentración de actos procesales y de economía procesal, las audiencias al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa deberán ser simultáneas —es decir, no sucesivas—, lo que implica que el plazo de 10 días hábiles que se ha mencionado comenzará a correr para ambas autoridades de forma paralela el mismo día. Debe recordarse que los tribunales están en la obligación de buscar alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos que conocen, sin que ello implique la alteración de la estructura del contradictorio o la supresión de las etapas procesales que correspondan.

Con base en lo expuesto y lo establecido en los artículos 138 de la Constitución y 6, 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE:**

*1. Admítase a trámite* la controversia constitucional suscitada entre el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 800, de 24 de diciembre de 2020, que contiene la aprobación del contrato de préstamo número 2247 denominado “Financiamiento parcial de medidas económicas compensatorias implementadas por la emergencia del COVID-19 en la República de El Salvador”, con la finalidad de determinar si el referido decreto: (i) transgrede los artículos 86, 142, 148, 168 ordinal 15° y 226 de la Constitución, pues la Asamblea Legislativa modificó el destino de los fondos originalmente aprobados por Decreto Legislativo número 608, de 26 de marzo de 2020, de manera inconsulta con el

Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda, a quien por atribución constitucional le corresponde dirigir las finanzas públicas; (ii) vulneró el principio de deliberación parlamentaria (artículo 135 inciso 1° de la Constitución), por haberse aprobado con dispensa de trámite y sin que la Asamblea Legislativa justificara dicha decisión ni permitiera la deliberación de sus miembros sobre la conveniencia o inconveniencia en la aprobación del mismo; (iii) violó los artículos 131 n° 4 y 148 inciso 2° de la Constitución, por la falta de justificación en el llamamiento de diputados suplentes y, debido a que sin el voto de ellos, el Decreto número 800 no hubiese alcanzado la mayoría requerida para ser aprobado; (iv) infringió los artículos 137 inciso 2° y 138 de la Constitución, en el sentido de que la Asamblea Legislativa no reconsideró realmente las razones de inconstitucionalidad aducidas por el Presidente de la República antes de proceder a la superación del veto, sino que procedió de manera automática a la votación; y (v) vulneró los artículos 131 número 4, 137 inciso 2° y 148 inciso 2° de la Constitución, pues durante la ratificación del mismo se dio el llamamiento de diputados suplentes sin justificación, cuyos votos fueron necesarios para que el Decreto Legislativo número 800 fuera ratificado.

2. *Óigase* al Presidente de la República dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga las razones que, según él, justifican el veto por inconstitucionalidad del Decreto Legislativo número 800, aprobado el 24 de diciembre de 2020.

3. *Óigase* a la Asamblea Legislativa dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente resolución, para que exponga y explique las razones que justifican la ratificación del citado decreto. Asimismo, *requiérase* que en dicha intervención adjunte un soporte electrónico (ej. USB, CD, etc.) que contenga las grabaciones íntegras de las sesiones plenarias n° 143 y 147.

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

5. *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-----